

CC/G. 1707
c.2
División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria
y Tecnología



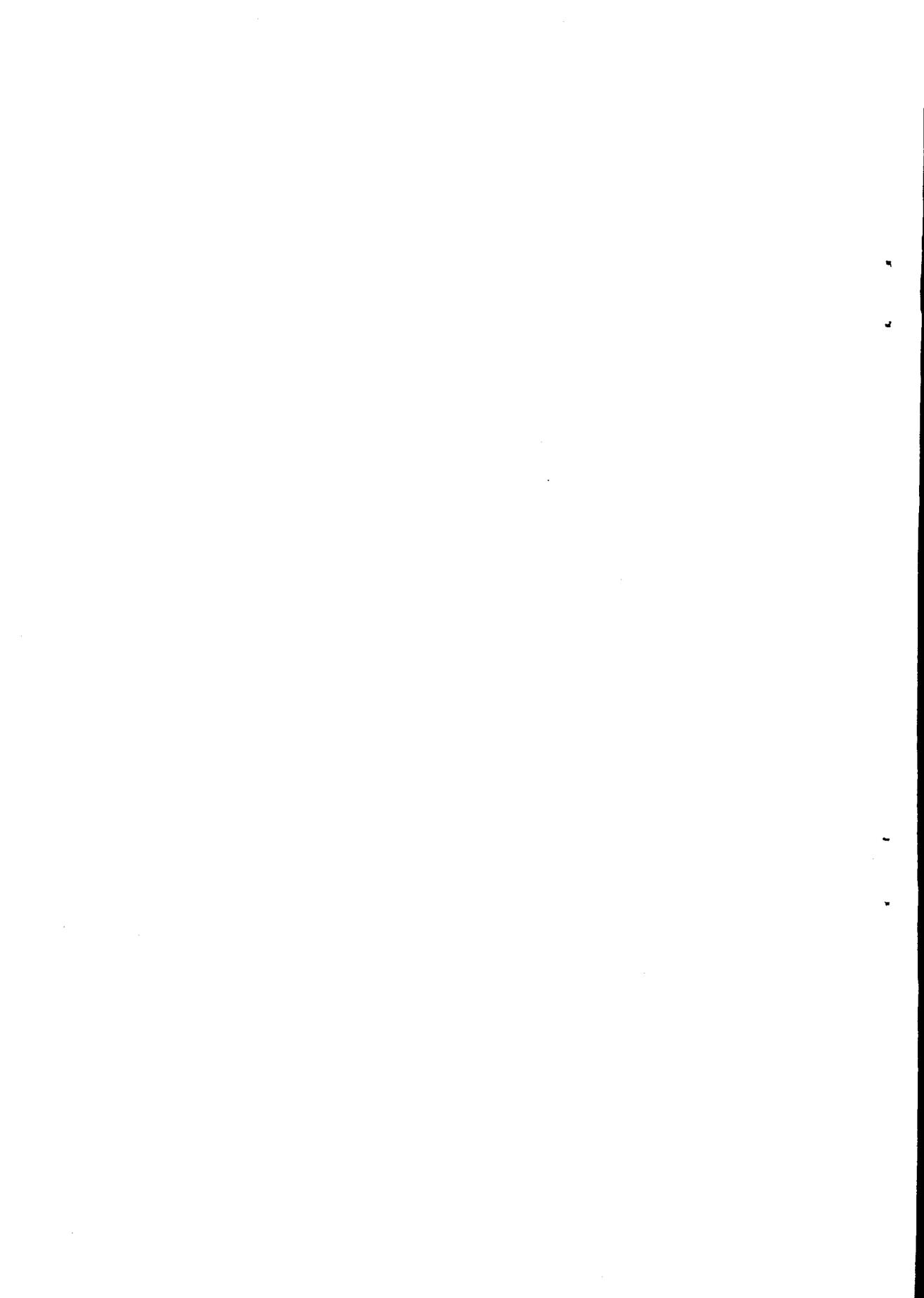
INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO

INFORME N° 2



NACIONES UNIDAS

Marzo de 1986 / Santiago de Chile



División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria
y Tecnología

**INDUSTRIALIZACION
Y DESARROLLO TECNOLOGICO**

INFORME N° 2



Marzo de 1986
Santiago de Chile

LC/G.1404
Marzo de 1986

Reimpreso por razones técnicas

INDICE

Página

Escenarios de la economía mundial hasta 1990	5
Reflexiones sobre las exportaciones y el comercio de manufacturas de América Latina	23
La política automotriz en América Latina: evaluación y perspectivas	37
Tecnologías de información al servicio del desarrollo económico y social de América Latina	53
Italia: La importancia de la pequeña y mediana empresa en el desarrollo industrial	63
El falso dilema: Estrategias de sustitución de importaciones o estrategias orientadas a la exportación	77

Notas

Se generaliza y gana fuerza la idea de que los países de América Latina, para enfrentar la crisis, deben tratar de avanzar simultáneamente en el reforzamiento de la articulación económico social interna y en el aumento de la competitividad frente al exterior. La experiencia en la región, así como la de otras latitudes, sugiere que no sólo no se trata de opciones excluyentes sino, muy por el contrario, de orientaciones estratégicas estrictamente complementarias.

Este criterio orienta el Programa Conjunto CEPAL/ONUDI sobre el seguimiento de la reestructuración industrial de los países avanzados y sus repercusiones en América Latina.

En este segundo número de Industrialización y Desarrollo Tecnológico se abordan los temas siguientes:

- i) los escenarios previsibles del contexto económico internacional;
- ii) la vinculación entre la estructura industrial y el comercio exterior de América Latina;
- iii) la situación y perspectivas del sector industrial que lideró la fase precedente de industrialización: el sector automotriz;
- iv) las potencialidades del sector que está a la cabeza de las transformaciones en curso en los países avanzados: las tecnologías de información y su impacto potencial en el desarrollo socioeconómico de América Latina;
- v) el tema de la pequeña y mediana industria, ilustrado a través de aquel país que ha desempeñado el papel más destacado: Italia;

finalmente, en la sección en que se exponen reflexiones de la División Conjunta CEPAL/ONUDI sobre tópicos de carácter general, se concentra la atención en lo que se denomina "el falso dilema entre estrategias de sustitución de importaciones y estrategias orientadas hacia la exportación".

Por tratarse de notas muy esquemáticas sobre temas complejos, se intenta proporcionar en cada una de ellas una bibliografía de referencia que permitiera al lector ampliar y profundizar la reflexión.

ESCENARIOS DE LA ECONOMIA MUNDIAL HASTA 1990

El futuro de la economía mundial condiciona de múltiples maneras el destino de América Latina y los senderos posibles de sus procesos de industrialización.

Las orientaciones de la reestructuración industrial mundial y las tendencias emergentes de la revolución tecnológica que se están desplegando en estas décadas finales del siglo, determinarán el conjunto de alternativas y desafíos que irán enfrentando los procesos de desarrollo y de industrialización de nuestros países.

Por otro lado, el curso de la actividad económica mundial, las políticas económicas de los Estados Unidos y los otros países desarrollados de la OCDE, la magnitud de sus desequilibrios y el sentido que tomen los ajustes necesarios, condicionarán en el mediano plazo el ritmo y los límites de aquellos procesos de largo plazo y constituirán, asimismo, el marco externo en que se desenvolverán las economías de América Latina. Este marco externo ofrece, a su vez, varias facetas, que influirán directa o indirectamente sobre los procesos de industrialización latinoamericanos. Los niveles de actividad en los países industriales, las políticas estructurales que incidan sobre su competitividad relativa, el grado de proteccionismo que ejerzan y el valor real del dólar, conjugarán situaciones que pueden tener impactos diversos sobre el nivel de las exportaciones que logren colocar los países en desarrollo en esos mercados y sobre los términos de su intercambio. Los niveles que alcancen las tasas de interés como resultado de diferentes combinaciones de ajuste en los países industriales, tienen un impacto directo sobre los servicios de la deuda externa que se imputen a nuestros endeudados países. Tales obligaciones, los esquemas que lleguen a negociarse para su cumplimiento y la configuración que finalmente adopten los flujos financieros internacionales, establecerán los márgenes de las transferencias netas de recursos al exterior que asuma cada país. La combinación de estas transferencias, el volumen de exportaciones asequible y su poder de compra, determinarán la capacidad para importar de que cada país disponga para sustentar -bajo esquemas alternativos de política económica- su crecimiento de corto y mediano plazo.

Las actividades industriales de nuestros países se deberán desenvolver, por consiguiente, dentro del múltiple condicionamiento que la configuración efectiva de la economía mundial ejerza sobre el nivel de actividad interno, las posibilidades de participar en el comercio mundial de manufacturas, las restricciones externas a su aprovisionamiento de insumos, de bienes de capital y de tecnología, la disponibilidad efectiva de financiamiento externo e interno y la capacidad de inversión del Estado.

En esta nota: i) se describen algunos de los desequilibrios que afectan a las economías centrales; ii) se caracterizan de manera esquemática las políticas económicas alternativas en las que se sustentan los diferentes "escenarios previsibles"; iii) se comentan los diferentes escenarios, y iv) se sintetizan algunas de las repercusiones que estos escenarios tienen para América Latina.

1. El análisis de escenarios

Para otear las alternativas probables que presenta, a mediano plazo, la economía mundial, se dispone de escenarios alternativos elaborados por diferentes organizaciones.^{1/}

Tales escenarios pretenden representar configuraciones internamente consistentes de la economía internacional, vinculando las principales áreas de política económica con los resultados probables -pretendidos o no- de esas políticas y de la propia interdependencia de las economías desarrolladas, en términos de las principales variables macroeconómicas de esas economías y de sus efectos sobre los países en desarrollo.

2. Crecimiento y desequilibrios en los países industriales

Los países industriales encararon los desequilibrios heredados de la década anterior mediante políticas que se orientaron a reducir la inflación, domeñar el gasto público y el déficit fiscal (excepto en el caso de los Estados Unidos), restablecer la salud financiera de las empresas y estimular la oferta de bienes y servicios, al costo de una desaceleración del crecimiento y un aumento del desempleo.

La política fiscal de los Estados Unidos y su pasividad frente a la elevación de las tasas de interés y del valor real del dólar, son en buena medida responsables de la reactivación económica estadounidense y de la reanimación del comercio mundial, que ha traído consigo una recuperación no inflacionaria de la actividad económica en los países industriales, que se prolonga desde hace ya más de dos años.

Sin embargo, la economía mundial se halla sumida en un conjunto de desequilibrios que condicionan su funcionamiento y comprometen el crecimiento de los países industriales. De acuerdo con la OCDE: "...El desempleo es alto en casi todos los países y aún se encuentra en aumento en muchos de ellos; en Europa se halla en su tasa más alta por más de 50 años. Y hay algunos rasgos emergentes que podrían poner en peligro la sustentabilidad de la recuperación. Ellos incluyen: altos déficits fiscales en los Estados Unidos y un cierto número de otros países; tasas de interés continuamente altas; acrecentada volatilidad de los tipos de cambio; un valor del dólar que ha permanecido alto en promedio, conduciendo a un patrón de posiciones en cuenta corriente que se está tornando crecientemente desbalanceado y amenaza la supervivencia de algunos sectores de la economía de los Estados Unidos; 2/ crecientes tensiones comerciales, con intervenciones discriminatorias del comercio cada vez más frecuentes; una situación económica y financiera aún frágil en muchos países en desarrollo." 3/

El mantenimiento o ampliación de tales desequilibrios involucra riesgos para la economía mundial que es necesario evaluar. Las políticas económicas que los países industriales adopten para ir resolviéndolos y la posibilidad de que se ejecuten coordinadamente o sin mayor coordinación, plantean alternativas con diferentes consecuencias para la evolución de la economía mundial.

3. Las políticas alternativas de los países industriales

Los dilemas que enfrenta la política económica de los Estados Unidos (EU) se debaten en torno a sus ingentes déficits fiscal y comercial. Los EU se han vuelto excesivamente dependientes de considerables ingresos de capitales externos, cuya continuación indefinida no puede darse por descontada. El amplio y creciente componente estructural del déficit fiscal es el responsable principal de las altas tasas de interés prevaletentes para los activos denominados en dólares; a ello se superpone, como factor probablemente secundario, el atractivo que la economía de los EU presenta para las inversiones directas y en acciones. Si a esto se agrega la sostenida demanda de crédito en los EU, se explica el vigor de las afluencias de capitales hacia este país -en un contexto de contención de los préstamos a otros países altamente endeudados- y el alto nivel del dólar frente a otras monedas. A su vez, la valorización progresiva del dólar y el liderazgo cíclico de la economía de los EU con respecto a los otros países industriales (PI), han provocado un deterioro de la balanza comercial de los EU que ha sobrepasado los 100 mil millones de dólares. 4/

Esta situación afecta a los sectores de bienes transables en la economía norteamericana y representa una filtración hacia el exterior de buena parte del dinamismo registrado por la demanda interna de los EU.

En estas condiciones, una reducción significativa del desequilibrio del balance de pagos en cuenta corriente de los EU requiere una fuerte reducción de su déficit fiscal, lo que aumentaría el ahorro interno en sustitución del ahorro externo, y sentaría las bases para una declinación del valor real del dólar, pero iría en detrimento de la demanda interna. La política monetaria puede contrarrestar este efecto y contribuir a evitar la recesión, pero debería enfrentar el peligro de una aceleración de la inflación y de las expectativas inflacionarias, frente a un dólar en declinación.

Naturalmente, cualquier combinación de política económica que adopten los EU, incorpora un quid-pro-quo básico entre declinación del dólar y aumento del proteccionismo, como frentes alternativos de ataque de su déficit comercial. Felizmente, está aumentando el reconocimiento de que la salida proteccionista no resuelve los desequilibrios básicos de la economía norteamericana.

Por otra parte, la oportunidad y gradación de las medidas de política económica que se adopten en los EU, así como las eventuales reacciones en los mercados financieros y de cambios, pueden poner en juego secuencias diferentes de ajuste, que van desde un hard-landing, con una rápida depreciación del dólar y una fase recesiva en los EU -con los efectos consiguientes sobre los otros PI y los países en desarrollo (PED)-, hasta un soft-landing de ajuste paulatino de los desequilibrios internos y externos.^{5/}

En una situación en que el curso de la economía de los EU desempeña un papel tan decisivo sobre la evolución de la economía mundial, el dilema que enfrentan los otros PI se centra en la medida en la que coordinarán sus propias políticas con los EU y entre sí. La discusión gira en torno al grado en que una política fiscal restrictiva por parte de los EU debería ser compensada por políticas expansivas de los otros PI, en aras del mantenimiento de los niveles de actividad, o si se mantendrían las actuales políticas centradas en la contención de la inflación. Asimismo, se discute el grado en que es posible y aconsejable emprender políticas estructurales más vigorosas en los países europeos, para disminuir las rigideces que afectan sus mercados de productos y de factores y otorgar así mayor flexibilidad a sus economías. Por otro lado, la requerida apreciación de las monedas frente al dólar refuerza en esos PI las presiones proteccionistas, por lo que las políticas en esta área requerirían un mayor grado de voluntarismo.

En el cuadro 1 se sintetizan las políticas de los gobiernos de los PI supuestas en cada uno de los escenarios considerados.^{6/} A grandes rasgos, corresponden a las configuraciones siguientes:

a) Escenario básico o de referencia del FMI para 1987-1990. Se basa en las políticas que los autores consideran "más probables" de los países individualmente considerados. En general, implica la continuación de políticas ya en ejecución, o su modificación, según manifestaciones de intención ya expresadas por los gobiernos (FMI, 1985a, p.74), en el marco de un proteccionismo "sin cambios".

b) Escenario alternativo del FMI. Que supone lo que el organismo considera "mejores políticas" de parte de los PI: una más drástica y acelerada reducción del déficit fiscal de los EU, acompañada de una política monetaria consistente con la prevención de rebrotes inflacionarios (similar a la supuesta en el escenario básico): las mismas políticas fiscales y monetarias de los otros PI que en el escenario básico, pero suponiendo que los países europeos introduzcan políticas estructurales exitosas que, a su vez, permitan avanzar hacia la reducción del grado de proteccionismo.

c) Escenario alternativo de "peores políticas" elaborado por el FMI. Suponiendo que no se adoptan medidas para corregir el desequilibrio fiscal de los EU ni se realizan ajustes fiscales significativos en los otros PI, lo cual

Cuadro 1

POLITICAS DE LOS PAISES INDUSTRIALES (PI) SUPUESTAS EN LOS ESCENARIOS CONSIDERADOS

Políticas	FMI		BM		CEPII	
	Escenario básico	Escenario de "peores políticas" de los PI	Escenario Alto	Escenario Bajo	Escenario de "Reequilibrio coordinado"	Escenario de "Restricción contagiosa"
1. Fiscal						
Estados Unidos	Reducción del déficit fiscal estructural en 1 % del PNB hacia 1990	Reducción del déficit fiscal en 2,5 % del PNB hacia 1990 (mitad de las medidas, en 1986)	No se adoptan medidas para corregir el desequilibrio 1/3 por debajo de los niveles proyectados oficialmente	Reducción sostenida del déficit fiscal hasta 1/3 por debajo de los niveles proyectados oficialmente	Déficit fiscal no se reducirá por debajo de los niveles proyectados oficialmente	Sin reducciones del déficit fiscal en % del PNB
Resto PI	Reducción ulterior del déficit fiscal en 1 % del PIB	Igual que en Esc. básico	Idem	Idem	Política expansiva	Sin reducciones
2. Monetaria						
Estados Unidos	No inflacionaria	No inflacionaria	Restringida, aunque con peligro de brotes inflacionarios	No inflacionaria	Restringida	Restringida
Resto PI	Mantenimiento ritmo actual expansión agregados monetarios	Igual que en Esc. básico	Expansión compensatoria, no inflacionaria (?)	Restringida	Restringida	Restringida
3. Estructurales	Leve disminución del empleo en Europa, sin modificar la tendencia de la productividad de la productiva. Continuación tendencia gradual caída costos laborales	Leve disminución del empleo en Europa, sin modificar la tendencia de la productividad de la productiva. Continuación tendencia gradual caída costos laborales	Sin progreso significativo para reducir el desempleo estructural	Reducción de rigideces en mercados de trabajo; consiguiente disminución del desempleo y desaceleración del aumento en costos laborales reales en 2 puntos porcentuales	Se mantienen las rigideces en el mercado de trabajo, sin disminución del desempleo y algunos aumentos en costos laborales reales	Sin progresos significativos
4. Proteccionismo	Sin cambios	Reducción de las restricciones a las importaciones, que elevan en 1/2 pto. porcentual las exportaciones de PED	Aumento significativo del comercio mundial, tanto PI como PED	Reducción, con mayor crecimiento del comercio mundial, tanto PI como PED	Reducción	Se incrementan las medidas de protección en Estados Unidos, especialmente con los exportadores más problemáticos.

a/ El debilitamiento relativo de la demanda en EU sería compensado por políticas expansivas -concertadas o tácitamente armonizadas- en los otros PI.

Fuentes: IMF, 1985a y b.
 WE, 1985.
 CEPII, 1985.

aumentaría los peligros de caer en políticas monetarias inflacionarias (FMI, 1985a, p.85). Sin progresos significativos en los países europeos para reducir el desempleo estructural, el aumento en las tasas de interés y los menores ritmos de crecimiento conducirían a un aumento significativo del proteccionismo, particularmente frente a exportaciones de los PED.

d) Simulación "alta" del BM para 1985-1990. Supone políticas de los PI que traen consigo progresos en los procesos de ajuste: reducción sostenida de los déficits fiscales -hasta un tercio de los niveles proyectados oficialmente- y políticas monetarias compensatorias pero no inflacionarias, en un marco de reducción de rigideces estructurales y de disminución del proteccionismo.

e) Simulación "baja" del BM para igual período. Supone que el déficit fiscal de los EU no se apartará de las previsiones oficiales conocidas, y tampoco lo harán las políticas fiscales de los otros PI; supone asimismo políticas monetarias restrictivas y el mantenimiento de las rigideces estructurales en los países europeos, con el consiguiente aumento significativo del proteccionismo.

f) Escenario de "reequilibrio coordinado" para 1985-1990 elaborado por el CEPPII. Combina tres elementos: un programa vigoroso de reducción del déficit fiscal en los EU, la búsqueda simultánea de una mayor expansión en Europa y Japón, y un repliegue significativo del dólar. La adopción de políticas más expansivas en los otros PI se haría viable por la reconstitución de sus márgenes de maniobra presupuestarios, porque la restauración de los beneficios permitiría una reanudación del aumento de los salarios reales, porque la reducción de las tasas de interés en los EU permitiría suavizar las políticas monetarias, y porque la baja del dólar aliviaría las presiones inflacionarias (CEPII, 1985, p.72). Para que la consiguiente aceleración del crecimiento en los países europeos no dé lugar a nuevos desequilibrios, se requeriría que las políticas económicas se orienten, en el plano estructural, a la extensión y la modernización de las capacidades productivas, con la posibilidad de reducir el proteccionismo.

g) Escenario de "restricción contagiosa" del CEPPII para 1985-1989. Elaborado para ilustrar los peligros asociados a la prolongación de la situación actual, supone el mantenimiento de las políticas fiscal y monetaria vigentes en los EU, con sus consecuencias sobre el alza de las tasas de interés y el mantenimiento del dólar a niveles elevados, así como la adopción de medidas proteccionistas. En tal caso, los otros PI también incrementarían su proteccionismo, y probablemente pongan en juego políticas monetarias más restrictivas, sin variar la orientación de sus políticas fiscales (CEPII, 1985, pp.75-76).

4. Perspectivas de la economía mundial en los escenarios más favorables

Los escenarios más favorables elaborados por los diferentes organismos coinciden en concluir que el ritmo de crecimiento de los PI hasta el final de la década se ubicaría -en tales casos- en torno a un 3.5% anual promedio. Ello representaría una efectiva recuperación de los niveles de actividad previos a 1980.

Esta similitud de resultados se apoya, sin embargo, sobre diferencias significativas en las hipótesis de política y de comportamiento de la economía mundial.

En lo esencial, los escenarios "altos" del FMI y del BM coinciden en suponer significativas reducciones del déficit fiscal en los Estados Unidos -con mantenimiento de las actuales políticas fiscales en los otros PI- y una depreciación gradual pero significativa del dólar. La reducción del déficit fiscal provocaría una desaceleración temporal del crecimiento de la economía estadounidense, pero en un contexto de consolidación de la recuperación de los PI. Ello implicaría un soft-landing de la economía mundial, ya que supone evitar tanto

una recesión abierta y generalizada como la crisis monetaria provocada por un brusco desplome del dólar. La reducción del déficit fiscal traería consigo, por otro lado, una caída sustancial en las tasas de interés; ello se sumaría a la insustentabilidad de un elevado nivel real del dólar en el largo plazo para ocasionar una depreciación real de la divisa estadounidense, más allá de la provocada por la intervención concertada en los mercados cambiarios. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro 2, el escenario del BM supone una inflación superior en los PI a la que resulta del correspondiente escenario del FMI, lo que es consistente con políticas relativamente expansivas en Europa y en el Japón para compensar la desaceleración de la demanda en los EU.

El escenario de "reequilibrio coordinado" del CEPPII, que supone explícitamente la adopción de tales políticas expansivas, también contempla una inflación en los PI superior a la prevista por el FMI, aunque algo menor a la del escenario del BM y a las tasas históricas.7/

En cuanto a las tasas de interés, el escenario más optimista del FMI supone que, hacia 1990, disminuirían gradualmente hasta 2.5 puntos porcentuales menos que los imperantes en 1983-1984, ubicándose a mitad de camino entre éstas y las que podrían considerarse "normales". El BM considera, en cambio, que bajo las circunstancias de su escenario "alto", es de esperar que las tasas de interés disminuyan hasta niveles reales (2.5%), similares a los que prevalecieron en la década de los sesenta. El CEPPII, por su lado, tiende a coincidir con esta visión, suponiendo que el restablecimiento del control sobre el déficit fiscal de EU haría reducir progresivamente las tasas de interés hasta alcanzar un 3% en términos reales.

Es en torno a la depreciación del dólar necesaria para tender a un reequilibrio ordenado de las transacciones externas de los PI que se penetra en un área más abierta a las conjeturas y, por lo tanto, donde se observan mayores discrepancias, aun entre los escenarios optimistas. El FMI supone -tanto en su escenario de "mejores políticas" como en el básico- que una declinación real del dólar del orden del 5% anual frente a las otras monedas principales, en un marco de pocos cambios en las relaciones de dinamismo entre los PI, sería consistente con la estabilización y posterior reducción moderada del déficit corriente de los EU, hasta alcanzar un 3% del PNB en 1990. El BM, por su parte, indica que, en las circunstancias de su simulación "alta", las relaciones de tipos de cambio se volverían "más razonables" (BM, 1985, p.139), lo que podría significar un avance considerable hacia un virtual reequilibrio de la cuenta corriente de EU. Marris (1985) calcula que el logro de esta meta podría requerir una depreciación real del dólar de entre 25 y 30%.8/

La apreciación del CEPPII es diferente: la baja del dólar que resultaría de la disminución de las tasas de interés en EU y del reequilibrio de las perspectivas de crecimiento en los PI, y que se supone suficiente para permitir una restauración de la competitividad estadounidense, sería del orden del 16% (20% frente al marco alemán y al yen).

Todas estas hipótesis descansan -con diferentes visiones- en las acciones que afectarían a los determinantes estructurales del alto nivel del dólar: la política fiscal y monetaria de EU, sus efectos sobre las tasas de interés y las disparidades en el dinamismo de los PI. Los EU, en cambio, parecen basar por el momento su enfoque del problema en la intervención concertada en los mercados cambiarios. De hecho, la reciente intervención en los bancos centrales de "los cinco" desencadenó una caída en el valor real del dólar del orden del 20% con respecto al elevado nivel imperante en febrero de 1985. Si bien no es de esperar que ello tenga efectos significativos sobre el déficit comercial de EU hasta mediados de 1986, persiste la duda acerca de la medida en que se pueda alcanzar un reequilibrio perdurable sin actuar sobre aquellos determinantes estructurales.

Cuadro 2

RESULTADOS DE LOS ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN LAS VARIABLES DE LOS PAÍSES INDUSTRIALES (PI)
(Tasas anuales acumulativas; promedios de cada período)

Variables	Escenario básico del FMI				Escenarios altos		Escenarios bajos	
	1967-76	1977-79	1980-84	1987-90	FMI a/ BM	CEPII	FMI b/ EM	CEPII
1. Crecimiento del PIB	3.7	3.9	2.0	3.1	3.5	3.5	2.0	2.7
Estados Unidos	2.8	4.4	2.1	2.9	...	...	c/	...
Europa	3.8	3.0	1.1	...	...	...	...	...
Japón	7.4	5.2	4.3	...	...	...	...	...
2. Nivel de precios	6.7	7.7	6.8	3.7	3.7	7.5	3.6;3.1	5.0
Estados Unidos	5.6	7.3	6.5	4.5	...	3.5	3.6;4.5	5.0
3. Tasa de interés (por ciento)								
Nominal	7.5 ^{d/}	9.0 ^{d/}	12.9 ^{d/}	8.4 ^{e/} d/	6.1 ^{f/}	6.1 ^{f/}	...	11.8 ^{g/}
Real	1.9	...	...	3.9	2.5	2.5	5.0	6.5 ^{h/}
4. Tasa de cambio efectiva del dólar (por ciento de variación en el período)	-	-	26.6 ^{i/}	-15.4 ^{j/}	-15.4 ^{j/}	-25.0 ^{k/}	-18.5 ^{m/}	-

a/ "Mejores políticas" en los países industriales.
b/ "Peores políticas" en los países industriales.
c/ Incluye una recesión en torno a 1988.
d/ LIBOR a 3 meses.
e/ Se proyecta un descenso que hace llegar la tasa al 8 por ciento en 1990.
f/ Tasa de préstamos. No se especifica tipo ni plazo, pero el promedio 1980-85, 12.6 por ciento, se aproxima al de la tasa LIBOR a 3 meses.
g/ Tasas medias de Euromoneda en dólares a 6 meses.
h/ El análisis del CEPII concluye en que, en este escenario, habrá "una presión al alza sobre las tasas de interés" (CEPII, 1985; p. 75).
i/ Supone una depreciación anual media del dólar del 5 por ciento, con respecto a todas las monedas de países industriales (excepto el dólar canadiense), lo que equivale al 4.1 por ciento de depreciación anual en la tasa real efectiva de cambio del dólar.
j/ Las relaciones entre los tipos de cambio se vuelven "más razonables" (EM, 1985; p. 139), lo que puede tomarse como indicación de una depreciación sustancial del dólar, quizá del orden aquí indicado.
k/ Entre 1986 y 1988; sin cambios en 1989-90.
l/ En 1987; sin cambios en 1988-90.
m/ Entre 1986 y 1987; sin cambios en 1988-90.

Fuentes: IMF, 1985a y b. EM, 1985. CEPII, 1985.

5. Las alternativas pesimistas

Las peores secuencias de desempeño de la economía mundial hasta el final de la década darían por resultado una evolución inestable y dispar del nivel de actividad en los PI, cuya expansión en definitiva podría promediar un 2% anual, reeditando la coyuntura de 1980-1984.

Tanto el escenario de "peores políticas" del FMI como el "bajo" del BM y el de "restricción contagiosa" del CEPII, se caracterizan por suponer que no se adoptan medidas para corregir el desequilibrio fiscal en EU (y tampoco en los otros PI). Aparentemente coinciden, asimismo, en los otros supuestos de política, pero mientras el CEPII y el BM tratan de imaginar más netamente la "solución proteccionista", con mantenimiento de un elevado nivel real del dólar, el FMI supone que coexiste un incremento del proteccionismo con una considerable depreciación del dólar.

Aunque difieren algo -presumiblemente- en los niveles a los que se elevaría la tasa real de interés, los escenarios del FMI y del CEPII coinciden en que ello (junto con la contención monetaria y las expectativas inflacionarias), traería como consecuencia una recesión en EU -hacia 1987- y una considerable atenuación del crecimiento en los otros PI. Para el FMI, esto produciría una aguda depreciación del dólar, reforzando el aumento inicial de las tasas de interés y creando -inicialmente- presiones inflacionarias que se supone serían resistidas por la Reserva Federal. El CEPII y el BM, en cambio, suponen que el dólar, en estas circunstancias, se mantendría a un nivel real elevado -próximo al de 1984- y que la falta de competitividad de las actividades estadounidenses sería enfrentada más bien con medidas proteccionistas.

Alternativamente, el propio CEPII indica el riesgo, de "probabilidad no despreciable", de un escenario de deslizamiento cambiario cuyo punto de partida sea la pérdida de confianza de los operadores internacionales en el dólar y la depreciación de éste en torno a 40% en el lapso de dos años, a pesar de una política monetaria estadounidense que provoca un fuerte aumento de las tasas de interés. En este escenario alternativo, el CEPII prevería una severa recesión en EU, con inflación a dos dígitos (CEPII, 1985, p.81).

Marris (1985), imagina un escenario de hard-landing que tiende a coincidir con esta secuencia alternativa. Calcula una depreciación real del dólar del orden del 40%, una aceleración de la inflación en 1985-1986, y una recesión en EU durante 1987-1988 y posterior recuperación del nivel de actividad a 5% en 1990, así como un alza considerable en la tasa de interés en 1986, para luego acomodarse progresivamente hacia niveles reales cercanos al 2% a finales de la década.

Estos escenarios de hard-landing de la economía mundial involucran un reequilibrio de la cuenta corriente de EU sobre la base del desplome del dólar y la recesión, por lo que presumiblemente se tornaría innecesaria la adopción de medidas proteccionistas.

Escenarios como el de "restricción contagiosa" del CEPII y el "bajo" del BM, que tratan de imaginar las consecuencias del mantenimiento de los desequilibrios presentes, no resultan muy plausibles. Se tienen de las dudas sobre la factibilidad de un progresivo endeudamiento de los EU que, según Marris, en 1990 llegaría a requerir de una afluencia anual de capitales externos hacia los EU del orden del 5% de su PNB, para sostener el elevado nivel del dólar, con la consiguiente volatilidad de los mercados cambiarios y el creciente riesgo de las posiciones del dólar.

El escenario de "peores políticas" del FMI representa, en cierta medida, un curso intermedio más verosímil entre las alternativas pesimistas, dentro de un marco que incluye cierto grado de cooperación mínima de los PI, limitado a la

intervención en los mercados cambiarios.

6. Un escenario intermedio, de políticas más probables

El escenario "básico" elaborado por el FMI (1985a) para 1987-1990, supone las políticas consideradas "más probables" sobre la base de la información disponible, lo que implica una extrapolación de las actuales posturas de política, pero incorporando cambios que se consideran razonables en la medida en que tal extrapolación se convierta en situaciones insostenibles.

En lo que respecta al déficit fiscal de EU, este escenario supone que se alcanzará un "punto medio" entre una situación en que las propuestas actuales de la Administración de EU sean plenamente puestas en práctica y otra en que sólo se logren limitados progresos; la política monetaria de EU sería, en tal caso, consistente con la prevención de una reacceleración de la inflación. Con ello, se supone que las tasas de interés reales de todas maneras descenderían hasta un nivel intermedio entre el de 1983-1984 y el considerado "normal". (Véase nuevamente el cuadro 2.) En este contexto, tanto EU como los otros PI crecerían, en el período 1987-1990, a tasas en torno al 3% anual y el nivel real del dólar declinaría gradualmente hasta ser casi 16% inferior en 1990 que en 1986. El FMI supone que tal resultado sería consistente con la estabilización y posterior atenuación del déficit de EU en cuenta corriente, el que -sin embargo- se mantendría cercano al 3% del PNB en 1990. En cuanto al proteccionismo, el FMI supone que, en tal caso, es previsible que la intensidad de las medidas restrictivas continúe a su nivel actual.

Aunque quepa la observación de Marris (1985, box 7.2) en el sentido de que el FMI no toma en consideración los posibles efectos del creciente endeudamiento externo de EU -que, en este caso, sería considerable-, parece razonable considerar este escenario como una variante algo optimista de las políticas más probables. Esta impresión se ve afirmada por las escasas diferencias que guardan las tasas de crecimiento de los PI con las que resultan del escenario de "mejores políticas" del FMI.

Más recientemente, el FMI (1985b) revisó este escenario de mediano plazo a la luz de los últimos acontecimientos registrados en la economía internacional. En lo esencial, tomó en consideración que el crecimiento de los PI en 1985 fue inferior a lo proyectado, así como las disminuciones en las tasas de interés. Como atribuye lo primero a factores temporarios y supone que el crecimiento de los PI reasumirá su ritmo de mediano plazo en 1986, el FMI mantiene las perspectivas de crecimiento de su escenario básico para 1987-1990. Incorpora, en cambio, la disminución de las tasas de interés nominales, suponiendo que los niveles proyectados para el final de la década se alcanzarán en 1986, persistiendo en el resto del período, dado que no cambiaron las condiciones de las políticas fiscales y monetarias. En lo restante, como las revisiones que realizara el FMI a su escenario básico, reflejan cambios sólo en las perspectivas de corto plazo, mantiene los supuestos que adoptara (1985a) para formular su escenario a mediano plazo, aunque se destaca el hecho de que los recientes cambios en la economía mundial tornan más inciertas las perspectivas de este escenario.

7. Perspectivas de los términos del intercambio y del financiamiento

Los escenarios de la economía mundial en que se desenvolverán los países de América Latina no sólo están determinados por las tendencias en los PI sino también por los precios de los productos primarios y por la disponibilidad de financiamiento externo.

a) Precios de productos primarios

El escenario básico del FMI supone que la tendencia de los precios "reales" de los productos primarios (i.e.: su relación con los precios de manufacturas exportadas), se mantendrá aproximadamente estable durante el período 1987-1990; ello, como resultado neto, en un sentido, del fortalecimiento que registrarían debido al crecimiento de los PI y a la baja de las tasas de interés y, en sentido contrario, de la inclinación de ciertos PED a aumentar su oferta de productos primarios para mejorar su cuenta corriente.

Esta visión implica que no habría perspectivas, en el mediano plazo, de una recuperación de las pérdidas en los términos del intercambio que se espera sufran los PED en 1985-1986.

b) Precios del petróleo

El escenario básico del FMI supone, asimismo, que los precios en dólares del petróleo se mantendrán estables hasta finales de 1986 y con posterioridad mantendrán una relación (i.e.: su nivel "real") estable con los precios de las manufacturas. Sin embargo, el FMI analizó alternativamente (1985b) las eventuales consecuencias de una caída inmediata -pero de una sola vez- del 20% en los precios del petróleo. Tales efectos se resumen en: un cuarto de punto porcentual adicional en la tasa anual de crecimiento de los PED importadores netos de petróleo; un punto porcentual menos en la tasa anual de crecimiento de los PED exportadores de petróleo.

c) Financiamiento externo

El cuadro 3 resume los supuestos que adoptarán el FMI y el BM sobre la expansión a mediano plazo de los "techos" de las diferentes fuentes de financiamiento para los PED, en sus escenarios alternativos.

El escenario básico del FMI supone que los préstamos comerciales para financiar importaciones de los PED podrían crecer paralelamente con el valor de éstos, pero que los préstamos netos de los bancos comerciales a los PED endeudados sólo se podrían expandir a razón de un 6 a 7% anual, en dólares corrientes. Esto, que puede representar una expansión insignificante de las afluencias de financiamiento en términos reales, sería consistente con una disminución efectiva de la exposición de los bancos a estos países, como porcentaje de sus portafolios.

En el escenario de "mejores políticas", el FMI cree probable que haya un poco más de financiamiento comercial disponible para los PED, porque las mayores tasas de expansión de los PI permitirían mayores exportaciones de los PED, lo que mejoraría su creditworthiness. Alternativamente, el escenario de "peores políticas" implicaría una mayor astringencia del financiamiento comercial, por las razones opuestas.

Las hipótesis del FMI sobre afluencias de financiamiento de los bancos comerciales disponibles para los PED, en sus tres escenarios, su ubican considerablemente por encima de lo previsto para los bancos comerciales por el Plan Baker, que calcula afluencias totales netas -a los países fuertemente endeudados- de 9 mil millones de dólares anuales, sobre la base de un máximo de aumento anual promedio de la deuda total con los bancos comerciales de poco más de un 2%.

En lo que respecta a la inversión extranjera directa en los PED, el FMI espera que haya recuperado, hacia el final de la década, los niveles prevalecientes en 1981.

El BM, en cambio, prevé situaciones más disímiles del financiamiento externo disponible para los PED, según se dé un escenario favorable o uno desfavorable de la economía mundial. En el primer caso, el "techo" del financiamiento privado

Cuadro 3

DISPONIBILIDAD DE FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA LOS PAISES EN DESARROLLO (PED) SUPUESTA EN LOS ESCENARIOS DEL FMI Y DEL BM

Fuentes	FMI		BM		Flujos efectivos		BM (en 1990)	
	Escenario básico	Escenario de "mejores políticas" de los PI	Escenario alto	Escenario bajo	1984 a/	Escenario alto	Escenario bajo	
	(tasas anuales acumulativas ^{b/}) (miles de millones de dólares)							
1. AOD								
Dólares corrientes	7.5	8.5	10.3	7.1	21.3	36.8	31.7	
Dólares de 1980			2.7	2.0	21.8	25.1	24.2	
2. Préstamos oficiales no concesionales								
Dólares corrientes	...	...	9.9	7.4	16.3	28.7	25.0
Dólares de 1980			2.3	2.0	16.6	19.0	18.7	
3. Financiamiento privado ^{c/}								
Dólares corrientes	8.0	9.0	13.0	-5.0	24.6	51.0	21.4	
Dólares de 1980			5.1	-9.5	25.1	34.7	16.4	
4. Inversión directa								
Dólares corrientes	11.0	11.0	12.0	8.4	9.4	18.1	15.4	
Dólares de 1980			4.2	3.2	9.9	12.3	11.8	

a/ Fuente: Banco Mundial (1985).

b/ Para los escenarios del FMI: 1987-90; para los del BM: 1985-90.

c/ Incluido financiamiento al comercio.

-incluido el de importaciones- se ampliaría considerablemente, llegando a expandirse en términos reales a razón del 5% anual. En el caso de una evolución desfavorable, en cambio, la afluencia anual de financiamiento comercial se contraería significativamente (con respecto a los niveles de 1984, lo que ya comenzó a ocurrir en 1985), tanto en términos nominales como reales: al final de la década podría limitarse, en moneda constante, a dos terceras partes de lo que representó en 1984, para el conjunto de los PED.

En cuanto a la disponibilidad de préstamos oficiales no concesionales, el BM prevé aumentos moderados en ambos escenarios: entre 7 y 10% anual (en torno al 2% anual real). Estas proyecciones caen, sin embargo, muy por debajo de la propuesta del Plan Baker, que asigna a este tipo de financiamiento una expansión de 6 mil millones de dólares anuales, lo que significaría duplicar -en tres años- la afluencia actual de préstamos oficiales a los PED.

8. Las perspectivas para América Latina

a) En el escenario básico del FMI

Este escenario, que representa un curso intermedio de la economía mundial, signado por lo que el FMI considera las políticas más probables de los PI y la evolución más probable del comercio, implicaría que los PED puedan aumentar sus exportaciones a un promedio de 5.6% anual.

El conjunto de América Latina y el Caribe ^{9/} podría expandir las suyas en torno al 4% anual, aunque este conjunto incluye tanto exportadores de manufacturas como de petróleo y de otros productos primarios, que enfrentan perspectivas disímiles. Ello puede apreciarse en el cuadro 4, en el que se indica que los importadores netos de petróleo, que el FMI clasifica como "principales exportadores de manufacturas" (10 países, entre los que se cuentan Argentina y Brasil), podrían aumentar sus exportaciones a 6.5%. Pero el conjunto de los principales deudores (que incluye a los cuatro mayores deudores de América Latina, además de Corea del Sur, Indonesia y las Filipinas) podrían, en estas proyecciones, expandir sus exportaciones a sólo 3.3% anual.

La evolución de las posiciones en cuenta corriente proyectada por el FMI (en función de los supuestos sobre exportaciones, términos del intercambio y financiamiento externo disponible), permitiría un crecimiento en el volumen de las importaciones de los PED de casi 7% anual. Dentro de este conjunto, como se observa en el cuadro 4, la región podría expandir sus importaciones a 6.6% y los principales deudores, sujetos a mayores restricciones, a 5%. Esta expansión posible de las importaciones de los PED sería consistente, a juicio del FMI, con un crecimiento del producto de 4.75% anual en el período 1987-1990. Esta hipótesis se basa en el comportamiento histórico y en la necesidad de recomponer los niveles de importación después de las severas contracciones de los últimos años.

En este caso, el crecimiento de América Latina y el Caribe sería del 4.5%, y el de los principales deudores se ubicaría en torno al 5% anual. Ello implicaría sólo recuperar, hacia el final de la década, los niveles de producto por habitante prevalecientes hace una década.

De acuerdo con este escenario, el FMI prevé que los países de la región continúen disminuyendo sus relaciones de endeudamiento. En el cuadro 5 se aprecian las magnitudes en que el conjunto de los PED y los diferentes agrupamientos alternativos de países (en los que resultan incluidos, como ya se indicó, todos o algunos de los países de la región) reducirían su relación de endeudamiento. En el caso de América Latina y el Caribe, ello supone mantener la ya elevada proporción de exportaciones que se destina al servicio de la deuda,

aunque el componente de intereses disminuya significativamente.

b) En los "escenarios optimistas"

Si los PI lograran crecer a un ritmo promedio de 3.5% anual hasta el final de la década, con una disminución de la protección de sus mercados internos -tal como se plantea en los "escenarios más optimistas"-, los PED podrían expandir el volumen de sus exportaciones a tasas cercanas al 7%. Esto es lo que indican los resultados de los escenarios "altos" del FMI y del BM.

En este caso, el conjunto de América Latina y el Caribe podría aumentar sus exportaciones a 5.7% anual. Las perspectivas serían diferentes, sin embargo, para los países exportadores de manufacturas, para los exportadores de petróleo y de otros productos primarios. Como se observa en el cuadro 4, el escenario "alto" del BM proyecta una expansión de las exportaciones de manufacturas de los PED a un 10% anual, mientras que las exportaciones de productos primarios aumentarían a un 3% anual. Por otra parte, los exportadores netos de petróleo (entre los que se cuentan los seis países petroleros de nuestra región) lograrían aumentar sus exportaciones, en estos "escenarios optimistas", a 5% por año. Los principales deudores (que, como se indicó, incluyen los cuatro mayores deudores de América Latina), podrían, en este escenario, expandir sus exportaciones a 4.6% anual.

Las perspectivas de evolución de la capacidad para importar y el financiamiento externo previstos en estos escenarios, permitirían a los PED expandir las importaciones a tasas cercanas al 9%. Como se aprecia en el cuadro 4, ello sería asimismo posible para América Latina y el Caribe, con alguna restricción adicional para los principales deudores.

Ello sería consistente, según el FMI, con un crecimiento -tanto del conjunto de los PED como de nuestra región- del orden del 6.5% anual. El BM, en cambio, supone que el mismo ritmo de expansión de las importaciones posibilitaría un crecimiento del PIB de 5.5% anual.^{10/}

En su "escenario alto", el FMI prevé disminuciones de las relaciones de endeudamiento y del pago de intereses -con mantenimiento del servicio total de la deuda- similares a las de su escenario básico. El BM es aun más optimista en cuanto a la disminución de las relaciones de endeudamiento e incluso al suponer una reducción de la proporción del servicio de la deuda sobre las exportaciones.

c) En los "escenarios pesimistas"

La posibilidad de un "crecimiento recesivo" de la economía mundial representada por los "escenarios más pesimistas", acotaría las posibilidades de que los PED expandan sus exportaciones, las que aumentarían a razón de 3.5% anual, muy por debajo de las tendencias históricas -aun de las más recientes-, como se observa en el cuadro 4. En este contexto, las de América Latina y el Caribe se expandirían a sólo el 1.7%, aunque los países exportadores de manufacturas puedan superar en alguna medida ese promedio.

En estos escenarios, las importaciones del conjunto de los PED se expandirían a tasas similares a las de las exportaciones, pero la región de América Latina y el Caribe se vería obligada a restringir sus importaciones, y los países deudores a contraerlas a razón de un 2% anual, para cumplir con las previsiones de los escenarios con respecto al pago de la deuda externa.

En tal caso, el PGB de los países de la región se podría expandir a razón de un 1% anual, con el consiguiente deterioro continuado de los niveles de producto por habitante.

RESULTADOS DE LOS ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL PARA LOS PAISES EN DESARROLLO (PED)^{1/}
(tasas anuales acumulativas; promedios de cada periodo)

Variables	Resultados históricos				Escenario básico		Escenarios altos		Escenarios bajos	
	1968-72	1973-80	1981-84	1987-90	FMI	BM	FMI ^{a/}	BM	FMI ^{b/}	BM
					1987-90	1985-90	1987-90	1985-90	1987-90	1985-90
1. Exportaciones totales, de las cuales:	7.4	5.1	5.1	5.6		6.7				
Hemisferio Occidental	3.9	2.0	3.2	4.2		...			1.7	...
Principales deudores c/	5.9	5.2	4.6	3.3		...			0.7	...
Principales exportadores de manufacturas g/	12.1	10.0	7.6	6.5		8.9			3.6	4.7
Exportadores netos de petróleo d/	4.0	5.0	6.7	4.1		4.1			1.5	2.1
Manufacturas	...	...	9.7 e/	...		10.4			...	5.4
Productos primarios	...	...	2.8 e/	...		3.1			...	1.7
Términos de intercambio	0.3	3.4	- 0.6	f/		...			- 2.8 e/	...
2. Importaciones, de las cuales:	7.2	7.7	- 1.5	6.8		8.8			1.9	2.4
Hemisferio Occidental c/	7.9	6.6	- 14.0	6.6		...			- 0.5	...
Principales deudores c/	10.5	10.0	- 7.8	5.1		...			- 2.1	...
Principales exportadores de manufacturas g/	12.9	7.4	0.4	7.7		12.1			1.9	3.7
Exportadores netos de petróleo d/	2.5	10.4	- 6.3	4.8		6.4			- 1.1	1.9
3. Crecimiento del PIB, del cual:	6.3	5.4i	2.6	4.8		5.5			2.3	4.1
Hemisferio Occidental	6.7	5.6	- 0.6	4.5		...			1.0	...
Principales deudores c/	7.5	6.3	0.7	5.0		...			1.7	...
Principales exportadores de manufacturas g/	7.9	5.8	1.8	4.6		6.4			0.9	3.8
Exportadores netos de petróleo d/	6.1	6.3	0.3	4.7		4.7			2.5	3.6

1/ Para el FMI corresponde a PED "endeudados", excluye 8 exportadores de petróleo del Medio Oriente.

a/ "Mejores políticas" en los países industriales.

b/ "Peores políticas" en los países industriales.

c/ Argentina, Brasil, Indonesia, Corea, Filipinas, México y Venezuela.

d/ FMI: Baréin, Bolivia, Congo, Ecuador, Egipto, Gabón, Malasia, México, Perú, Siria, Trinidad y Tabago y Túnez. El BM agrega Argelia, Angola, Camerún, Irán, Irak, Nigeria y Venezuela.

e/ Corresponde a 1980-1985.

f/ Supuesto para todos y cada uno de los grupos de países. Corresponde a los términos de intercambio de las materias primas (excluido el petróleo), con respecto a las manufacturas.

g/ Importadores netos de petróleo (Argentina, Brasil, Corea, Grecia, Hong Kong, Israel, Portugal, Singapur, Sudáfrica y Yugoslavia).

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, 1985 a/ y b/. Banco Mundial, 1985.

Cuadro 5

RESULTADOS DE LOS ESCENARIOS ALTERNATIVOS EN CUANTO A LA SITUACION DE PAGOS EXTERNOS DE LOS PED
(Porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios)

	FMI						BM	
	1984	1990			1990		1984	1990
		Escenario básico	Escenario alto	Escenario bajo	Escenario alto	Escenario bajo		
I) <u>Deuda</u>	151.3	107.7	106.0	126.8	135.4	98.2	133.1	
Hemisferio occidental	280.0	175.7	173.3	214.3	...	...	...
Principales deudores	236.6	149.7	148.4	185.0	...	...	...
Principales exportadores de manufacturas	121.3	82.5	81.4	94.9	109.1	67.8	97.0	
Exportadores netos de petróleo	199.0	139.0	138.0	166.9	164.3	129.1	163.5	
II) <u>Servicio de la deuda</u>	22.5	20.5	19.9	26.5	19.7	16.0	28.0	
Hemisferio occidental	39.4	40.2	38.4	50.2	...	...	...
Principales deudores	35.1	32.8	31.6	41.8	...	...	...
Principales exportadores de manufacturas	19.2	18.1	17.6	21.5	16.0	12.9	24.2	
Exportadores netos de petróleo	29.1	29.1	28.2	36.1	28.1	22.7	35.9	
III) <u>Intereses</u>	13.0	8.6	8.6	12.5	...	...	...
Hemisferio occidental	28.9	16.5	15.9	21.2	...	...	...
Principales deudores	24.9	13.8	13.5	18.3	...	...	...
Principales exportadores de manufacturas	12.4	7.6	7.6	9.4	...	...	...
Exportadores netos de petróleo	17.7	12.8	12.5	16.5	...	...	...

Fuente: FMI, 1985a, 1985b; BM, 1985.

Ello, de acuerdo con este escenario del FMI, aun posibilitaría una disminución -menor, naturalmente, que en el escenario de "mejores políticas"- de las relaciones de endeudamiento de América Latina y el Caribe, gracias a un aumento del peso del servicio total de la deuda sobre las exportaciones, pese a que el componente de intereses pueda disminuir -aunque resulte superior que en el escenario básico. Como se aprecia en el cuadro 5, el BM supone, en cambio, que en un escenario pesimista de la economía mundial, los PED podrían mantener sus actuales relaciones de endeudamiento, pero con un aumento de la carga del servicio de la deuda, debido al aumento en los intereses.

Notas

1/ Para un detalle de los escenarios considerados, véanse las referencias bibliográficas correspondientes a este artículo. El análisis que sigue se basa en los escenarios alternativos elaborados por el FMI, el BM y el Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII).

2/ Aunque esta apreciación fue formulada antes de la intervención concertada de "los cinco" en los mercados cambiarios, en septiembre de 1985, en lo esencial continúa siendo válida.

3/ OCDE, OECD Economic Outlook, París, junio, 1985, p.vii.

4/ Véase al respecto BIS, Fifty-fifth Annual Report, Basle, junio, 1985.

5/ Al respecto, véase S. Marris, "Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk" (working draft), IIE, 25 de julio, 1985.

6/ No se consideraron las variantes de "mejores políticas" ni de "peores políticas" de los PED, desarrolladas por el FMI (con políticas de los PI similares, en ambos casos, a las supuestas en el escenario básico), porque afectan sólo los resultados para los PED, ya que el FMI desprecia, en estos casos, la reducida interdependencia que podría afectar los resultados para los PI, considerándolos similares a los del escenario básico.

7/ Probablemente por considerar que la depreciación del dólar aliviaría las presiones inflacionarias en los otros PI.

8/ Según se adopte o no un programa cooperativo de acciones concertadas entre los PI.

9/ En lo esencial, PED del hemisferio occidental, según la clasificación del FMI.

10/ En un notable contraste con estas proyecciones, el CEPII supone, en su escenario de "reequilibrio coordinado", que América Latina sólo podría crecer al 2.6% anual en 1985-1990.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Banco Mundial (BM), World Development Report 1985. International Capital and Economic Development. World Development Indicators, Oxford University Press, 1985.

BID, National Responses to the Debt Crisis, presentado al "Seminar on Prospects for Latin America in the World Economy of the 80's", París, 20-22, junio, 1985.

BID, Progreso económico y social de América Latina. Informe 1985, Washington, D.C., 1985.

CEPII, Configurations prospectives de l'économie mondiale, París, mayo, 1985.

Fondo Monetario Internacional (FMI), Economic Outlook. April, 1985-a./ A Survey by the Staff of the International Monetary Fund, Washington, D.C., 1985.

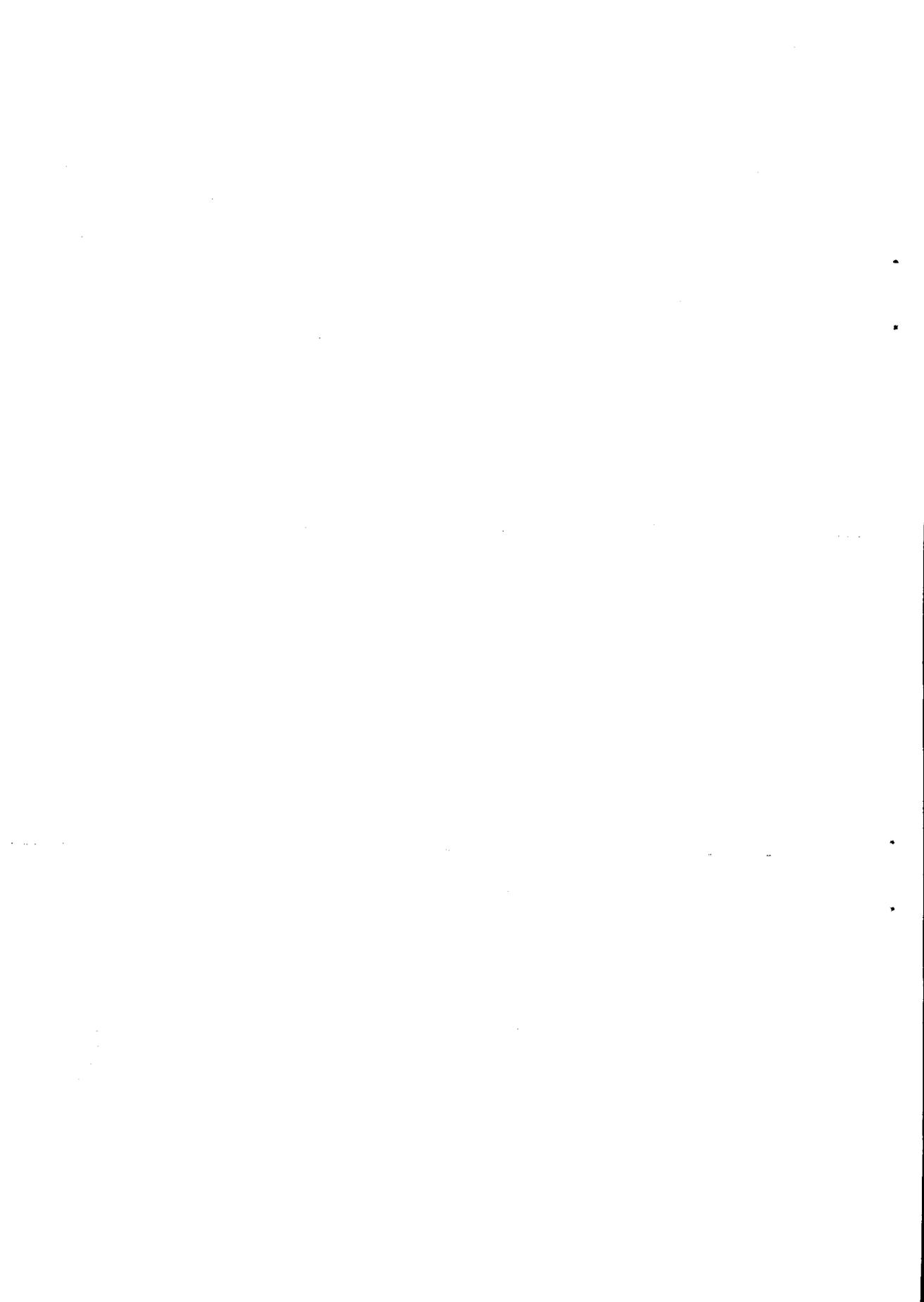
Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook. October, 1985-b. Revised Projections by the Staff of the International Monetary Fund, Washington, D.C., 1985.

Marris, Stephen, "Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk", (Working Draft), IIE, julio, 1985.

OCDE, OECD Economic Outlook, No.37, junio, 1985.

ONU, World Economic Survey 1985. Current Trends and Policies in the World Economy, Department on International Economic and Social Affairs, Naciones Unidas, Nueva York, 1985.

UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo. 1985; y Segunda parte: La deuda, el desarrollo y la economía mundial, y Anexos, julio, 1985, (UNCTAD/TDR/5 vol.II).



REFLEXIONES SOBRE LAS EXPORTACIONES Y EL COMERCIO
DE MANUFACTURAS DE AMERICA LATINA

Introducción

La abundante liquidez financiera internacional de los años setenta y la subsecuente crisis de la deuda del decenio de los ochenta contribuyeron a relegar a un segundo plano la reflexión sobre la estructura productiva. Sin embargo, como respuesta a la restricción externa, se ha difundido rápidamente el criterio de otorgar prioridad a las exportaciones y, en particular, a las de bienes manufacturados. Estas últimas presentan como atributos favorables el dinamismo de la demanda, la evolución favorable de los precios, el aumento de la productividad y la disminución de los costos para la producción destinada al consumo interno, el desarrollo de la capacidad tecnológica y organizativa necesarias para acompañar las condiciones cambiantes del mercado internacional y el efecto multiplicador sobre el empleo. La materialización del objetivo de expandir las exportaciones de manufacturas, así como la concretización de sus atributos virtuales, están indisolublemente vinculadas a un conjunto complejo de factores, entre los cuales el contenido y la evolución de la estructura productiva interna desempeña una función nada despreciable. Esta nota aborda esquemáticamente los siguientes aspectos:

1. Definiciones alternativas de manufacturas.
2. Caracterización de la exportación de manufacturas de América Latina.
3. Contenido y evolución del comercio de manufacturas de América Latina.
4. Vinculaciones entre estructura productiva y comercio exterior de los países de la región.

1. Definición de manufacturas

La amplia gama de definiciones de manufacturas que se utilizan están construidas básicamente a partir de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), de la cual se toman las secciones 5-8, y se le excluyen o agregan productos, dependiendo del propósito que se persigue para el estudio correspondiente. A continuación se presentan seis de las definiciones más frecuentes, en orden de cobertura creciente de productos:

1. CUCI, Secciones 5-8, excepto el capítulo 67 (metales ferrosos) y el capítulo 68 (metales no ferrosos).
2. CUCI, Secciones 5-8, excepto el capítulo 68 (metales no ferrosos).
3. CUCI, Secciones 5-8.
4. Una lista de productos definidos como semi manufacturas y manufacturas por la UNCTAD/ tomando dos alternativas:
 - a) UNCTAD TOTAL A: incluye secciones 5-8, menos el capítulo 68, más alimentos elaborados, bebidas, tabaco, maderas trabajadas, corcho, caucho sintético, fibras sintéticas y pulpa de papel.
 - b) UNCTAD TOTAL B: incluye total A, más petróleo y capítulo 68, metales no ferrosos.
5. Una lista de 76 códigos CUCI especialmente identificados por ONUDI por usos finales divididos en: bienes de consumo no duradero, suministro y productos intermedios, bienes de capital y bienes duraderos y otras

manufacturas.2/

6. Una lista de 145 códigos CUCI a 3 y 4 dígitos usada por la ONUDI, que incluye la definición UNCTAD total B, más carne fresca, productos lecheros y huevos, arroz pulido, azúcar y miel, té, yerba mate, alimentos para animales, harina de semillas oleaginosas, lana, tops y desechos de lana, algodón, aceites animales y vegetales.3/

Para los efectos de ilustrar la importancia de precisar el concepto de manufacturas que se está utilizando, se presenta en el cuadro 1 la cuantificación de las exportaciones de manufacturas del Brasil para 1982, de acuerdo con cada una de las definiciones previamente mencionadas. Se constata que, dependiendo de cuál de estas definiciones se adopte, el volumen de manufacturas exportado puede duplicarse -de 6 600 millones de dólares a 13 900 millones de dólares.

2. Caracterización de la exportación de manufacturas de América Latina

2.1 Volumen y dinamismo

En las dos últimas décadas, las exportaciones de manufacturas de América Latina han experimentado un crecimiento significativo: desde 600 millones de dólares, en 1961, a 18 mil millones de dólares, en 1982 (definición 4a) y en dólares corrientes). Con variaciones en el ritmo, el dinamismo se verifica en la casi totalidad de los países de la región (véase el cuadro 2). En 1961, los tres países mayores de la región (Argentina, Brasil y México) generaban el 69% de las exportaciones totales de manufacturas de la región, proporcionando cada uno de ellos partes similares; en 1982, estos tres países generaron prácticamente 78% del total, con la diferencia notable respecto a 1961 de que el Brasil más que duplicó a la Argentina y México en conjunto, originando el 53% de las exportaciones totales de manufacturas de América Latina. Este total -18 mil millones de dólares, en 1982- es inferior a las exportaciones de manufacturas de algunos países pequeños de Europa, como Suecia (21 mil millones), Suiza (24 mil millones), levemente superior al de España (15 mil millones de dólares), e inferior al de Corea del Sur (19 mil millones) y de Hong Kong (19 mil millones).

Los países que han incrementado significativamente su participación en las exportaciones industriales de la región son el Brasil, Colombia, Ecuador y el Perú, y los que han perdido participación en mayor medida son los países del cono sur -la Argentina, Chile y Uruguay-, los que experimentaron un claro retroceso en el grado de industrialización.4/ En 1961, estos países generaban el 32% de las exportaciones regionales de manufacturas, participación que, en 1982, cayó a 17%.

2.2 Gravitación en las exportaciones totales y en la producción

En la casi totalidad de los países de la región, la participación de la exportación de manufacturas en las exportaciones totales se incrementó significativamente durante el período. La única excepción significativa se dio en México en la segunda mitad del decenio de 1970, donde, como consecuencia de la expansión petrolera, las exportaciones industriales, que en 1970 habían alcanzado un 38% de las exportaciones totales, en 1982 se redujeron a 11%. El país en el cual las exportaciones de manufacturas alcanzaron la participación más elevada en las exportaciones totales fue el Brasil, que, en 1982, alcanzó a 47%. (En 1984, compensando la caída del mercado interno, llegó a un 64%.) A título de referencia, es útil señalar que en el comercio mundial las manufacturas (definición 2) en 1982 representaban el 57% de las exportaciones totales, proporción que en el caso de los países desarrollados se elevaba a un 72%; mientras que en los países de economía planificada, era de a 48%, y 23% en el conjunto de los países en

Cuadro 1

COMPARACION DE LAS DIFERENTES DEFINICIONES DE LAS EXPORTACIONES DE
MANUFACTURAS. EL CASO DE BRASIL

Definiciones	1982 Exportaciones (Millones de dólares)
1. CUCI secciones 5 al 8 - capítulo 67 y 68	6 570
2. CUCI secciones 5 al 8 - capítulo 68	7 582
3. CUCI secciones 5 al 8	7 688
4. UNCTAD a) Total A	9 531
b) Total B (incluye petróleo y capítulo 68)	11 013
5. Lista 76 códigos CUCI por usos finales	13 165
6. Lista 145 códigos CUCI a 3 y 4 dígitos	13 948

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

(Millones de dólares)

(Porcentajes)

	1961		1970		1982	
América Latina	576.0	100.0	2 032.0	100.0	17 995.7	100.0
Argentina	132.0	22.9	420.3	20.7	2 192.8	12.2
Bolivia	3.7	0.6	8.7	0.4	39.4	0.2
Brasil	139.3	24.2	580.0	28.6	9 531.2	53.0
Chile	36.3	6.3	86.9	4.3	563.2	3.1
Colombia	10.3	1.8	64.7	3.2	791.5	4.4
Ecuador	3.5	0.6	8.6	0.4	249.2	1.4
México	124.8	21.7	444.0	21.9	2 252.3	12.5
Paraguay	14.2	2.5	25.5	1.3	61.4	0.3
Perú	11.7	2.0	19.3	0.9	502.6	2.8
Uruguay	18.6	3.2	39.2	1.9	363.7	2.0
Venezuela	17.5	3.1	32.5	1.6	347.6	1.9
Costa Rica	} 50.0	} 8.7	51.4	2.5	249.9	1.4
El Salvador			70.1	3.4	177.5	1.0
Guatemala			101.0	5.0	331.4	1.9
Honduras			33.3	1.6	119.8	0.7
Nicaragua			34.4	1.7	41.8	0.2
Panamá	0.1	-	1.5	0.1	54.5	0.3
República Dominicana	14.0	2.4	10.6	0.5	125.9	0.7

Fuente: CEPAL, documento E/CEPAL/L.235 y actualizaciones. Definición UNCTAD A.

desarrollo.

El impacto de las exportaciones industriales sobre la economía nacional está determinado en gran parte por su participación en la producción industrial nacional; en los países mayores de la región, las exportaciones industriales representan una proporción muy baja de la producción industrial; en el caso del Brasil, donde se origina más de la mitad de la exportación industrial de la región, su participación en el valor bruto de producción industrial alcanza a 6% y en México a 5.5%, niveles inferiores a aquellos países que reconocidamente están volcados hacia el mercado interno, como la India (9%) o los Estados Unidos (8%).

2.3 Contenido e incidencia en las importaciones de los países desarrollados

En cuanto al contenido de las exportaciones de manufacturas, se verifica que en las últimas dos décadas decreció la proporción de productos alimentarios (de 35% en 1961 a 15% en 1982), y se incrementó significativamente la de productos de la industria metalmeccánica (de 7% en 1961 a 31% en 1982). En esta última categoría (bienes de capital y bienes de consumo duradero), que se caracteriza por una mayor densidad tecnológica (véase nuevamente el Informe No.1, citado en la nota 4), la proporción más elevada se verifica en los países con mayor grado de industrialización (el Brasil y México), que representan aproximadamente 40% de las exportaciones industriales totales, para decrecer a 27% en el caso de la Argentina, 17% en el del Grupo Andino, 11% en el del Mercado Común Centroamericano, y 9% en aquellos países no incluidos en las agrupaciones antes mencionadas. Para efectos de comparación internacional, puede señalarse que en el caso de las exportaciones de los países desarrollados, las provenientes del sector metalmeccánico representan 59%, en contraste con el 31% que se verifica para el conjunto de América Latina; en cambio, en las exportaciones de bienes de consumo no duraderos, su ponderación, no obstante haber caído en las últimas décadas, en 1982 alcanzaba a 35%, mientras que en los países avanzados se reducía a 20%. El contenido de las exportaciones industriales fue adquiriendo importancia en la medida en que el dinamismo de la demanda fue variando notoriamente en los distintos rubros. En el período reciente (1975-1982), se verificó que el rubro de mayor dinamismo en las importaciones de los países avanzados, procedentes de los países en desarrollo correspondió a la industria metalmeccánica (23% de crecimiento anual); además, la participación de los países en vías de desarrollo en relación con las importaciones totales de los países desarrollados en ese rubro es aún muy baja (6%, en contraste con un 10% para el total de manufacturas; 20% para textiles y 42% para vestuario).

La ponderación de las exportaciones industriales de los países en vías de desarrollo en el consumo aparente de países avanzados es aún notablemente bajo -aproximadamente 2% para los principales países industrializados-, aun cuando, en algunos rubros, han alcanzado proporciones más elevadas (en el caso de los Estados Unidos, se verificaba que las importaciones de calzado, vestuario y relojes se había incrementado desde alrededor de 1%, en 1950, hasta cerca de 14%, hacia finales de la década de los años setenta).

2.4 Síntesis

Se verifica que en las últimas décadas las exportaciones de manufacturas se han elevado significativamente en la mayor parte de los países de la región; en general, representan proporciones bajas de la producción industrial y de las exportaciones totales, con una fuerte concentración en un país -Brasil-, donde se origina el 53% de las exportaciones regionales de manufacturas, las que, a su vez, son inferiores a las de algunos países pequeños de Europa y del Sudeste asiático, con un contenido en el que aún predominan, en el caso de los países pequeños y medianos, rubros tradicionales en los cuales o bien la demanda es poco dinámica o, si fue dinámica en el pasado, tiene perspectivas menos estimulantes en el futuro por el grado de penetración alcanzado en los mercados de los países avanzados.

3. Contenido y evolución del comercio de manufacturas de América Latina

3.1 Volumen y composición regional

Mientras las exportaciones de manufacturas de América Latina se incrementaban de 600 millones de dólares, en 1961, a 18 mil millones de dólares, en 1982, las importaciones de manufacturas se elevaban de 6 mil millones de dólares a 53 mil millones de dólares, con lo cual el déficit comercial en productos manufacturados de la región se incrementaba de 5 500 millones de dólares, en 1961, a casi 35 mil millones de dólares, en 1982. (Véase el cuadro 3.) Se verifica que sólo en un país -Brasil- se alcanzó en 1982 un superávit en el sector manufacturero; en el resto de los países se observa un balance crecientemente negativo. En 1982, el Brasil representaba 53% de las exportaciones industriales de la región y 16% de las importaciones industriales de la misma. El déficit cuantitativamente más importante se dio en los países exportadores de petróleo: México y Venezuela representaron casi el 60% del déficit de productos manufacturados de la región.

3.2 Contenido sectorial

El significado del déficit comercial de manufacturas está vinculado al contenido sectorial del mismo que, en el caso de América Latina, está fuertemente dominado por el rezago de la producción interna de bienes de capital y por la "curiosa estructura productiva" de la industria automotriz.^{5/} Se observa que en 1981, para el conjunto de América Latina, el 49% del déficit provenía del sector de bienes de capital y un 16% del sector materiales de transporte, lo que significa que en la industria metalmeccánica se generaron prácticamente dos tercios del déficit comercial total. (Véanse los gráficos 1 y 2.) El otro rubro dinámico de industrialización en América Latina lo constituye la rama de la industria química, que explica un 17% adicional del déficit, proporción que se eleva a 25% en el Grupo Andino y a 30% en el Mercado Común Centroamericano. En cuanto al sector líder de la fase precedente de industrialización, el sector automotriz (por su dinamismo, encadenamientos hacia atrás e influencia en la infraestructura física y en el patrón energético), se observa que sólo en el caso del Brasil se generó un superávit a comienzos de los ochenta, mientras que en el resto de los países su contribución al déficit fluctuó entre el 10 y el 30% del total. Al desagregar sectorialmente la estructura del déficit de manufacturas, se verifica que la región ha mantenido un superávit en el rubro de alimentos desde la década de 1960 y, desde 1970, en el de cuero y calzado, situación que se explica fundamentalmente por las exportaciones de los países mayores de la región: Argentina, Brasil y México. En el Grupo Andino, en el Mercado Común Centroamericano y en el resto de América Latina, los rubros y montos de superávit son puntuales y excepcionales. El único país en el que ya en 1970 se verificó una amplia y creciente gama de rubros con superávit fue el Brasil.

3.3 Evolución temporal y contenido

La evolución temporal, así como la diversidad de situaciones del déficit de manufacturas, se presenta en el gráfico 3: en el decenio de 1960, para el conjunto de la región, el déficit se mantuvo prácticamente constante, lo que significa una disminución en términos reales. En el decenio de 1970, coincidiendo con el aumento de la liquidez internacional, que se explica en particular por el incremento del déficit en productos intermedios (siderurgia y petroquímica) y metalmeccánica (bienes de capital y automotriz), se produjo una significativa expansión, con ritmos y significados que varían según los países: en el caso del Brasil, durante la primera mitad de la década, el rápido incremento del déficit reflejó, básicamente, un proceso de expansión productiva interna muy acelerada; en el caso de México, se dio un fenómeno similar en la segunda mitad de los años setenta, asociado al "boom" del petróleo; en el caso de la Argentina, el déficit

Cuadro 3

AMERICA LATINA: SALDOS COMERCIALES DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS
(Millones de dólares)
(Porcentajes)

	1961		1970		1982	
América Latina	-5 551.5	100.0	-9 056.1	100.0	-34 880.8	100.0
Argentina	-1 057.1	19.0	-933.2	10.3	-1 976.9	5.7
Bolivia	-62.4	1.1	-134.1	1.5	-367.6	1.1
Brasil	-768.2	13.8	-1 376.5	15.2	1 334.6	-3.8
Chile	-377.1	6.8	-603.2	6.7	-1 719.9	4.9
Colombia	-448.4	8.1	-666.4	7.4	-3 345.4	9.6
Ecuador	-84.7	1.5	-223.0	2.5	-1 331.7	3.8
México	-841.1	15.2	-1 610.7	17.8	-9 404.6	27.0
Paraguay	-10.2	0.2	-29.4	0.3	-403.3	1.2
Perú	-369.8	6.7	-458.9	5.1	-2 568.3	7.4
Uruguay	-106.3	1.9	-117.4	1.3	-186.3	0.5
Venezuela	-870.2	15.7	-1 634.1	18.0	-11 134.6	31.9
Costa Rica			-217.7	2.4	-357.9	1.0
El Salvador			-110.5	1.2	-385.7	1.1
Guatemala	-398.3	7.2	-149.4	1.6	-708.3	2.0
Honduras			-155.8	1.7	-364.7	1.0
Nicaragua			-124.6	1.5	-467.5	1.3
Panamá	-109.9	2.0	-262.8	2.9	-982.0	2.8
Rep. Dominicana	-45.8	0.8	-238.4	2.6	-510.5	1.5

Fuente: CEPAL, Documento E/CEPAL/L. 235 y L. 245 y actualizaciones

Cuadro 4

AMERICA LATINA: SALDOS COMERCIALES POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA
(Millones de dólares)

Año 1970	Total sectores	Agricultura	Ind. Manufact. ^{a/}	Energía	Minería	Otros Sectores
Tótal América Latina	-475	4 974	-9 046	1 654	1 945	-2
Países Exportadores de Petróleo	-157	574	-3 881	2 234	913	3
Bolivia	66	-24	-114	8	197	-1
Ecuador	-82	154	-216	-17	-4	1
México	-1 256	294	-1 594	-40	84	-
Perú	426	370	-434	-6	496	-
Venezuela	689	-220	-1 523	2 289	140	3
Países no Exportadores de Petróleo	-318	4 400	-5 165	-580	1 032	-5
Argentina	78	1 257	-988	-73	-119	1
Brasil	-111	1 790	-1 556	-363	109	-1
Colombia	-120	485	-641	68	-25	-7
Costa Rica	-85	149	-216	-11	-7	-
Chile	304	-82	-618	-58	1 062	-
El Salvador	14	125	-104	-4	-3	-
Guatemala	6	172	-156	-6	-3	-1
Haití	-11	11	-26	-3	7	-
Honduras	-50	113	-163	-9	8	1
Nicaragua	-19	122	-132	-12	3	-
Panamá	-247	48	-248	-44	-1	-2
Paraguay	-11	43	-41	-11	-2	-
Rep. Dominicana	-66	122	-183	-20	10	5
Uruguay	-	135	-93	-34	-7	-1

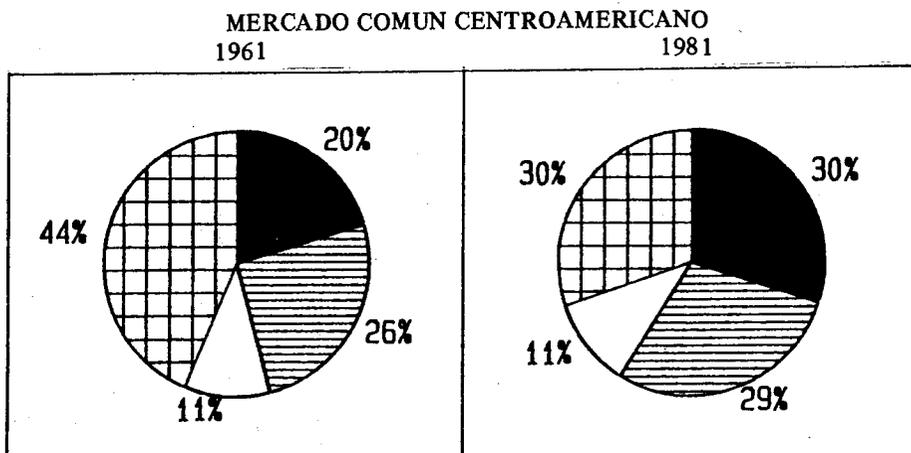
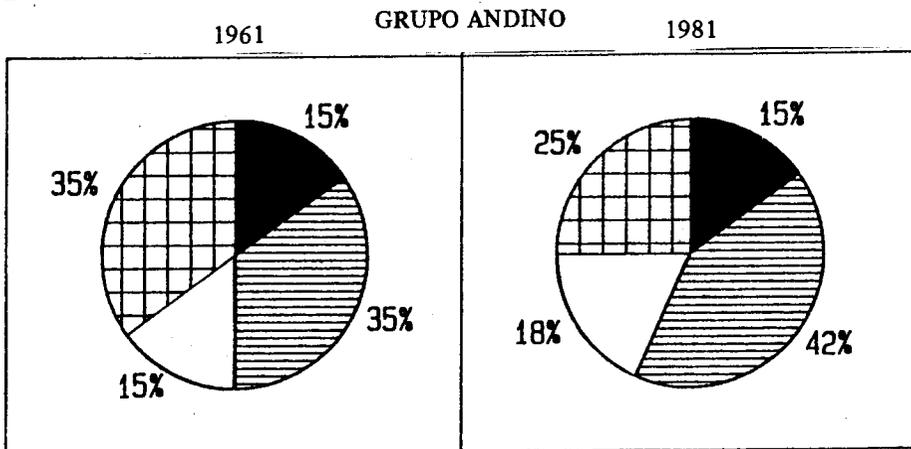
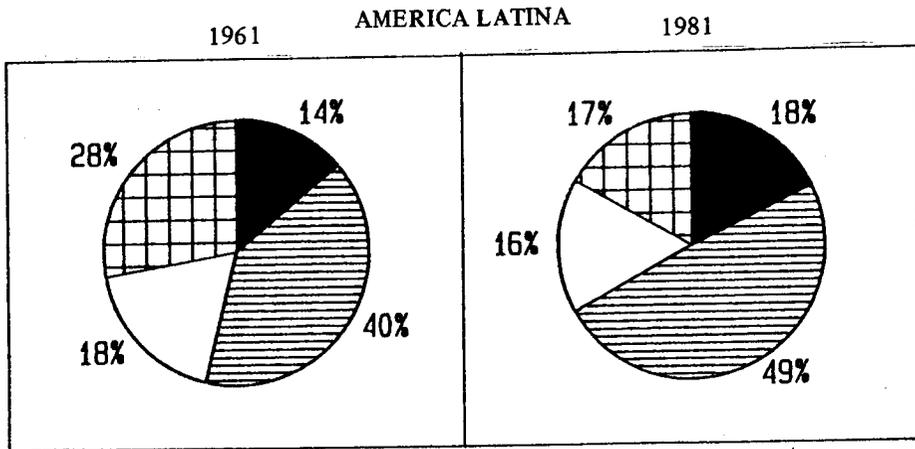
Fuente: CEPAL, Docto./LC/G. 1329

a/ Industria manufacturera comprende secciones 5-8, menos cap.68, de CUCI.

Gráfico 1

ESTRUCTURA DEL DEFICIT DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS

(En porcentajes)



Industria química	Material de transporte.
Bienes de capital	Resto de manufacturas.

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

se incrementó fundamentalmente en la segunda mitad de la década de 1970, en parte debido a la apertura del mercado interno a las importaciones. Es interesante destacar el hecho de que en el conjunto de países y agrupaciones regionales los rubros tradicionales -de moderado crecimiento interno- se mantuvieron en niveles de déficit muy modestos, salvo en el caso del Brasil, donde desde 1970 se inició una significativa corriente de exportaciones que generó un fuerte superávit, a la que, a partir de 1975, se sumó la paulatina disminución del déficit en productos intermedios y metalmecánicos.

La disminución del déficit que se observa en todos los casos a partir de 1980-1981, refleja simplemente la drástica disminución de importaciones ocasionada por la crisis externa (aumento de la tasa de interés, deterioro de los términos del intercambio y suspensión de la afluencia de recursos financieros hacia la región).

4. Vinculaciones entre estructura productiva y comercio exterior de los países de la región

4.1 Especificidades nacionales de la inserción internacional

El déficit comercial del sector manufacturero, reflejo del patrón de industrialización adoptado, se compensó con el superávit generado en los sectores de recursos naturales y, cuando esto fue insuficiente, con el endeudamiento externo. Para algunos países, el recurso natural básico ha sido, a partir de la segunda mitad del decenio de 1970, el petróleo (Ecuador, México y Venezuela); para otros, la fuente principal de divisas ha sido la minería (Chile, Perú y Bolivia; en estos dos últimos países, complementada por el petróleo); un tercer grupo de países es aquél que financia el déficit del sector industrial con el superávit del sector agrícola (Argentina, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, y todos los países de América Central). En Haití se da la grave situación de que al déficit manufacturero se suma el déficit agrícola y energético, con un superávit marginal en la actividad minera. En el Brasil, único país donde el sector manufacturero no contribuye a la restricción externa, el déficit energético se cubre básicamente con el superávit agrícola y minero.

4.2 Diferencia entre exportadores y no exportadores netos de petróleo

Al agrupar los países de acuerdo con su condición de exportadores netos o no de petróleo, se verifica que en los primeros (exportadores netos) converge un fuerte deterioro comercial del sector manufacturero con una erosión del superávit -que en algunos países se transforma en déficit- de productos agrícolas; en 1981, en cuatro de los cinco países exportadores netos de petróleo, con la excepción del Ecuador, se verificó un déficit. En 1970, estos países generaban un superávit en el sector agrícola de casi 600 millones de dólares, un déficit algo superior a los 200 millones de dólares, en 1975, y uno de 4 500 millones de dólares en 1981.

En el grupo de países no exportadores netos de petróleo, el déficit energético que, en 1970, era de 600 millones de dólares, en 1975 se incrementó, alcanzando 5 mil millones de dólares y, en 1981, 15 mil millones de dólares, nivel cercano al déficit manufacturero, de 18 mil millones de dólares. Dos tercios del déficit energético de ese grupo de países tuvo su origen en el Brasil, país que no logró neutralizarlo con la disminución del déficit manufacturero (programa siderúrgico, petroquímico y de bienes de capital) ni con el superávit agrícola y minero. (Véanse los cuadros 4 y 5.)

4.3 El descuido de la producción de alimentos básicos para el mercado interno

En lo que se refiere al incremento del superávit agrícola que se verificó en la mayor parte de los países no exportadores de petróleo, parece interesante destacar el hecho de que al interior del sector agrícola coexisten situaciones

Gráfico 2
ESTRUCTURA DEL DEFICIT DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS
 (En porcentajes)

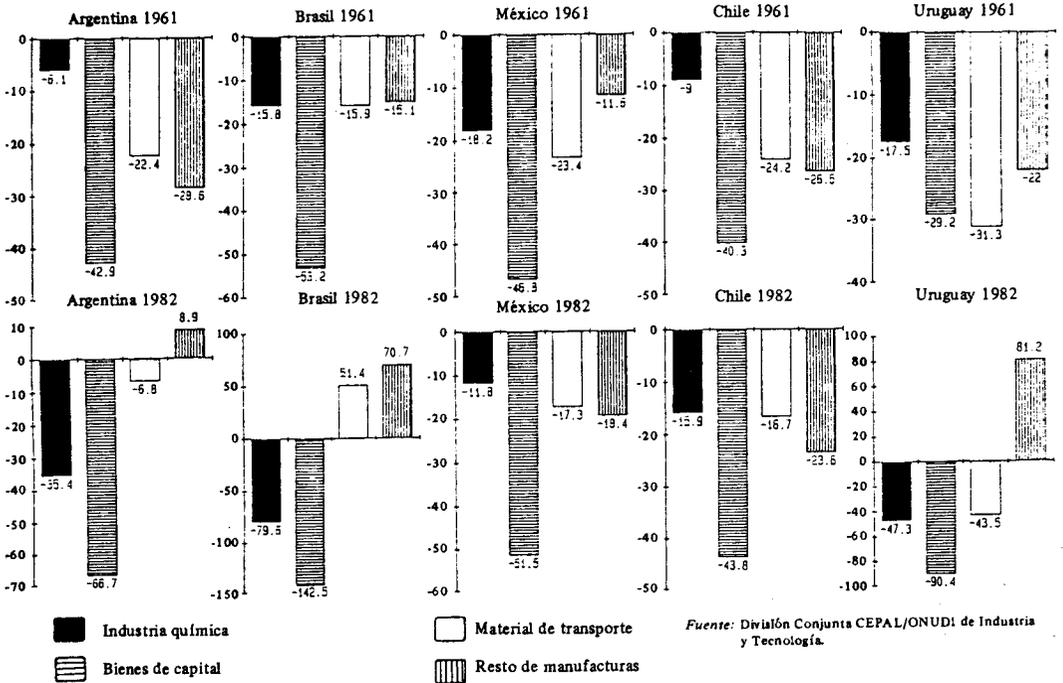
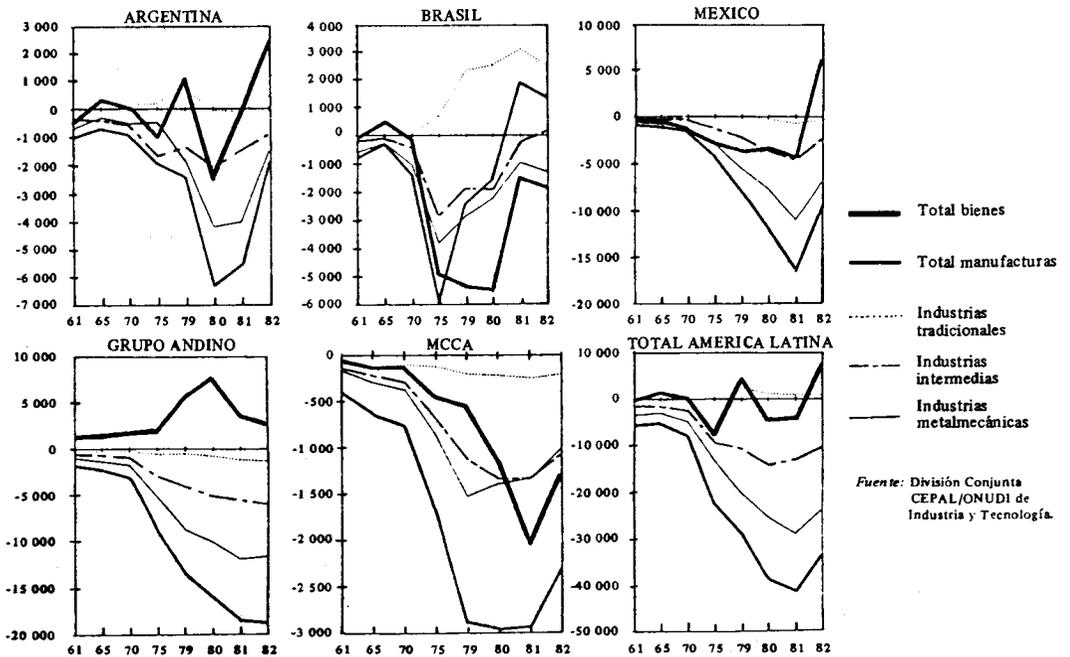


Gráfico 3
DEFICIT DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS
 (Millones de dólares)



diferentes para los rubros de exportación y de alimentos básicos para el mercado interno; en el caso del Brasil, por ejemplo, entre 1977 y 1984 se observa que los productos agrícolas para exportación por habitante crecieron un 11%; la caña de azúcar (sustitución del petróleo), se elevó 74%, y los alimentos básicos para el mercado interno cayeron 12%. El descuido de la producción de alimentos básicos para el mercado interno parece ser una tendencia general de la región, lo que se refleja en el hecho de que la proporción de las importaciones en el consumo interno de cereales creció de manera sistemática en las dos últimas décadas. (Véase el cuadro 6.)

4.4 La gravitación del déficit comercial en el conjunto de la actividad económica

Con el propósito de visualizar más claramente la gravitación relativa de los balances comerciales de cada sector productivo, se les ha puesto en relación con el PIB correspondiente (véase el cuadro 7): para el conjunto de la región se verifica un incremento moderado del déficit comercial total -de 0.3% del PIB, en 1970, a 1.1% del PIB, en 1981. A este incremento contribuyen: el aumento del déficit del sector manufacturero (de 5.4% del PIB, en 1970, a 6.3%, en 1981); la erosión del superávit en la agricultura (de 3.0%, en 1970, a 1.9%, en 1981); la erosión del superávit minero (de 1.2%, en 1970, a 0.8%, en 1981), el cual no alcanza a ser compensado por el incremento del superávit energético (de 1.0%, en 1970, a 2.6%, en 1981). En el grupo de países exportadores netos de petróleo, el déficit manufacturero en relación con el PIB se duplica (de 5.4%, en 1970, a 10.7%, en 1981), lo cual fue acompañado por la erosión del superávit agrícola y minero. Lo anterior indica con claridad la gravedad de la situación que estos países pueden enfrentar con la caída en el precio del petróleo, frágil pivote sobre el que se apoya su inserción externa.

En el grupo de países no exportadores de petróleo es preciso distinguir la situación del Brasil de la del resto de los países. En el Brasil, el déficit del sector manufacturero prácticamente desaparece con lo que se neutraliza el incremento del déficit energético, ya que el superávit agrícola y minero prácticamente se mantiene. En el resto de los países no exportadores de petróleo el incremento del déficit energético se refuerza con el incremento del déficit manufacturero, sin encontrar compensación adecuada en el sector agrícola, con lo cual el déficit comercial total se incrementa significativamente, alcanzando proporciones superiores al 7% respecto al PIB, para la mayor parte de los países considerados.

4.5 Reflexión final

De lo anterior se desprende que, con excepción del caso del Brasil, después de treinta años, el sector industrial presenta una gran fragilidad externa, la que se vincula al precario liderazgo ejercido por el sector automotriz, al rezago en la producción de bienes de capital, a las insuficientes vinculaciones con los sectores de recursos naturales (agricultura, minería) y con la disfuncional plataforma energética. En el caso de los países exportadores de petróleo, la fragilidad industrial se habría acentuado, y lo mismo habría ocurrido con las articulaciones con el sector agrícola. En cuanto a este último, existiría una preocupante tendencia regional al descuido de la producción de alimentos básicos para el mercado interno.

Estos factores, de estricta responsabilidad interna, se han visto agravados por los factores externos, pero es obvio que persistirían, incluso en la eventualidad de que el contexto internacional evolucionara favorablemente, lo cual no constituye un comercio verosímil.6/

AMERICA LATINA: SALDOS COMERCIALES POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, AÑO 1961

(Millones de dólares)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufacturera ^{a/}	Energía	Minería	Otros sectores
Total América Latina	- 9 071	14 542	-49 384	19 939	5 916	-84
Países exportadores de petróleo	1 669	-4 500	-31 428	35 352	2 448	-203
Bolivia	84	-89	-690	320	544	-1
Ecuador	296	525	-1 864	1 662	-29	2
México	-4 563	-2 064	-16 072	14 142	-235	-334
Perú	-717	-346	-2 643	524	1 670	78
Venezuela	6 569	-2 526	-10 159	18 704	498	52
Países no exportadores de petróleo	-10 740	19 042	-17 956	-15 413	3 468	119
Argentina	-280	5 771	-5 566	-402	-86	3
Brasil	-1 499	8 072	-245	-10 842	1 354	162
Colombia	-2 240	1 400	-2 790	-685	-146	-19
Costa Rica	-263	547	-545	-192	-29	-44
Chile	-2 382	167	-3 949	-850	2 406	-156
El Salvador	-248	384	-431	-197	-6	2
Guatemala	-559	609	-745	-378	-19	-26
Haití	-307	-72	-181	-63	5	4
Honduras	-232	487	-596	-147	25	-1
Nicaragua	-518	239	-563	-190	-5	1
Panamá	-1 243	76	-927	-381	-9	-2
Paraguay	-303	183	-355	-127	-	-4
República Dominicana	-262	508	-491	-476	-	197
Uruguay	-404	671	-572	-483	-22	2

Fuente: CEPAL, DOC/LC/G.1329

^{a/} Industria manufacturera comprende secciones 5 al 8 menos capítulo 68 de la CUCI.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE DEPENDENCIA CEREALERA ^{a/}

	1959-1961	1969-1971	1978-1980
Brasil	11.8	8.6	18.0
México	0.1	2.3	19.9
Países Andinos ^{b/}	22.1	28.3	36.4
Centroamérica ^{c/}	12.6	13.3	19.5

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de FAO, Anuarios de Producción y Anuarios de Comercio, diversos años.^{a/} Corresponden, en sentido estricto, al porcentaje que representan las importaciones de cereales del total formado por la producción interna más dichas importaciones.^{b/} Incluye: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.^{c/} Incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

AMERICA LATINA: SALDO PIB, AÑO 1970, 1981

	Total sectores		Agricultura		Industria manufacturera ^{a/}		Energía		Minería	
	1970	1981	1970	1981	1970	1981	1970	1981	1970	1981
América Latina	-0.3	-1.1	3.0	1.9	-5.4	-6.3(-)	1.0	2.6	1.2	0.8
<u>Países exportadores de petróleo</u>	-0.2	0.6	0.8	-1.5	-5.4	-10.7(-)	3.1	12.1	1.3	0.8
Bolivia	5.2	1.1	-1.9	-1.1	-9.0	-8.7(=)	0.6	4.1	15.6	-0.1
Ecuador	-3.6	2.2	6.8	3.9	-9.5	-13.9(-)	-0.7	12.4	-0.2	-0.2
México	-2.6	-1.9	0.6	-0.9	-3.3	-6.7(-)	-0.1	5.9	0.2	-0.1
Perú	5.3	-3.1	4.6	-1.5	-5.4	-11.4(-)	-0.1	2.3	6.2	7.2
Venezuela	5.5	9.7	-1.8	-3.7	-12.3	-15.0(-)	18.4	27.6	1.1	0.7
<u>Países no exportadores de petróleo</u>	-0.3	-2.2	4.6	3.9	-5.4	-3.7(+)	-0.6	-3.2	1.1	0.7
Argentina	0.3	-0.4	4.8	9.0	-3.7	-8.6(-)	-0.3	-0.6	-0.4	-0.1
Brasil	-0.3	-0.6	4.3	3.2	-3.9	-0.1(+)	-0.9	-4.4	0.3	0.5
Colombia	-1.0	-6.8	4.2	4.2	-5.6	-8.5(-)	0.6	-2.1	-0.2	-0.4
Costa Rica	-7.5	-10.0	13.1	20.8	-19.0	-20.7(-)	-1.0	-7.3	-0.6	-1.1
Chile	3.9	-7.2	-1.1	0.5	-7.9	-12.0(-)	-0.7	-2.6	13.6	7.3
El Salvador	-	-7.0	8.9	10.8	-7.4	-12.1(-)	-0.3	-5.6	-0.3	-0.2
Guatemala	0.3	-6.5	7.8	7.0	-7.1	-8.6(-)	-0.3	-4.4	-0.1	-0.2
Haití	-2.9	-18.7	2.9	-4.4	-6.8	-11.0(-)	-0.8	-3.8	1.8	0.3
Honduras	-6.7	-9.7	15.1	20.5	-21.8	-25.0(-)	-1.2	-6.2	1.1	1.1
Nicaragua	-2.4	-20.0	15.5	9.2	-16.8	-21.7(-)	-1.5	-7.3	0.4	-0.2
Panamá	-19.7	-29.7	3.8	1.8	-19.8	-22.1(-)	-3.5	-9.1	-0.1	-0.2
Paraguay	-1.4	-5.8	5.3	3.5	-5.0	-6.7(-)	-1.4	-2.4	-	-
Rep. Dominicana	-4.3	-3.6	8.0	7.0	-12.0	-6.8(+)	-1.3	-6.6	0.7	-
Uruguay	-	-4.1	5.2	6.8	-3.6	-5.8(-)	-1.3	-4.9	-0.3	-0.2

Fuente: CEPAL, DOC/IC/G.1329.

a/ Industria manufacturera comprende las secciones 5 al 8 menos capítulo 68 de la CUCI.
b/ Con respecto al PIB de 1982.

Notas

1/ UNCTAD, Definición de productos básicos, semimanufacturas y manufacturas, UNCTAD, TD/B/C.2/3 y TD.B/C.2/190.

2/ ONUDI, La industria mundial desde 1960: Progreso y perspectivas, ONUDI/ID/229, p.193.

3/ ONUDI, World Industry 1980.

4/ Al respecto, véase Informe no.1 Industrialización y Desarrollo Tecnológico, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, CEPAL, Santiago, septiembre de 1985.

5/ Al respecto, véase la nota sobre la industria automotriz, en este mismo número.

6/ Al respecto, véase la nota acerca de los escenarios internacionales, en este mismo número.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- Balassa, Bela, "Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock", en Journal of Development Economics, vol.18, no.1, mayo-junio, 1985, pp.23-36.
- Brock E.William, "Trade and Debt: The Vital Linkage", en Foreign Affairs, verano, 1984, pp.1037-1057.
- CEPAL, América Latina y el Caribe: exportaciones de manufacturas por países y según origen industrial desde 1961 hasta 1982, CEPAL, LC/L.351, Santiago, noviembre, 1985.
- CEPAL, Informe final de la Segunda Mesa Redonda sobre el financiamiento de las exportaciones de manufacturas en América Latina, CEPAL, Santiago, 23-25 de mayo, 1984.
- Cline, R.William, Exports of Manufactures from Developing Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984.
- Chudnovsky, Daniel, El comercio de bienes de capital en América Latina y las exportaciones de Argentina, Brasil y México, LATINEQUIP, 1985.
- Fuerst Weigand, Edgar, "Industrialización y exportaciones no tradicionales: opciones estratégicas para una nueva política industrial del Estado frente a la crisis económica en Centroamérica", en Estudios Sociales Centroamericanos, no.37, 1984, pp.107-135.
- Kim S.Kwan y Turrubiate, Gerardo, "Structures of Foreign Trade and Income Distribution. The case of Mexico", en Journal of Development Economics, vol.16, no.3, diciembre, 1984, pp.263-278.
- ONUDI, La industria en el decenio de 1980: cambios estructurales de interdependencia, ONUDI, Viena, noviembre, 1985.
- Paus, Eva, Manufactured Export Growth in Latin America in the 1970's Reflection of Improved Competitiveness, Instituto Iberoamericano de Investigaciones Económicas, Documentos de Trabajo, no.37, Gotinga, 1985.
- Schydowsky, M.Daniel, Hunt, J.Shane y Mezzera, Jaime, La promoción de exportaciones no tradicionales en el Perú. Una evaluación crítica, Center for Latin American Development Studies, Boston University, Lima, 1983.
- Whee Rhee Yung, "Instruments for Export Policy and Administration. Lessons from the East Asia Experience", en Work Bank Staff Working Papers, no.725, Banco Mundial, 1985.

LA POLITICA AUTOMOTRIZ EN AMERICA LATINA:
EVALUACION Y PERSPECTIVAS

Introducción

A continuación se formulan algunas consideraciones respecto a: i) la vinculación entre el sector automotriz y el "estilo de desarrollo"; ii) las especificidades del modelo automotriz adoptado por los países de la región; iii) el impacto de la crisis, y iv) las perspectivas futuras del sector. Estos temas fueron debatidos en el seminario regional sobre el sector automotriz, organizado por CEPAL/ONUDI y el Gobierno de Colombia, en el que participaron expertos gubernamentales e internacionales, así como representantes de algunas firmas terminales y proveedores de automóviles. Dicho seminario se realizó en Bogotá, en septiembre de 1985.

1. Industria automotriz y "estilo de desarrollo"

La reflexión sobre el sector automotriz y las políticas que lo condicionan trasciende el ámbito estrictamente sectorial. Su gravitación decisiva sobre el patrón de consumo y sobre la distribución del bienestar, sus encadenamientos interindustriales y su condición de usuario y difusor de progreso tecnológico; el impacto y los requerimientos del modelo automotriz y de transporte sobre la infraestructura física, su incidencia en la orientación del proceso de urbanización, su vinculación con la plataforma energética y el medio ambiente; las articulaciones con el sector de servicios (financiamiento, comercialización, medios de comunicación), así como el impacto que una amplia gama de políticas públicas (inversión en caminos, impuestos, tarifas, tasas de interés, subsidios, aranceles, tipo de cambio, etc.) tienen tanto sobre la oferta automotriz como sobre la demanda, conducen necesariamente a vincular este tema con el ámbito más general de las estrategias de desarrollo.

En el caso específico de América Latina se verifica que:

a) El crecimiento y las modificaciones del sector manufacturero, junto con el proceso de urbanización, han estado en el centro de la transformación económica y social de las últimas décadas.

b) Al interior del sector manufacturero, las ramas que componen el área metalmecánica experimentan un crecimiento significativamente mayor que el conjunto del sector manufacturero. (Véase el cuadro 1.)

c) Al interior del sector de la metalmecánica, en la mayor parte de los países de la región, la rama de equipo de transporte, y específicamente el sector automotriz, presentan un dinamismo mayor que el conjunto del sector. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

d) En contraste con los países avanzados y con otros países semiindustrializados, el sector automotriz coexiste con un rezago relativo del sector productor de bienes de capital; el único país de la región que se aparta de este patrón es el Brasil, en donde ambos sectores presentan o experimentan un desarrollo comparable.

e) El mayor dinamismo relativo del sector manufacturero con respecto al conjunto de la actividad económica ha ido erosionándose sistemáticamente; en la década de los años cincuenta, el ritmo de crecimiento del sector manufacturero del conjunto de América Latina superó en 25% el crecimiento económico general; en 21% en los años sesenta; en 9% entre 1970 y 1975, y en sólo 2% entre 1975 y 1980.^{1/}

Un rasgo básico del patrón de industrialización de la región que, como se verá más adelante, se vincula directamente al diseño de la política automotriz, es el sistemático y creciente déficit en el comercio de productos manufacturados que

CUADRO 1

PAISES SELECCIONADOS. TASAS DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL

1950-1980

Países	Total industria manufacturera (CIIU 3)	Industria metal mecánica (CIIU 38)	Equipo de transporte (CIIU 384)
Argentina	3.9	6.5	7.8
Brasil	7.2	12.5	17.2 (55-80)
México	7.7	10.9	11.0
Colombia	6.9	11.3	11.4 (70-80)
Perú	6.7	12.5	10.8
Venezuela	9.3	11.7	11.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

acompaña al desarrollo industrial. (Véanse los cuadros 2 y 3 y la nota sobre el comercio de manufacturas, en este mismo número.)

Las ramas metalmeccánicas líderes en cuanto a crecimiento explican una proporción significativa de este déficit comercial de manufacturas (entre 60 y 70%), lo que se explica por el rezago de la producción de bienes de capital, la orientación del sector automotriz sobre todo hacia el sector interno y el bajo grado de integración nacional. La producción de vehículos automotrices explica entre el 10 y el 20% del déficit del comercio de manufacturas desde finales de la década de los setenta. Esta caracterización general encuentra una excepción en el caso del Brasil, donde la industria manufacturera y el sector automotriz generaron superávit comercial a comienzos del decenio de 1980.

2. Los rasgos particulares del modelo automotriz regional

El desarrollo de la industria automotriz en América Latina presenta algunas diferencias significativas con los modelos adoptados en otras regiones del mundo -desarrolladas y en vías de desarrollo. Como ilustración de algunas de estas múltiples diferencias, parece interesante concentrar la comparación en algunos casos específicos: el de países europeos de mercado interno reducido (Dinamarca, Finlandia, Países Bajos), el de Corea del Sur y el de Hungría. Estos dos últimos países, con sistemas socioeconómicos diferentes, presentan un nivel de ingreso por habitante similar al de América Latina (véase el cuadro 4). Las principales diferencias se refieren a la densidad de vehículos, a la estructura productiva, a la distribución del ingreso, a la orientación hacia el mercado interno e internacional y al grado de desarrollo y competitividad internacional del sector de bienes de capital.

La referencia a la competitividad internacional de la industria metalmeccánica parece interesante por dos razones principales: a) se trata de un sector caracterizado por una "intensidad tecnológica" elevada en términos de la proporción de recursos asignados a investigación y desarrollo en relación con el producto. Por consiguiente, la competitividad internacional en esa rama constituye un indicador sugerente, no obstante la heterogeneidad de los productos considerados, respecto a la capacidad relativa de los países para acompañar el proceso de innovación tecnológica, factor determinante del potencial de crecimiento y de inserción sólida en los mercados internacionales. b) Uno de los argumentos básicos con que se ha fundamentado la conveniencia de la producción nacional de automóviles, ha sido precisamente el de su valiosa contribución a la adquisición y difusión interna de tecnología. Si se verifica que existen países con elevada competitividad internacional en la rama metalmeccánica y escasa o nula producción automotriz, cabría inferir que la producción automotriz no ha sido una vía de acceso imprescindible para internalizar el proceso tecnológico. Esta consideración es particularmente importante para aquellos países de la región donde la capacidad instalada en la industria automotriz, y en general en la metalmeccánica, es aún reducida.

En el cuadro 4 y en los gráficos 1 y 2 se manifiestan las diferencias respecto a densidad de automóviles, competitividad internacional de la rama metalmeccánica, distribución del ingreso, nivel y ritmo de crecimiento del PIB.

Los países europeos considerados, con un PNB comparable al de los países medianos y grandes de la región, con un producto por habitante equivalente a cinco veces al de estos países y un patrón de distribución del ingreso notoriamente más equitativo, han optado por satisfacer la demanda interna automotriz fundamentalmente con importaciones. Presentan, sin embargo, un nivel de competitividad en la industria metalmeccánica -en particular en bienes de capital- notablemente más elevado que el de los países de la región.

PAISES SELECCIONADOS. SALDOS DEL COMERCIO DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS, METALMECANICOS, MATERIAL DE TRANSPORTE
Y VEHICULOS AUTOMOTORES. 1961-1982
(Millones de dólares)

	1961	1965	1970	1975	1979	1980	1981	1982
Argentina								
Total manufacturas	-1 057.1	-704.9	-933.2	-1 931.1	-2 429.2	-6 306.6	-5 551.9	-1 976.9
Total industria metalmeccánica	-700.7	-301.9	-515.9	-472.3	-1 826.3	-4 156.0	-3 978.4	-1 502.2
Material de transporte	-236.3	-120.9	-66.6	12.9	-527.4	-867.0	-825.3	-134.1
Vehículos automotores p. carretera	-176.7	-82.6	-50.5	23.9	-138.2	-624.5	-647.8	-116.1
Brasil								
Total manufacturas	-768.2	-338.9	-1 106.5	-5 915.2	-2 343.7	-1 538.4	1 891.5	1 334.6
Total industria metalmeccánica	-580.7	-258.8	-1 034.2	-3 777.9	-2 817.3	-2 184.4	-951.2	-1 297.4
Material de transporte	-122.2	-36.2	-186.9	-219.3	-16.3	248.0	1 000.9	685.8
Vehículos automotores p. carretera	-26.4	-24.5	-92.0	113.0	521.4	825.5	1 297.6	915.8
México								
Total manufacturas	-841.1	-1 148.5	-1 610.7	-4 145.9	-7 815.2	-11 676.5	-16 286.3	-9 404.6
Total industria metalmeccánica	-602.8	-831.5	-1 208.4	-2 925.9	-5 542.4	-7 676.4	-10 934.1	-6 776.8
Material de transporte	-196.5	-239.9	-339.1	-988.6	-1 695.8	-2 143.9	-2 751.1	-1 627.3
Vehículos automotores p. carretera	-152.9	-197.7	-232.4	-781.5	-1 265.4	-1 513.4	-1 651.0	-985.6
Colombia								
Total manufacturas	-448.4	-330.8	-666.4	-964.0	-1 735.8	-2 630.9	-2 964.2	-3 345.4
Total industria metalmeccánica	-272.4	-214.7	-414.7	-586.7	-1 149.1	-1 769.4	-2 001.8	-2 203.6
Material de transporte	-74.8	-53.9	-139.3	-213.9	-405.0	-549.5	-574.2	-705.8
Vehículos automotores p. carretera	-53.9	-40.7	-91.7	-177.1	-383.1	-509.9	-513.2	-616.5
Perú								
Total manufacturas	-369.8	-561.4	-458.9	-1 560.3	-536.3	-1 358.0	-2 658.2	n.d.
Total industria metalmeccánica	-218.2	-335.1	-246.3	-812.0	-546.6	-1 086.9	-1 927.9	n.d.
Material de transporte	-65.2	-95.8	-55.0	-156.5	-88.7	-246.8	-557.5	n.d.
Vehículos automotores p. carretera	-54.4	-85.8	-50.8	-125.9	-65.0	-196.2	-504.4	n.d.
Venezuela								
Total manufacturas	-870.2	-1 192.9	-1 634.1	-4 980.0	-9 252.8	-9 972.3	-10 786.6	-11 134.6
Total industria metalmeccánica	-454.6	-710.1	-955.1	-3 094.0	-5 697.6	-5 815.2	-6 461.4	-6 317.1
Material de transporte	-119.4	-198.6	-251.8	-828.4	-1 635.8	-1 389.9	-1 848.5	-1 547.4
Vehículos automotores para carretera	-96.4	182.7	-226.7	-749.2	-1 259.2	-1 235.2	-1 607.0	-1 292.2

Fuente: Documentos: E/CEPAL/L.235 y L.249

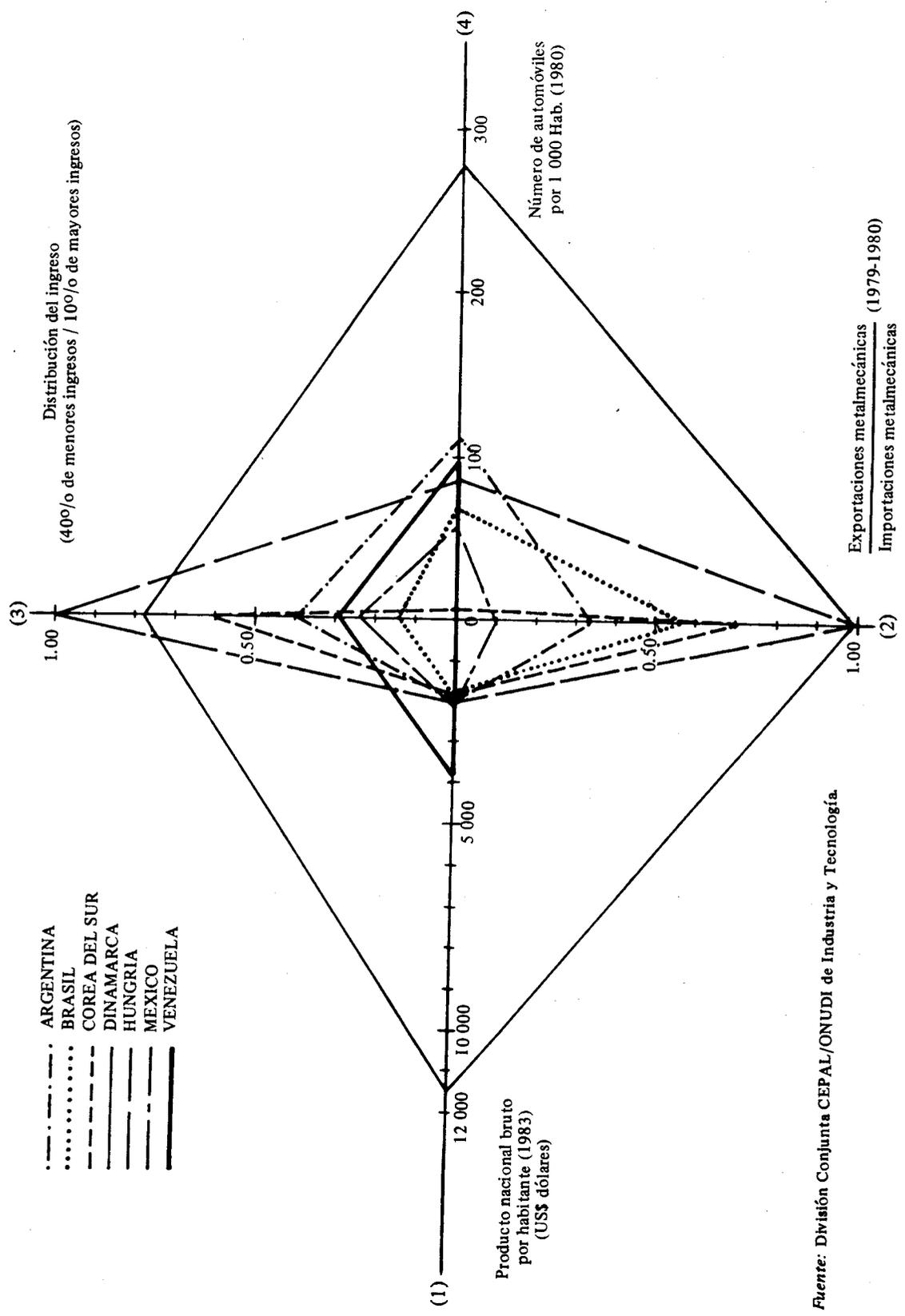
CUADRO 3

PAISES SELECCIONADOS. ESTRUCTURA DEL DEFICIT DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS. 1961-1982
(Porcentajes)

	1961	1965	1970	1975	1979	1980	1981	1982
<u>Argentina</u>								
Total manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total industria metalmeccánica	66.3	42.8	55.3	24.5	75.2	65.9	71.7	76.0
Material de transporte	22.4	17.2	7.1	+0.7	21.7	13.8	14.9	6.8
Vehículos automotores para carretera	16.7	11.7	5.4	+1.2	5.7	9.9	11.7	5.9
<u>Brasil</u>								
Total manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total industria metalmeccánica	75.6	76.4	93.5	63.9	120.2	142.0	50.3	97.2
Material de transporte	15.9	10.7	16.9	3.7	0.8	+16.1	+53.9	+51.4
Vehículos automotores para carretera	3.4	7.2	8.3	+1.9	+22.3	+53.7	+68.6	+66.6
<u>México</u>								
Total manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total industria metalmeccánica	71.7	72.4	75.0	70.5	70.9	65.7	67.1	72.1
Material de transporte	23.4	20.9	21.1	23.9	21.7	18.4	16.9	17.3
Vehículos automotores para carretera	18.2	17.2	14.4	18.9	16.2	13.0	10.1	10.5
<u>Colombia</u>								
Total manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total industria metalmeccánica	60.7	64.9	62.2	60.9	65.2	67.3	67.5	65.9
Material de transporte	16.7	16.3	20.9	22.2	23.3	20.9	19.4	21.1
Vehículos automotores para carretera	12.0	12.3	13.8	18.4	22.1	19.4	17.3	18.4
<u>Perú</u>								
Total manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	n.d.
Total industria metalmeccánica	59.0	59.7	53.7	52.0	101.9	80.0	72.5	n.d.
Material de transporte	17.6	17.1	12.0	10.0	16.5	18.2	21.0	n.d.
Vehículos automotores para carretera	14.7	15.3	11.1	8.1	12.1	14.5	19.0	n.d.
<u>Venezuela</u>								
Total manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total industria metalmeccánica	52.2	59.3	58.5	62.1	61.6	58.3	59.9	56.7
Material de transporte	13.7	16.7	15.4	16.6	17.6	13.9	17.1	13.9
Vehículos automotores para carretera	11.0	15.3	13.9	15.0	13.6	12.4	14.9	11.6

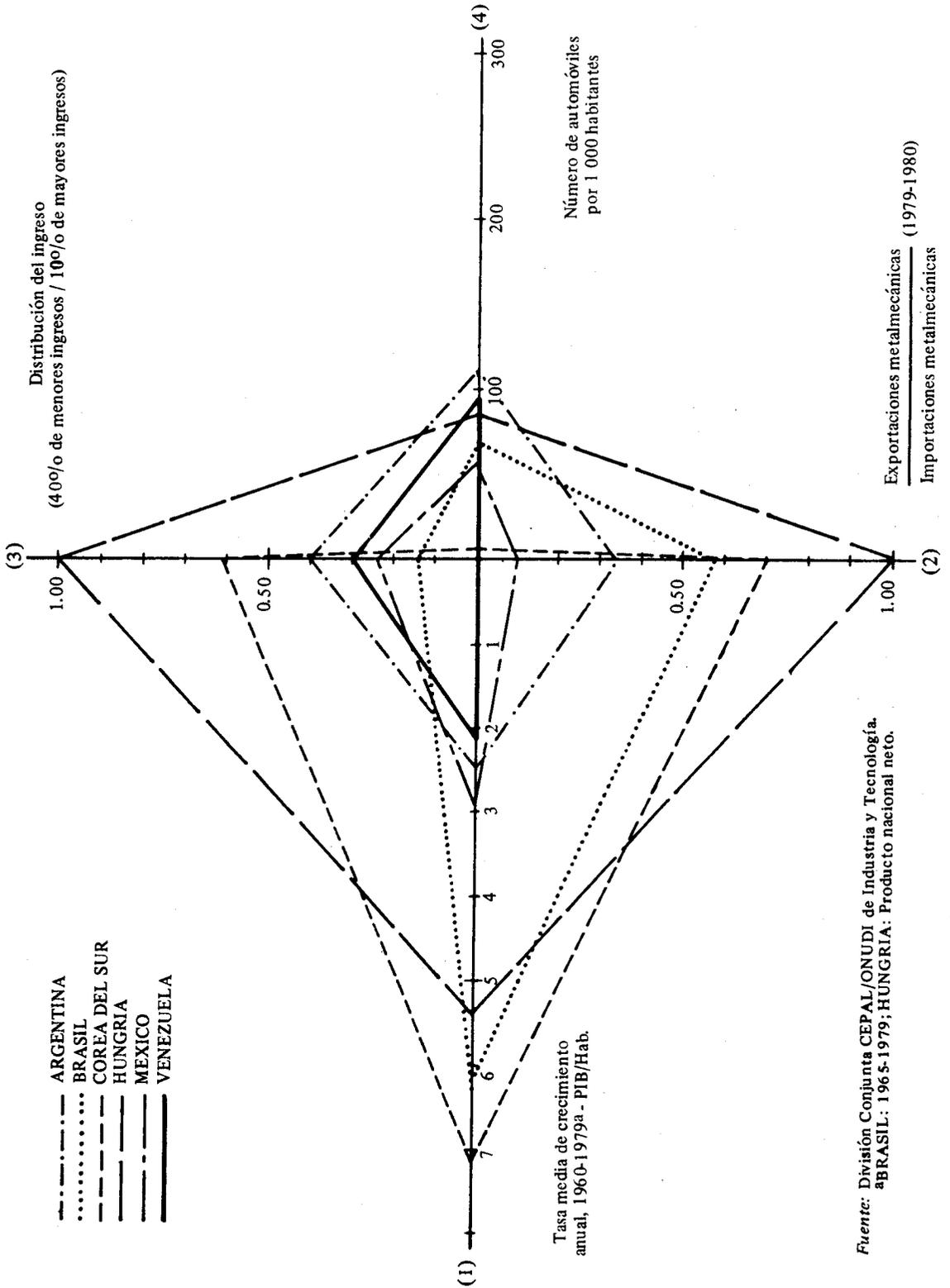
Fuente: Documentos E/CEPAL/L.235 y L.249 y actualizaciones.

Gráfico 1



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Gráfico 2



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.
 aBRASIL: 1965-1979; HUNGRIA: Producto nacional neto.

CUADRO 4.

INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES DE PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA Y DEL RESTO DEL MUNDO

País	Concepto	PNB 1983 (Millones de dólares corrientes)	PMB por habitante 1983 (Dólares corrientes)	Tasa media de crecimiento anual del PIB real por habitante 1960-1979	Equidad en la distribución del ingreso	Relación entre ingresos 40% más bajo/10% más alto/	Año	Automóviles por 1000 habitantes 1980 (Unidades)	Exportaciones Importaciones metal-mecánica 1979/80	Total móviles	Utilitarios	Automóviles / Total (%)
Argentina	61 272	2 070	2.5	0.40		1970	109	0.3457	4 200	2 950	1 250	70
Brasil	243 836	1 880	6.3b/	0.14		1972	68	0.5780	10 161	8 149	2 012	80
Colombia	39 325	1 430	2.8	0.28d/		1971	19	0.0443	745	509	236	68
México	168 000	2 240	2.8	0.24		1977	56	0.1008	5 183	3 696	1 487	71
Perú	18 616	1 040	1.1	0.16		1972	18	0.0586	473	312	161	66
Venezuela	66 432	3 840	2.2	0.29		1970	95	0.0053	2 030	1 390	640	68
Corea	80 400	2 010	7.2	0.61		1976	6	0.7110	494	241	253	49
Dinamarca	59 007	11 570	3.2	0.78		1981	278	0.9932	1 695	1 423	271	84
Finlandia	52 626	10 740	3.8	0.85		1981	244	0.6033	1 321	1 169	152	88
Holanda	142 416	9 890	3.4	1.04		1981	303	0.8148	4 580	4 200	380	92
Hungría	23 005	2 150	5.4c/	1.00		1982	85	1.0312	1 159	913	245	79
India	190 632	260	1.4	0.48		1975/76	1	0.3302	1 577	802	775	51

Fuentes: The World Bank, "World Development Report 1985", Oxford University Press, 1985; E/CEPAL/CONF.76/L.2, 1984; United Nations Centre on Transnational Corporations, "Transnational Corporations in the International Auto Industry", United Nations, New York, 1983 (Sales No. E.83. II.A.).

a/ Estimada por ajuste a una función exponencial, por el método de mínimos cuadrados.

b/ 1965-1979

c/ Producto material neto.

d/ Encuesta EII-4 (Presupuestos Familiares) del DAHE.

Corea del Sur, con un nivel de producto por habitante similar al de América Latina, y fuente de inspiración del paradigma exportador, se diferencia de los países latinoamericanos por una densidad de automóviles marcadamente más baja, por el carácter predominantemente nacional de sus empresas automotrices, por la significativamente mayor competitividad internacional de la industria metalmeccánica y por la orientación hacia el exterior que define la acelerada expansión de la producción automotriz prevista para los próximos años, en asociación con empresas internacionales de los Estados Unidos y del Japón. La distribución del ingreso de Corea del Sur parece ser más equitativa que en cualquiera de los países de América Latina. Las limitaciones a la importación de automóviles (desde 1962), la elevada imposición que grava el precio de los vehículos y las limitaciones a la adquisición de bienes de consumo duradero, como la representada por la ausencia de televisores en color (hasta 1981), a pesar de que éstos eran producidos para su exportación, constituyen elementos de una política globalmente destinada a compatibilizar una tasa elevada de ahorro interno con una distribución relativamente equitativa del ingreso.

El caso de Hungría, el país de economía planificada con el mayor grado de descentralización en su gestión económica, se caracteriza por un nivel de ingreso por habitante y una densidad de automóviles similar al de los países de la región considerados, pero difiere en lo referente a la ausencia de producción local de automóviles y al elevado índice de competitividad de la rama metalmeccánica. En este caso, se da la inserción en un esquema de integración (CAME) donde la asignación automotriz corresponde a otros países de esa región.

Contra este telón de fondo, el modelo automotriz seguido por los países de la región -con la excepción del caso del Brasil-, presenta, entre otras, las siguientes características: densidad de consumo de automóviles sustancialmente más elevada que en Corea del Sur; estructura automotriz atomizada con escasa competitividad internacional, fuertemente deficitaria en divisas; rezago relativo de la industria de bienes de capital. Todo lo anterior, en un contexto de distribución del ingreso notablemente menos equitativa que en el resto de los países considerados.

3. La crisis de los ochenta y el sector automotriz

El crecimiento económico y el liderazgo industrial del período 1950-1980 se interrumpen a comienzos del decenio de 1980. Entre los años 1981 y 1985, el producto nacional bruto por habitante de América Latina cae en casi un 10%, aumenta la desocupación y el salario real y se incrementa la inflación. Las importaciones descienden en casi un 50%, se deterioran los términos del intercambio en 17%, y la región transfiere, entre 1982 y 1985, recursos financieros netos al exterior por un monto aproximado de 100 mil millones de dólares. El servicio de la deuda externa, consistente básicamente en intereses, alcanza proporciones significativas respecto de las exportaciones de bienes y servicios (32% para los países exportadores de petróleo, 36% para los no exportadores y 34% para la región en su conjunto). En este período, el sector industrial experimenta una caída que triplica el descenso del conjunto de la actividad económica. En 1984, el grado de industrialización retrocede a los niveles que tenía en 1969. Esta situación incide obviamente y con particular intensidad en aquellas ramas con mayor contenido de importaciones, entre las cuales destaca, precisamente, la industria automotriz.

4. Sobre las perspectivas del sector automotriz

El desarrollo futuro del sector automotriz está fuertemente condicionado por las perspectivas económicas generales de la región que, tanto por el contexto económico, tecnológico y financiero internacional, como por factores internos de carácter estructural acentuados por la crisis desencadenada a partir de 1981,

parecen significativamente menos promisorias que las verificadas en el pasado. Se estima verosímil que hacia 1990 el producto por habitante sea comparable al que se alcanzó en la región en 1980. No es imposible que, por la naturaleza del ajuste reciente y previsible, ese nivel de producto por habitante esté acompañado por una distribución del ingreso todavía menos favorable que la prevaleciente en 1980.

La restricción básica de crecimiento está dada fundamentalmente por la escasez de divisas. Para alcanzar esta modesta meta de recuperar en 1990 el nivel de producto por habitante de 1980, serían necesarios aumentos significativos de la tasa de inversión, con un esfuerzo proporcionalmente mayor de ahorro interno para compensar la disminución de recursos externos, e incluso en algunos países la salida neta de capitales, lo cual implica un coeficiente de ahorro interno respecto a inversión superior al 100%. (Véase el cuadro 5.)

La restricción de divisas, el necesario aumento del ahorro interno, el contexto de austeridad presupuestaria para el sector público y la presumible acentuación de demandas económicas y sociales en torno a carencias básicas acumuladas, constituyen factores esenciales que se deben tener presentes para evaluar las perspectivas del sector automotriz. La restricción externa tendería a desestimular la demanda de aquellos rubros con mayor contenido importado (tal es el caso del automóvil en todos los países, excepto en el Brasil) y, simultáneamente, favorecer la racionalización de la estructura y de los procesos productivos correspondientes, en términos de favorecer el balance de divisas por medio de exportaciones y sustitución de importaciones. La necesidad de elevar el ahorro interno podría conducir, por una parte, a estimular menos que en el pasado la demanda de bienes de consumo duraderos de precio elevado -como el automóvil-, gravándolos con impuestos. Asimismo, la austeridad presupuestaria pública debería conducir, por una parte, a una política de "realidad de precios y tarifas" en rubros tales como el combustible y los peajes, con directa incidencia en la demanda del sector, y, por otra parte, a buscar el aumento de la eficiencia en la inversión pública, lo cual, en ciertos casos, podría afectar proyectos de inversión en aquella parte de la infraestructura urbana vinculada directamente a la afluencia de automóviles. Además, una reevaluación de las formas más eficientes desde un punto de vista social para satisfacer necesidades colectivas, en las nuevas circunstancias estructurales, podría conducir a privilegiar el transporte público frente al privado, lo que tendría una influencia decisiva sobre el modelo automotriz.

5. Agenda para la reflexión sobre el sector automotriz

Entre las múltiples interrogantes susceptibles de plantearse en la reflexión sobre las futuras políticas automotrices, aparecen como inevitables las siguientes:

- a) Evolución futura de la demanda automotriz. Factores determinantes: ingresos reales; distribución del ingreso y tendencias demográficas; precios de los vehículos en el mercado interno y costos de operación; variaciones en los períodos de utilización o reposición; financiamiento de las compras de automóviles; niveles de equilibrio del parque automotriz y niveles hipotéticos de saturación (supuestos alternativos); cambios en el patrón de consumo y en los sistemas de transporte.
- b) Políticas públicas que inciden en la demanda de automóviles. Restricciones cuantitativas a la importación y aranceles; impuestos internos; tarifas y precios de combustibles; política de abastecimiento energético; política de transportes; inversiones en infraestructura física; control ambiental.
- c) Impactos del cambio técnico de la industria automotriz mundial sobre la industria latinoamericana. Cambios en las características de los vehículos, en los materiales y en los combustibles; consecuencias para el aprovisionamiento local; consecuencias para la difusión tecnológica en el aparato industrial;

CUADRO 5

PROYECCIONES DEL CRECIMIENTO DEL PIB, DE LA TASA DE INVERSIÓN Y DE
LOS REQUERIMIENTOS DE AHORRO INTERNO

Países	Crecimiento del PIB (tasas anuales)		Coeficiente de Inversión Bruta Interna (% sobre el PIB)			Coeficiente de Ahorro Bruto Nacional % sobre la Inversión Bruta Interna		
	1984-	1990-	1984	1990	1995	1984	1990	1995
	1990 a/	1995 b/						
Argentina	4.0	4.8	21.1	23.0	26.0	83.4	99.5	104.5
Brasil	3.5	5.4	17.0	18.5	22.1	100.6	99.7	102.9
Colombia	2.1	5.6	21.0	20.4	20.5	61.3	61.7	71.4
México	3.5	5.8	18.3	20.9	22.1	109.4	104.8	102.0
Perú	5.0	6.0	13.9	18.4	20.6	n.d	n.d	n.d
Venezuela	5.6	6.0	16.0	27.0	27.2	139.5	109.5	93.1

Fuente: Centro Proyecciones CEPAL.

a/ Tasa de crecimiento del PIB necesaria para alcanzar en 1990 el nivel del PIB por habitante de 1980.

b/ Tasa de crecimiento del PIB por habitante aproximada de 3% anual.

automatización de procesos y sus consecuencias; escalas de producción.

d) Estrategias de localización de las corporaciones transnacionales. Factores que afectan la localización de las corporaciones transnacionales; factores que afectan la localización de instalaciones: tamaño del mercado, infraestructura industrial, salarios, calidad de la mano de obra y relaciones laborales, protección del mercado nacional, franquicias impositivas, restricciones comerciales, condiciones sociales y políticas; estrategias de ajuste estructural ante la crisis en el marco de las tendencias tecnológicas dominantes; consecuencias sobre la localización de inversiones; las filiales latinoamericanas en la estrategia global de las corporaciones automotrices.

e) Racionalización de la estructura productiva a nivel nacional. Tipos de vehículos, sistemas de transporte, franjas del mercado y número de modelos; escalas de producción, incorporación de innovaciones y precios nacionales; grado y contenido de integración nacional, procesos de fabricación, gastos en investigación y desarrollo de la infraestructura tecnológica; capacitación de la mano de obra; niveles de protección arancelaria (franquicias impositivas a la inversión).

f) Balance de divisas. Vehículos terminados, partes y piezas; sustitución de combustibles; provisión de equipo; programas de exportación.

6. Apreciaciones emanadas de la reunión regional CEPAL/ONUDI-Gobierno de Colombia

En el intercambio de puntos de vista entre expertos gubernamentales e internacionales (Bogotá, 25-27 de septiembre de 1985) se abordaron, con distinta profundidad, los temas enumerados en el punto anterior.

a) Evolución de la demanda. En primer lugar, se constató en qué medida las proyecciones realizadas a finales de los setenta y comienzos de los ochenta habían incurrido en sobreestimaciones significativas de la demanda para mediados de la década de 1980. En el caso específico de la OCDE, las proyecciones para la Argentina, el Brasil y México prácticamente habían duplicado las cifras que en realidad se alcanzaron entre 1984 y 1985. (Argentina: proyectado 1985, 310 000, realidad 143 000; Brasil: proyectado 1 246 000, realidad 620 000; México: proyectado 450 000, realidad 220 000); en el caso del Grupo Andino, proyecciones efectuadas en 1979 para el año 1983 estimaban una demanda de 463 000 vehículos, mientras que la realidad fue de 183 000 vehículos (en Colombia, 111 800 versus 45 551; en Ecuador, 47 000 versus 8 093; en Perú, 39 000 versus 19 628; en Venezuela, 266 000 versus 109 835). Esta grave sobreestimación de la demanda no debe sorprender si se considera que el mismo fenómeno se produjo con proyecciones macroeconómicas efectuadas por distintos organismos multilaterales de financiamiento, las que son utilizadas como referencia para las proyecciones de tipo sectorial.

Respecto de las proyecciones de demanda futura, se evidenció un notorio desacuerdo entre las apreciaciones de distintas firmas internacionales automotrices asistentes a la reunión, y lo propio se manifestó entre los diferentes expertos. Por una parte, se formuló la tesis general de que "la presente situación de la tecnología de producción disponible para la industria automotora y el abastecimiento de combustibles fósiles hace que la producción en gran escala de vehículos motorizados y el aumento de los usuarios sean objetivos prácticos de largo plazo, tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo."^{2/} Una de las empresas internacionales asistentes sostuvo que su visión, para el caso específico de América Latina, era estrictamente coherente con la consideración anterior y que, por consiguiente, se tenía la visión de un crecimiento sostenido para los próximos años. Otra de las empresas, en cambio, sostuvo que: "con el actual estancamiento del crecimiento económico y

las grandes deudas externas de cada país, no prevemos una recuperación del mercado automotor latinoamericano a corto o mediano plazo. Suponemos que las ventas van a equilibrar solamente el retiro de las unidades más viejas, es decir:

- el parque del orden de 20 millones de automotores no va a crecer;
- su antigüedad promedio de 15-18 años no va a poder bajar.

Si bien hace quince años atrás pudimos imaginar un modo de desarrollo del mercado automotor que podría empalmarse sobre los modelos europeos o japoneses de los años cincuenta y sesenta, hoy no lo vemos posible salvo a muy largo plazo." En cuanto a los expertos gubernamentales, se verificó una diferencia entre los casos del Brasil y de México, donde existen fundadas posibilidades de exportación, y los otros países, en los que la atención se concentra en un mercado interno sometido a fuertes restricciones financieras externas e internas.

b) Políticas y prioridades públicas. En términos generales, con la excepción del Brasil, se manifestó una notoria insatisfacción por los resultados alcanzados en el sector automotriz, en términos de la inserción internacional, los encadenamientos interindustriales internos y la contribución al desarrollo tecnológico. Lo anterior condujo a compartir la apreciación de que la industria automotriz, que en el pasado había desempeñado una función de liderazgo, no tendría la misma prioridad en el futuro. En este sentido, resulta ilustrativo destacar la formulación siguiente: "La política del Gobierno argentino en materia automotriz está condicionada por el fracaso de esta experiencia de sustitución de importaciones y por las escasas perspectivas de acceder, en el horizonte de unos años, al mercado internacional. No es posible llevar a cabo una política de subsidios dada la escasez de recursos fiscales.

Bajo esos términos la industria automotriz no es considerada de primera prioridad aunque su importancia es reconocida en el desarrollo del mercado interno. El primer objetivo de política es el descenso de los precios reales de la rama. El segundo, la incorporación de la tecnología de uso del gas en los vehículos utilitarios y de transporte público.

El Gobierno no tiene intención de mantener un sistema de prohibiciones de importación. Este sistema ha fracasado en el país dejando una industria encapsulada e ineficiente. El propósito es programar una creciente liberación del mercado utilizando un tipo de cambio alto y aranceles no prohibitivos tanto para los vehículos terminados como para las partes. Este programa se irá aplicando progresivamente a partir del año 1986 cuando las condiciones generales de estabilización de la economía se hayan afirmado."

c) Cambio técnico. Distintas contribuciones ayudaron a configurar la imagen de un sector automotriz que experimenta un proceso profundo de cambio tecnológico a nivel de los productos, de los procesos y de las técnicas de fabricación; invasión de la microelectrónica, robotización, nuevos materiales, mayor eficiencia energética, configuran una imagen radicalmente diferente de la que se tenía de ese sector hace algunos años, cuando se pensaba que se trataba de un sector "tecnológicamente maduro", cuya producción se desplazaría paulatinamente hacia los mercados más dinámicos, los que estarían ubicados fuera o en la periferia de los países avanzados. En la actualidad, la apreciación prevaleciente sería más bien la que sigue: "Dentro de veinte años, la combinación de nuevas tecnologías en los vehículos, nuevas tecnologías en las industrias, y nuevas formas de organización social de los procesos de producción, eliminarán con toda seguridad la inexperiencia o poca experiencia laboral en la producción de automotores en los países desarrollados. Esto significa, por una parte, que la industria automotriz no está madura ni constituye un "ciclo productivo" y, por otra parte, que la argumentación de mano de obra barata para trasladar la producción a los países de desarrollo reciente desaparecerá, puesto que estos países con mano de obra barata

Cuadro 6

PRODUCCION DE VEHICULOS POR MARCA

MARCAS	PAISES ANDINOS ^{1/} 1984					PAISES GRANDES ^{2/} 198C				TOTAL
	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	BRASIL	MEXICO	ARGENTINA	TOTAL	
GENERAL MOTORS	-	13 394	2 204	-	43 671	232 000	39 000	-	271 000	
FORD MOTORS	-	-	96	-	33 302	165 000	87 000	113 000	365 000	
RENAULT	78	15 024	-	-	5 707	-	22 000	58 000	80 000	
MAZDA	-	14 168	-	-	-	-	-	-	-	
TOYOTA	-	-	-	2 934	9 440	-	-	-	-	
FIAT	-	-	64	-	9 186	165 000	-	66 000	231 000	
JEEP	-	-	-	-	5 449	-	-	-	-	
ISUZU	-	-	2 610	-	2 739	-	-	-	-	
NISSAN	-	-	-	3 880	-	-	51 000	-	51 000	
VOLKSWAGEN	-	-	-	1 178	-	514 000	127 000	32 000	673 000	
VOLVO	-	-	-	271	-	-	-	-	-	
PEGASO	-	-	-	-	99	-	-	-	-	
MACK	-	-	-	-	68	-	-	-	-	
CHRISLER	-	-	-	-	-	14 000	106 000	-	120 000	
DAIMLER-BENZ	-	-	-	-	-	60 000	-	10 000	70 000	
OTROS	-	-	143	-	365	-	-	-	-	
TOTAL	78	42 586	5 117	8 263	110 026	1 150 000	432 000	279 000	1 861 000	

^{1/} Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena, La industria Terminal automotriz en el Grupo Andino, J/DI/83, 11 de Junio, 1985, p.15.

^{2/} Fuente: UNCTC, Transnational Corporations in the Automotive Industry, New York, 1983.

e industrias en vías de desarrollo necesitarán desarrollar nuevas estrategias para lograr éxitos en esta industria."3/

En este contexto, sólo el Brasil, por los avances logrados hasta la fecha, la amplitud del mercado interno y las opciones estratégicas ya adoptadas por algunas empresas internacionales, y México, por la magnitud del mercado interno, la ubicación y los vínculos corporativos con el mercado de los Estados Unidos, podrán alcanzar una inserción sólida y de alguna significación en los mercados internacionales.

d) Estrategias de localización de las corporaciones internacionales. Aunque este tema no se abordó de manera específica en el curso de la reunión, se confirmó, por las consideraciones expuestas en los puntos anteriores, que el Brasil y México -que en 1984 constituyen 50 y 20% respectivamente del mercado automotriz latinoamericano- serían las localizaciones prioritarias desde el punto de vista corporativo.

e) Racionalización de la estructura productiva. La imperiosa necesidad de avanzar en esa dirección fue un tema recurrente, compartido por expertos gubernamentales e internacionales. El contraste entre la estructura productiva en los países avanzados y en América Latina constituye una indicación inequívoca: en el caso de los Estados Unidos, se verifica que para un mercado de 11 millones de vehículos, los tres mayores productores representan el 75% del mercado, y en Europa, para un mercado de 10 millones de vehículos, los seis mayores productores ocupan el 70% del mercado, en tanto que en el Japón, para un mercado interno de aproximadamente cuatro millones de vehículos, los cuatro principales productores satisfacían aproximadamente un 70%. Para el mismo año, el mercado total del conjunto de países de América Latina alcanzaba a 1.1 millones de vehículos, aunque están presentes en la región tanto las firmas internacionales procedentes de los Estados Unidos como las de Europa y Japón con volúmenes de plantas, sobre todo en los países medianos y pequeños, que resultan incompatibles con el mercado internacional y que, obviamente, conducen a costos que limitan drásticamente el mercado. Para ilustrar esta situación, en el cuadro 6 se observa la producción por empresas y países para el Grupo Andino (1984) y los países más grandes de la región (1980), donde se evidencia la dudosa racionalidad de la estructura productiva prevaleciente en la región.

f) Balance de divisas. Mejorar significativamente el balance de divisas del sector automotriz constituyó un criterio compartido por los expertos gubernamentales y tenderá probablemente a generalizarse su inclusión como uno de los criterios centrales en las políticas automotrices de los distintos países de la región. Lo anterior implica, naturalmente, introducir modificaciones significativas en la estructura productiva correspondiente.

Notas

1/ Al respecto, véase Industrialización y Desarrollo Tecnológico, no.1, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, CEPAL, Santiago, septiembre de 1985.

2/ Traducción División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

3/ Traducción División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- CEPAL, División Conjunta CEPAL/ONUUDI de Industria y Tecnología, "Apuntes para el diseño de la política automotriz en América Latina". (Notas introductorias para las discusiones del Grupo de Trabajo), Reunión de Trabajo Regional sobre Reestructuración Industrial en el Sector Automotriz, organizada por el Gobierno de Colombia y CEPAL/ONUUDI, Bogotá, 25-27 de septiembre, 1985.
- Crespo, Franco Mariano, La industria terminal automotriz en el Grupo Andino, Junta del Acuerdo de Cartagena, J/DI/83, 11 de junio, 1985.
- Dombois, Rainer, La producción automotriz y el mercado de trabajo en un país en desarrollo. Un estudio sobre la industria automotriz mexicana, International Institute for Comparative Social Research. Discussion Papers, no. 206, Berlín, julio, 1985.
- Fourt, Gilles, "Crise et restructuration de l'industrie automobile mexicaine", en Problèmes d'Amérique Latine, no.73, París, 1984, pp.69-89.
- Godoy Vera, Carlos, Antecedentes sobre la evolución de la industria automotriz, Serie de Estudios Económicos, Documentos de Investigaciones, no.12, Banco de Chile, Santiago, marzo, 1982.
- Kronish, Rich y Mericle, S.Kenneth (eds.), The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1984.
- Jenkins, Owen Rhys, Dependent Industrialization in Latin America. The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico, Praeger Publisher, New York, 1977.
- Lifschitz, Edgardo, "Comportamiento y proyección de la industria de automotores en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y México", en Comercio Exterior, vol.32, no.7, México, julio, 1982, pp.775-785.
- "Motor Industry Survey", en The Economist, 2 de marzo, 1985.
- O'Brien, Peter, "Tendencias in Automotive Industry and Implications for the Latin American Situation: Assessments and Questions, noviembre, 1984.
- OCDE, Long-Term Outlook for the World Automobile Industry, OCDE, París, 1983.
- ONUUDI, "International Industrial Restructuring and the International Division of Labour in the Automotive Industry". Working Paper on Global Restructuring, UNIDO/IS.472, junio, 1984.
- Passeron, H. y Zagamé, P., "Modernisation industrielle et politique macroéconomique: le cas de l'automobile", en Economie et Statistique, no.182, noviembre, 1985, INSEE, París, 1985.
- Sae-Zong, Oh, "Current Problem and Future of Automotive Industry in Korea", UNIDO/ECLAC Meeting for "The Future of the Automotive Industry in Latin America", Bogotá, 25-27 de septiembre, 1985.
- Tauile, José Ricardo, Employment Effect of Micro-electronic Equipment in the Brazilian Automobile Industry, OIT, World Employment Programme Research Working Papers, Ginebra, agosto, 1984.
- UNCTC, Transnational Corporations in the International Auto-Industry, ONU, Nueva York, E.83.II.A.6, 1983.

1. Problemas centrales de las próximas décadas

El crecimiento de la economía latinoamericana en el período 1950-1980, al contrastarse con el de otras agrupaciones regionales, parecía razonablemente satisfactorio. El cuestionamiento básico provenía de su carácter excluyente, que se reflejaba en un elevado grado de desarticulación económica, social, cultural y política, con intensidad y modalidades institucionales diferentes en los distintos países de la región.^{1/}

En la primera mitad del decenio de 1980 desaparece la virtud del crecimiento y se acentúa el vicio de la exclusión y desarticulación. Entre 1980 y 1985, el producto por habitante cae en 9%, se acentúa el desempleo y, sin embargo, se intensifica la inflación; se deterioran los términos del intercambio con el resto del mundo en 17% y, paradójicamente, la región se convierte en exportadora neta de recursos por un volumen de aproximadamente 100 mil millones de dólares entre 1982 y 1985.^{2/}

La región enfrenta desequilibrios económicos sin precedentes que no contribuyen a reforzar los tradicionalmente precarios consensos sociales y políticos internos.

Por lo tanto, aparece planteado como desafío central de las próximas décadas el logro simultáneo de un proceso de articulación (social y económico) creciente, la recuperación del crecimiento y una mejoría de los términos de inserción de las economías de la región en el mercado mundial.

2. Las tecnologías de información (TI) y la reestructuración productiva en los países industrializados

Los países industrializados experimentan por su parte un profundo proceso de reestructuración productiva y tecnológica, cuyas consecuencias se difunden al conjunto de la sociedad. En este caso, se trataría del tránsito desde un patrón caracterizado por la energía barata y un sistema productivo rígido y escalas masivas de producción estandarizada hacia un nuevo esquema en que los rasgos centrales serían el costo bajo y decreciente en el procesamiento y la transmisión de información y sistemas flexibles, con escalas de producción limitadas y diferenciación de productos.

En la última década, no obstante la austeridad presupuestaria, se intensifican los montos absolutos y relativos de recursos que los países avanzados destinan a investigación y desarrollo científico tecnológico. Existe consenso, en esos países, en que la recuperación del crecimiento, vía elevación de la productividad y "construcción" de ventajas comparativas en el ámbito internacional, requiere de un esfuerzo significativo, sostenido y sistemático en esta área. La gravitación que este tema adquiere en los países avanzados se refleja en su inclusión en la agenda, por primera vez, de las reuniones cumbres de los últimos años.

En el centro de esta profunda transformación que experimentan las economías y sociedades avanzadas están las denominadas "tecnologías de información" (microelectrónica, telecomunicaciones y computación).

La historia muestra que aquellos avances técnicos que inciden de alguna manera en el grado de articulación económica y social, se han constituido en factores determinantes en el proceso de cambio y desarrollo (carreteras, ferrocarriles, electricidad). Lo específico de este cambio tecnológico reside,

sin embargo, en el hecho de que lo que se irradia y difunde con rapidez y costo decreciente es la información y, por consiguiente, los valores, aspiraciones, compromisos y, en general, los símbolos y formulaciones que acompañan las relaciones de poder.

Mientras las TI tenían sus aplicaciones limitadas al ámbito de los proyectos vinculados a la defensa (desde 1945 en adelante), o inclusive al ámbito de las grandes corporaciones y entidades gubernamentales (desde 1955 en adelante), su impacto social, político y cultural fue relativamente limitado.

A partir de la década de 1970, como respuesta a la pérdida del dinamismo económico, las economías centrales se plantean la necesidad de introducir nuevas generaciones de productos, de intensificar su competitividad internacional, de acompañar la creciente internacionalización de la producción y el financiamiento, de neutralizar las ventajas asociadas al costo de la mano de obra barata de las exportaciones de los países en desarrollo, e incrementar la eficiencia en el uso de la energía. Es precisamente hacia el logro de estos objetivos que se orienta el desarrollo de las TI, pues los avances experimentados a lo largo de dicha década en el ámbito de las telecomunicaciones, de la microelectrónica y de la computación permitieron una caída drástica en los costos de la organización, procesamiento y transmisión de información. Esta funcionalidad o coherencia de las áreas en las que se desarrolla la aplicación de las TI en relación con los problemas que enfrentan las economías avanzadas y que explican tanto su posición de privilegio en los distintos ámbitos del quehacer social como su incorporación a la cotidianeidad de dichas sociedades, supuso la presencia de una dosis manifiesta de "voluntarismo" y de un intenso "intervencionismo" gubernamental, lo que no parece precisamente consistente con el tono del discurso económico prevaleciente.

Los sucesivos programas gubernamentales que los distintos países avanzados formulan en el área de las TI, destacan su simultánea importancia en los ámbitos económico, social, político, cultural y de independencia nacional. En este último aspecto se hace referencia no sólo a las vinculaciones obvias con la industria de defensa, sino que se destacan las repercusiones que tiene para la soberanía la competitividad económica, los equilibrios sociales internos y la defensa de los patrones culturales. Esta formulación se construye a partir de la hipótesis, ampliamente compartida, de que las TI ejercen una influencia significativa en cada uno de estos ámbitos.

Existe lo que se podría denominar "lecturas apocalípticas" de las TI, y otras que podrían llamarse "apologéticas"; las primeras ponen énfasis en los riesgos y las segundas, en las potencialidades. Los riesgos principales serían: el desempleo, la descalificación de la mano de obra, la consolidación y eventual acentuación de las jerarquías al interior de las organizaciones, países y relaciones internacionales, lo cual se traduciría paulatinamente en una diferenciación cada vez más tajante entre "informáticos" e "informatizados", a nivel de la empresa, al interior de los países y en el escenario internacional.

Las potencialidades, por su parte, tendrían un carácter de ahorro de capital (capital-saving), consistente en la elevación de la productividad con la consecuente superación de la restricción externa, la recuperación del crecimiento y el consecuente aumento del nivel del empleo, así como las posibilidades técnicas de descentralización institucional y fortalecimiento y autonomía de empresas e instituciones medianas y pequeñas; la difusión de información significa distribución de cultura y de poder y, por consiguiente, es un factor de democratización que, al favorecer y hacer viable la participación, estimula la creatividad.

La verosimilitud, importancia y ponderación de los riesgos y potencialidades antes mencionados aparecen fuertemente condicionados por el contexto social e institucional preexistente y por la naturaleza del proyecto político a cuyo amparo

se procesa la introducción y difusión de las TI.

2.1 El liderazgo de las TI en los Estados Unidos y Japón. Lo que se constata empíricamente es que, con independencia de las motivaciones explícitas o implícitas y de los sistemas socioeconómicos prevalecientes, se asiste a una irrupción con costos decrecientes de las TI y a un ritmo a lo menos cinco veces más rápido que el del crecimiento económico general.

En el caso específico de los Estados Unidos, se verifica un crecimiento anual del producto en la última década de 2.4% y del empleo de 1.5% anual, mientras que para el conjunto de los subsectores incluidos en la definición de las TI, el crecimiento anual de las ventas se estima en 12.7% y del empleo en 5.8%.^{3/} Es interesante destacar el hecho de que el sector "comunicaciones" es la única actividad productiva (a dos dígitos) que cumple simultáneamente las cinco condiciones siguientes: a) crecimiento del producto; b) crecimiento del empleo; c) crecimiento de la productividad mayor que el conjunto de la actividad económica; d) productividad más alta que la del conjunto, y e) crecimiento de los precios menor que el crecimiento promedio. Al agregar la actividad de servicios de comunicación con la producción de semiconductores, equipo de computación, equipo de comunicaciones, dispositivos de automatización industrial, equipo médico y servicios de software y de procesamiento de datos, emerge claramente la imagen de un "sistema" denominado TI, interfase entre producción de equipos y servicios asociados a su uso, con un dinamismo y ritmo de innovación técnica que les asigna la función de liderazgo del proceso de transformación productiva de los países avanzados.

En el caso del Japón, al fuerte dinamismo del mercado interno se une un balance comercial positivo y creciente -respecto a los Estados Unidos- en semiconductores y computadores. En 1984 el déficit de los Estados Unidos en semiconductores respecto del Japón alcanzó 1 500 millones de dólares, más de dos tercios del déficit total de los Estados Unidos en ese rubro, en circunstancias que la producción de este último país duplicaba la del Japón.^{4/} En equipos de computación, los Estados Unidos tenían en 1979 un superávit respecto al Japón de 245 millones de dólares, cifra que en 1983 evolucionó hacia un déficit de 919 millones de dólares. Respecto a Europa, el superávit de los Estados Unidos se eleva de 2 952 millones, en 1979, a 5 000 millones, en 1983. Persistiría, sin embargo, un atraso del Japón respecto a los Estados Unidos en el área de software.

2.2 El rezago relativo de Europa. La erosión de la posición relativa de Europa en las TI, así como los esfuerzos regionales de cooperación a través de los cuales se intenta neutralizar este rezago, deberían constituir una fuente importante de inspiración para la reflexión sobre la situación de América Latina. Desde finales del decenio de 1970, se ha venido constatando que la posición relativa de Europa en términos de producción, consumo, comercio internacional y recursos para la investigación y el desarrollo en el área de las TI, ha experimentado un claro rezago respecto a los Estados Unidos y el Japón. Como ilustración, baste señalar que el déficit comercial de productos electrónicos de la Comunidad Económica Europea evolucionaría desde aproximadamente 10 mil millones de dólares, en la actualidad, a cerca de 30 mil millones de dólares hacia mediados de la década de 1990; el consumo europeo de semiconductores, que constituye la base de las TI, se ha reducido en los últimos 10 años de 30 a 19% del consumo mundial; el consumo per cápita sería un tercio del verificado en los Estados Unidos y un cuarto del del Japón; hace 10 años, Europa proveía 15% de la producción mundial de semiconductores, proporción que en la actualidad se ha reducido a 10%; se estima que ocho de cada diez computadores son importados, y que aproximadamente 85% del aprovisionamiento de microprocesadores proviene del exterior; en lo que se refiere a la proporción de ingenieros y científicos en relación con el empleo manufacturero, se verifica que mientras en los Estados Unidos la proporción es de 20 por cada mil, y en el Japón es de 15 por cada mil, en el caso de Europa es inferior a 10 por cada mil, lo que se agrava si se considera que el ritmo de

crecimiento del gasto en investigación en desarrollo en el decenio de 1980 ha sido sistemáticamente mayor en los Estados Unidos y en el Japón que en Europa.

2.3 Europa responde con la cooperación regional. Frente a este panorama, Europa ha reaccionado en favor de la cooperación regional, tanto a nivel gubernamental como empresarial. A continuación, se describen de manera esquemática tres de los principales programas regionales de cooperación actualmente en marcha:

ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology). Duración de la primera fase: 1984-1988. Presupuesto: 1 500 millones de ECU,*/ de los cuales 750 correrán por cuenta de la Comunidad y 750 por cuenta de la industria. Duración total prevista: 10 años.

El programa de investigación en materia de tecnologías de información cubre cinco campos de acción: i) microelectrónica de punta; ii) tratamiento avanzado de la información; iii) tecnología de software; iv) automatización de las actividades de oficina (ofimática), y v) diseño y fabricación con ayuda de computador (CAD-CAM). En 1983 fueron seleccionados 38 proyectos para la fase piloto, con un presupuesto global de 23 millones de ECU. En 1984 fueron seleccionados 104 proyectos, con un costo total de 360 millones de ECU. Cada uno de ellos reúne, en término medio, cinco participantes de países diferentes. Para 1985, se está realizando el examen de los proyectos, y el presupuesto previsto es de 430 millones de ECU.

RACE (Research and Development in Advanced Communications Technology for Europe). Fase inicial de definición: mediados de 1985, 1986. Presupuesto para la fase inicial: 42.9 millones de ECU, de los cuales 22.1 corren por cuenta de la Comunidad. Se trata de un programa de investigación en materia de tecnologías de punta de las telecomunicaciones, cuya fase inicial tiene un doble objetivo: i) elaboración de un modelo de referencia europeo para las comunicaciones integradas de banda ancha, es decir, preparación de una infraestructura de telecomunicaciones en Europa capaz de ofrecer los servicios existentes y una variedad de nuevos servicios (transmisión de la voz, de datos y de imágenes); ii) desarrollo de las tecnologías de base necesarias para este modelo de referencia.

BRITE (Basic Research in Industrial Technologies for Europe). Duración: 1985-1988. Presupuesto: 125 millones de ECU por cuenta de la Comunidad, a los que se añadirá al menos una cantidad idéntica a cargo de los industriales. Es un programa de investigación encaminado a aplicar a los sectores industriales tradicionales las nuevas tecnologías y a estimular la cooperación entre las industrias europeas, con el fin de mejorar su competitividad. Materias tratadas: tecnología del láser, catálisis, tecnología de las partículas, nuevas tecnologías de ensamblaje, fiabilidad, disminución del desgaste y del deterioro, modelización, nuevos materiales, etc. En respuesta a la primera oferta, se presentaron 566 proyectos, reuniendo cada uno de ellos cuatro participantes como término medio. En este momento se procede a realizar la selección.

En julio de 1985 se realizó la primera reunión del Proyecto EUREKA (European Research Coordination Agency), que constituye una respuesta civil europea a la "Iniciativa de Defensa Estratégica" (IDE), más conocida como "Guerra de las Galaxias". EUREKA agrupa 17 países -Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, Reino Unido, Suecia y Suiza. En noviembre de 1985 se realizó en Hanover la segunda reunión del Proyecto EUREKA, donde se aprobaron los proyectos que se enuncian a continuación y que son ilustrativos del tipo de preocupaciones prevalecientes, así como del compromiso

*/ 1 ECU = 0.73 dólares de los Estados Unidos (junio de 1985).

del sector empresarial en la cooperación regional:

1. Creación de una norma europea para microcomputadores educativos y personales. Participantes: Olivetti (Italia), Acorn (Reino Unido), Thomson (Francia). Costo total: 300 millones de francos franceses. Duración: cinco años.

2. Computadores vectoriales compactos para calculadoras de alta velocidad. Participantes: Norsk Data (Noruega), Matra (Francia). Costo estimado: 300 millones de francos franceses. Duración: cinco años.

3. Manufactura de silicón amorfo para células de energía solar. Participantes: Solem/CPF (francia), MBB (República Federal de Alemania). Costo estimado: 300 millones de francos franceses. Duración: cinco años.

4. Láseres robóticos para corte. Participantes: Lectra Systemes (Francia), EFACEC, EID (Portugal). Costo estimado: 100 millones de francos franceses. Duración: siete años.

5. Microfiltros de membrana. Participantes: Compagnie Lyonnaise des Eaux (Francia), Danske Sukkerfabriker (Dinamarca). Costo estimado: 390 millones de francos franceses. Duración: cinco años.

6. Estudio de láseres europeos factibles para operaciones de corte y moldeo. Participantes: por lo menos 14 compañías e institutos de Francia, Reino Unido y República Federal de Alemania. Costo estimado: 50 millones de libras esterlinas. Duración: hasta 10 años.

7. Sistemas de confección flexible con base en robots. Participantes: CGE (francia), Comau/FIAT (Italia), LASAG (Suiza). Costo estimado: 500 millones de francos franceses. Duración: no especificada.

8. Instrumentos de diagnóstico médica para enfermedades sexuales contagiosas. Participantes: PA Technology (Reino Unido), BLOKIT (España). Costo estimado: 1.5 millones de libras esterlinas. Duración: de tres a cuatro años.

9. Sistema de recolección de datos sobre contaminación atmosférica en Europa. Participantes: República Federal de Alemania, Austria, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Comisión Europea. Costo y duración: no especificados.

10. Red de investigación computacional europea. Participantes: República Federal de Alemania, Austria, Comisión Europea, Finlandia, Francia, Países Bajos, Suecia, Suiza. Costo y duración: no especificados.

En los dos últimos esquemas de proyecto se espera que los fondos públicos desempeñen un papel dominante en su puesta en práctica.

La tercera reunión de EUREKA se realizará en Londres, en mayo de 1986.

Lo que interesa destacar es el hecho de que a nivel europeo existe clara conciencia de que las TI trascienden la dimensión nacional y que la cooperación regional, empresarial y gubernamental constituye un imperativo.

3. El papel potencial de las TI y la especificidad de las tareas regionales

3.1 Los contrastes de objetivos. Para concebir un programa de cooperación regional en América Latina en el área de las TI, es preciso identificar la especificidad de los desafíos que enfrenta la región, en contraste con la situación de los países avanzados, y asumir la notoria precariedad de la situación inicial en comparación, por ejemplo, con la de los países europeos a los que se hizo referencia en el punto anterior.

En los países avanzados, las TI contribuyen a elevar la eficiencia de sistemas económicos y sociales básicamente articulados, donde los actores comparten un patrimonio de valores y competencias, aceptan y participan en una institucionalidad que se ha legitimado por la vía del crecimiento, la prosperidad y la equidad relativa, garantizada por la existencia de mecanismos de contrapeso sociales y políticos y un grado adecuado de transparencia en el funcionamiento de

la sociedad. Aunque no se trata, por cierto, de sociedades donde esté ausente el conflicto, éste ha dejado de producirse en torno al acceso a los satisfactores básicos y a la inclusión económica, social y política. Las TI pueden contribuir a elevar la productividad y, por consiguiente, la competitividad a nivel nacional e internacional, particularmente en las áreas de consumo individual, ya que en este tipo de satisfactores se concentra la competencia internacional, mientras que los satisfactores de carácter colectivo están en lo fundamental satisfechos.

Como se mencionaba en el párrafo inicial, en América Latina se enfrenta el doble desafío de recuperar el dinamismo y modificar su contenido. Esta modificación de contenido implica otorgar una elevada prioridad a la articulación de aquellos sectores parcial o totalmente excluidos del progreso económico y social experimentado por la región en las últimas décadas. En consecuencia, el desafío intelectual y operativo consiste en explorar las posibilidades de las TI para contribuir simultáneamente con el proceso de articulación en los distintos ámbitos y con el mejoramiento de la eficiencia de los subsistemas ya articulados. La simple reproducción en América Latina de las aplicaciones de las TI en los ámbitos definidos como prioritarios en los países avanzados, acentuaría los riesgos y limitaría las potencialidades asociadas a la introducción de las TI. En otras palabras, a diferencia de lo que ocurre en los países avanzados, la omisión en América Latina del tema de la desarticulación social puede llevar al cuestionamiento de la vigencia de los resultados que se obtengan en el ámbito externo. Esta consideración explica la generalizada prioridad que los gobiernos de la región están otorgando al tema del gasto social.

Interesa destacar el hecho de que la magnitud de la tarea impone -con mucho mayor fundamento que en el caso europeo antes referido- el imperativo de la cooperación regional; baste señalar que el gasto en ciencia y tecnología de América Latina es de un orden de magnitud comparable al de los Países Bajos (con 14 millones de habitantes), o al de la General Motors, con la obvia diferencia de que en el primer caso se trata de uno de los países más prósperos y equitativos y, en el otro caso, de una empresa sectorialmente especializada, con objetivos limitados y precisos.^{5/}

3.2 Tendencias preocupantes en la experiencia regional. Aun cuando no existe un diagnóstico sistemático de la utilización actual de las TI en la región, parecería posible afirmar que en términos de sectores productivos existe una relativa concentración en el área de servicios y, particularmente, en la de los bancos, seguros y el comercio; en términos regionales, existen indicios de que la concentración en los centros urbanos principales es aún más acentuada que la que prevalece en el conjunto de la actividad económica; en cuanto al tipo de empresas, se verificaría una fuerte concentración en los grandes grupos nacionales, las empresas públicas descentralizadas y filiales, principalmente las del sector automotriz. Paralelamente, la modernización (digitalización) de las redes de comunicación ha sido estimulada por el rápido acceso al abundante crédito multilateral y de proveedores. Con las TI, se estaría reproduciendo lo ocurrido en las fases precedentes del desarrollo latinoamericano, con el doble agravante, sin embargo de que: i) por la naturaleza de las TI, la velocidad con que se acentúan los niveles internos sería mayor que en el pasado, y ii) el grado de vinculación de los "islotos de modernidad", respecto a los países avanzados, sería más profundo y multifacético que en el pasado, ya que simultáneamente incidiría en el ámbito cultural, financiero y tecnológico.

Aparentemente, se estaría ante una modalidad de acceso y uso local de las TI en que se acentúa la heterogeneidad estructural en términos de sectores productivos, regiones y tamaño de empresa y que, dado el uso en los países avanzados, paralelamente podría contribuir a erosionar las ventajas comparativas de productos de uso intensivo de mano de obra (automatización) y de algunos recursos naturales (sustitución, lento crecimiento de la demanda, deterioro relativo de los precios y aumento en la eficiencia de uso de los mismos en los

países avanzados). Esta eventualidad adquiere una gravedad particular en el contexto de lo ocurrido en la región en la primera mitad del decenio de 1980, cuando la restricción interna se intensificó y se acentuaron las disparidades internas por el hecho de que la crisis golpea con mayor intensidad los sectores productivos, las regiones, las empresas medianas y pequeñas y, en general, los estratos sociales más débiles.

3.3 El caso brasileño como experiencia ilustrativa. Con esta perspectiva, es interesante mencionar el caso del Brasil, donde coexiste un reconocido liderazgo regional en el ámbito de las políticas relativas a TI, con un elevado grado de desarticulación social. En este sentido, parece útil reproducir los planteamientos de la actual administración de ese país en relación con la necesidad de modificar el patrón de desarrollo sobre la base de favorecer un avance significativo en el grado de articulación económico y social.

En el Brasil, entre 1980 y 1985 el producto por habitante cayó en un 3%, mientras que en el conjunto de la región el descenso alcanzaba el 9%; el desempleo se ha mantenido en una proporción baja (6%); las remuneraciones reales medias se han elevado (100 en 1980 y 117 en 1985), y el crecimiento del PIB de este país, durante 1985, explica dos terceras partes del crecimiento regional (en 1985, el PIB en América Latina aumentó 2.8; si se excluye el Brasil el crecimiento se reduce 0.8, y el producto por habitante pasa de +0.5% a -1.5%). La capacidad de resistencia de la economía del Brasil frente al contexto económico internacional adverso está, sin duda, vinculada al acelerado desarrollo de la capacidad productiva y tecnológica interna de las décadas anteriores, que incluye una política explícita de apoyo a la introducción de las TI (consumo, producción e infraestructura tecnológica).

Sin embargo, al analizar la relación entre patrón de desarrollo y desarticulación social, el Primer Plan Nacional de Desarrollo de la Administración actual expresa:6/

"...La expansión de la base productiva de la economía es, sin duda, condición fundamental para el mejoramiento del bienestar social. Pero la experiencia histórica de muchos países, incluso del Brasil, indica que la articulación entre crecimiento económico y desarrollo social está muy lejos de ser espontánea.

La creencia en ese falso automatismo dio un carácter paradójico al desarrollo brasileño: por un lado, el país construyó una economía ubicada en la frontera de la madurez industrial, cercana, por consiguiente, a los patrones de producción, renta y consumo de los países capitalistas avanzados; por el otro, mantuvo una estructura social injusta, dejando una parte considerable de la población en condiciones de vida precaria, similares a las de las naciones más pobres del mundo.

Tales disparidades han coexistido con el crecimiento económico e incluso son el resultado del patrón de crecimiento del país. Los cambios observados en la expectativa de vida y en la mortalidad (como resultado del crecimiento), benefician mayoritariamente a las clases de mayor ingreso y a las regiones más desarrolladas. A lo largo de los años permanecen, e incluso aumentan, las diferencias que separan a los más pobres de los más ricos. Los brasileños más pobres continúan teniendo menos acceso a los bienes y servicios básicos de naturaleza social, especialmente los de salud, salubridad y nutrición. La gran mayoría de la población rural del país carece de las mínimas condiciones de salubridad, con una situación habitacional precaria y en condiciones de hacinamiento."

A partir de esta caracterización, se concluye la necesidad de otorgar una prioridad elevada a lo que se denomina "la cuestión social".

Cuando se caracteriza el "nuevo patrón de industrialización", se definen seis requisitos, en cuatro de los cuales se hace referencia a las TI.^{7/}

"La conformación del nuevo patrón de industrialización requiere, durante la vigencia del plan, de realizaciones que posibiliten:

a) el desarrollo de las actividades productivas en el campo de la informática y de la microelectrónica, de la "química fina" y de la mecánica de precisión;

b) la modernización de la industria, incluso por medio de la informática, destacándose aquellos sectores que utilizan procesos continuos de producción, en especial el químico y el siderúrgico, y las industrias de bienes de consumo de uso difundido;

c) la capacitación tecnológica del sector de bienes de capital, en especial en el área de ingeniería de producto, mediante la incorporación de nuevos componentes en productos;

d) el desarrollo de actividades en las cuales el país posea ventajas comparativas en términos de recursos naturales y energéticos, tales como siderurgia, papel y celulosa, metales no ferrosos (aluminio, estaño y otros) y alcohol;

e) el desarrollo de la capacitación tecnológica nacional, en especial en los sectores de punta: microelectrónica, biotecnología y nuevos materiales;

f) el aumento del grado de integración inter e intrasectorial de los parques industriales de las regiones norte, nordeste, centro-oeste y sur."

Posteriormente, se detallan las políticas y criterios específicos en el área de la microelectrónica, computación y telecomunicación, confirmándose la prioridad que las TI han recibido en ese país durante la última década.

Es ilustrativo de la situación latinoamericana conocer el destino sectorial de la actividad informática del Brasil; seis años de reserva de mercado han permitido a los fabricantes nacionales alcanzar una participación aproximada de 50% del mercado nacional correspondiente: en 1983 se verificaba que 30% correspondía al sector financiero; 33% al sector comercio y otros servicios privados, y 9% al sector gubernamental. La proporción correspondiente al sector financiero y de comercio, aproximadamente la mitad del total, es notoriamente más elevada que la que se verifica en los países avanzados, situación que parecería prevalecer en diversos países de la región, con el agravante de que en el resto de los países esto se suma a un rezago productivo notorio respecto al Brasil. Lo anterior sugiere la conveniencia de profundizar en la reflexión sobre la vinculación entre el patrón de desarrollo deseado y las modalidades de incorporación de las TI por parte de los países de la región. El hecho de que sea precisamente un sector como el bancario (cuya precariedad se ha generalizado en la región) el portador y usuario privilegiado de las TI, deja en evidencia la importancia de proceder a una evaluación sistemática de las modalidades de absorción de las TI por parte de la región, así como de impulsar un programa de acción que potencie sus aplicaciones de un modo funcional a las carencias internas acentuadas por la crisis.

3.4 Contenido y condiciones de una reorientación. Las consideraciones hechas hasta aquí apuntan a la necesidad imperiosa de hacer un intento por influir en la modalidad en que las TI se difundirán en el futuro en las economías y sociedades latinoamericanas.

Más que de elevar el monto de los recursos destinados al desarrollo de las TI, se trata de cambiar su contenido, concentrando dichos recursos en dos áreas de actividad: las relacionadas con el fortalecimiento de los sectores destinados a inducir un mayor grado de articulación, y aquéllas vinculadas a la reducción de la restricción externa.

En el ámbito de la articulación económica, social, sectorial y regional, podrían sugerirse las áreas prioritarias para la aplicación de TI:

a) los sectores destinados a dar respuesta al retraso en áreas sociales importantes (educación, salud, sistemas alimentarios);

b) aumento de la eficiencia de la gestión pública (descentralización regional, desburocratización y administración de justicia);

c) apoyo y fomento de la pequeña y mediana empresa. En el frente externo, la atención se concentraría en la contribución de las TI a: i) la racionalización de la estructura productiva existente; ii) el aumento de la eficiencia de los sectores exportadores, donde habría que introducir el tema de los servicios y su vinculación con la producción de bienes; iii) sustitución de importaciones poniendo énfasis en la importancia crucial del proceso de aprendizaje en el ámbito del diseño de sistema y productos.

En algunos países de la región la infraestructura física, en sí misma, está suficientemente desarrollada (transporte, comunicaciones y energía), pero persisten los rezagos en las "redes de distribución" hacia los sectores, regiones y estratos sociales parcial o totalmente excluidos del patrón de desarrollo precedente. Superar esta situación constituye una condición necesaria para enfrentar tanto los desafíos de la desarticulación socioeconómica como los que provienen del sector externo.

Es preciso avanzar, tanto en la reflexión como en la práctica, hacia una concepción que ponga énfasis en las articulaciones intersectoriales entre el sector portador del progreso técnico -que continúa siendo la industria, con su nuevo eje en las TI-, las actividades de servicios sociales en que se concentran las carencias y las actividades asociadas a los recursos naturales, donde persisten las potencialidades de la región.

Al interior de las TI se observa una gravitación creciente de la actividad de diseño de sistemas y software, en términos de costo y como factor determinante de la competitividad. En la producción de circuitos integrados estándar y de semiconductores, se elevan los montos de inversión y los requerimientos técnicos y caen los precios, es decir, las "barreras a la entrada" resultan difícilmente compatibles con las posibilidades regionales actuales. En cambio, precisamente por la caída de los precios en los circuitos integrados estándar, las posibilidades de diseño de sistemas, producción de software, e inclusive fabricación de circuitos integrados semi-custom y custom para usos específicos locales, resultan posibles y deseables.

En la viabilidad de estos campos convergen los siguientes factores básicos:

a) se trata de actividades en las que el requerimiento técnico esencial es el conocimiento universitario académico, disponible en la mayor parte de los países de la región;

b) los requerimientos iniciales de inversión son compatibles con las posibilidades nacionales, regionales y subregionales;

c) existen, para diversas aplicaciones, mercados cautivos locales de gran magnitud y susceptibles de programaciones plurianuales. Esto se aplica tanto a

los sectores sociales como a la gestión pública y a la infraestructura física para la cual es preciso ampliar las "redes de distribución secundarias".

En el período de crecimiento anterior se verificaron, en los casos "exitosos", esbozos de articulación productiva (institucionalmente localizada en los bancos de desarrollo) y, en los menos exitosos, el predominio de la "autonomía sectorial" (y de los sectorialistas).

En la actualidad, lo que está en juego es, en el primer caso, la búsqueda de nuevas modalidades de articulación compatibles con la inclusión social y, en el segundo caso, la puesta en marcha de esquemas de articulación entre actores, sectores, regiones y tipos de empresa.^{8/}

Notas

1/ El término desarticulación se emplea aquí sin pretensiones de rigor conceptual para connotar situaciones nacionales en que están presentes grados significativos de heterogeneidad en la estructura productiva y proporciones importantes de la población con acceso insuficiente y precario a los satisfactores básicos, a la información, a la cultura y a la participación política.

2/ CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1985, CEPAL, diciembre, 1985.

3/ Estimaciones de la División Conjunta CEPAL/ONUUDI de Industria y Tecnología con base en cifras del US Industrial Outlook, años 1983, 1984 y 1985.

4/ Véase US Industrial Outlook 1985, US Department of Commerce.

5/ Véase Industrialización y Desarrollo Tecnológico, no.1 División Conjunta CEPAL/ONUUDI de Industria y Tecnología, CEPAL, Santiago, septiembre de 1985.

6/ I Plano Nacional de Desarrollo. 1986-1989, noviembre, 1985, p.49. (Traducción División Conjunta CEPAL/ONUUDI de Industria y Tecnología.)

7/ Id., p.139.

8/ Por razones de espacio, la bibliografía de referencia correspondiente a este artículo se incluirá en el próximo número.

Introducción

En Italia se ha verificado un crecimiento económico rápido, una inserción internacional sólida y diversificada, y una presencia significativa de la pequeña y mediana empresa (PME).

En esta nota se intenta esquemáticamente:

- i) caracterizar la gravitación de la PME en Italia;
- ii) explicar el origen del papel desempeñado por la PME en ese país;
- iii) destacar algunas modificaciones recientes en el funcionamiento de la PME y su vinculación con el resto del sistema productivo.

1. La gravitación de la PME en Italia y en otros países industrializados

En 1951, el 53% del empleo manufacturero estaba localizado en empresas con menos de 100 trabajadores. Treinta años después, este porcentaje se había elevado a 59%. Su participación en las ventas se incrementaba, desde 1973 hasta 1981, de 43 a 46% y su aporte al producto manufacturero, de 43 a 47%, manteniendo su participación en las exportaciones industriales en 17%. Al interior de esta categoría, el peso relativo del empleo de las "microempresas" (menos de 10 trabajadores) disminuye, y el de las "pequeñas" (10-99 trabajadores) aumenta.

Las empresas "medianas", entre 100 y 499 trabajadores, aumentan significativamente en la última década (1973-1982) su participación en las ventas, en el producto y en las exportaciones, en contraste con las empresas "grandes" (más de 500 trabajadores), que en las tres últimas décadas pierden participación en el empleo (de 26% en 1951 a 20% en 1981) y en la última década (1973-1981) en las ventas, producto y exportaciones. (En las ventas de 27 a 13%, en el producto de 27 a 11% y en las exportaciones de 57 a 55%). (Véase el cuadro 1.)

Al comparar la situación de Italia con la de otros países avanzados, quedan en evidencia dos rasgos distintivos: i) en Italia la PME tiene mayor gravitación que en el resto; ii) el peso relativo de las PME aumenta a lo largo del tiempo, mientras que en otros países disminuye. Mientras en Italia el empleo en las empresas "grandes", entre 1961 y 1981, disminuye de 22 a 20%, en los Estados Unidos, entre 1963 y 1976, aumenta de 43 a 55%; en la República Federal de Alemania, entre 1961 y 1971, se incrementa de 46 a 50%; en Francia, entre 1962 y 1973, se eleva de 38 a 40%, y en el Japón, entre 1969 y 1978, sube de 31 a 37%. (Véase el cuadro 2.) En lo que se refiere a ventas, mientras en Italia las empresas con más de 200 empleados generaban 35% de las ventas en 1981, en los Estados Unidos y la República Federal de Alemania superaban el 80%. (Véase el cuadro 3.)

Es importante destacar el hecho de que en las últimas décadas el ritmo de crecimiento de Italia ha sido superior al de los Estados Unidos, comparable con el de Francia y la República Federal de Alemania, e inferior al del Japón (PBI y productividad entre 1960 y 1980).

2. Estructura sectorial y PME

Al interior del sector industrial existe una clara distribución de los tamaños de empresa predominantes (en términos de empleo) en las distintas actividades productivas. En el caso de Italia, se verifica que: i) predominan empresas "grandes" (más de 500) en los sectores siderurgia, industria química, fibras

Cuadro 1

PESO DE LA PME EN LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL MANUFACTURERA: ALGUNOS INDICADORES

Estratos de empresas	Años		Estructura empleo			Ventas <u>a/</u>			PNB <u>a/</u>			Exportaciones <u>b/</u>	
	1951	1961	1971	1981	1973	1981	1973	1981	1975	1981	1975	1981	
1 - 9	29.6	25.3	20.3	22.8									
10 - 99	23.0	30.1	32.7	36.1	43.1	46.3	43.8	47.1	17.2	17.7			
101 - 499	21.1	22.4	23.2	21.3	30.0	41.1	28.6	42.7	26.0	28.9			
500 - 999	9.3	8.0	7.7	6.8	13.4	1.4	14.7	1.4	56.8	53.4			
1000 y más	17.0	14.2	16.1	13.0	13.5	11.2	12.3	9.8					

Fuente: Istituto Centrale di Statistica (ISTAT), CONFINDUSTRIA, Sesto Rapporto, Roma, 1983.

a/ Ventas y PNB están subdivididos según los estratos: 20-100, 100-500, 500-1000, 1000 y más.

b/ Para las exportaciones, se consideran los estratos: 20-100, 100-500, 500 y más.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR ESTRATOS DE EMPRESAS
VARIOS PAISES

Países		Menos de 10	10-49	50-199	200-499	500 y más
Estados Unidos	1963	3.3	13.1	9.8 ^{a/}	30.9 ^{b/}	42.9
	1976		32.0 ^{c/}		12.6 ^{b/}	55.4
	1982(*)		34.1 ^{c/}		13.8 ^{b/}	52.2
Alemania	1961	12.4	12.7	15.9	12.9	46.1
	1971	9.9	12.1	14.9	13.0	50.1
	1982(*)	-	7.3 ^{d/}	17.5	14.0	61.2
Francia	1962		19.4	25.3	17.8	37.5
	1972		12.1	26.9	21.2	39.8
	1982(*)		20.4	25.8	20.9	32.9
Japón ^{e/}	1969	33.2		35.6		31.2
	1971	26.3		34.2		39.5
	1978	30.0		33.3		36.7
Italia	1961	25.3		30.1 ^{f/}	22.4 ^{b/}	22.2
	1971	20.3		32.7 ^{f/}	23.2 ^{b/}	23.8
	1981	22.8		36.1 ^{f/}	21.3 ^{b/}	19.3

Fuentes: Los datos para Francia, Alemania y para los años 1976 y 1982 de Estados Unidos: Confindustria Documentación de la Conferencia "Piccola industria domani" que se realizó en Venecia en marzo de 1985. Los datos para Estados Unidos 1962 corresponden a la OECD 1971. Para Italia: CENSIS 1984. Para el Japón: David J. Story, 1983.

^{a/} Estrato 50-99; ^{b/} Estrato 100-499; ^{c/} Estrato 0-99; ^{d/} Estrato 20-49; ^{e/} Para el Japón se consideraron los estratos: menos de 19, 20-299 y 300 y más; ^{f/} Estrato 10-99.

(*) 1982 se refiere al sector industrial en general, no sólo a la industria manufacturera.

Cuadro 3

DISTRIBUCION DE LAS VENTAS POR ESTRATOS DE EMPRESAS.
VARIOS PAISES

País	Años	Menos de 49	50-199	200 y más
Alemania	1980	5.6	14.6	79.8
	1982	5.4	6.1	88.5
Estados Unidos ^{a/}	1975	7.9	10.1	82.0
Italia	1973	21.2	36.8	42.0
	1981	34.2	30.6	35.2

Fuentes: CONFINDUSTRIA, 1983; David J. Story, 1983.

^{a/} Para los Estados Unidos los estratos son: 0-49, 50-249, 250 y más.

artificiales, maquinaria de oficina, maquinaria eléctrica y automotriz; ii) las empresas "pequeñas" (10 a 99), en minerales no metálicos, productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria e instrumentos de precisión, calzado y vestuario, textiles, papel e imprenta, caucho y plástico, cuero y piel, e "industrias diversas"; iii) la proporción más elevada del empleo se realiza en las "microempresas" (menos de 10 trabajadores) en muebles y madera y alimentos de base. (Véase el cuadro 4.)

Mientras en el conjunto del sector manufacturero el empleo creció, entre 1971 y 1981, en 12.2%, en las "microempresas" (menos de 10) se expandía 26.6%, en las "pequeñas" (10-99), 24.1%, en las "medianas" (100-499), 2.6%, y disminuía 6.7% en las "grandes" (más de 500). Esta caída del empleo en las empresas "grandes" se verifica en la casi totalidad de los sectores, independientemente del tamaño de empresa que predomine en cada uno de ellos; el mayor aumento relativo del empleo en las "microempresas" y empresas "pequeñas" también se observa en el conjunto del aparato productivo, incluidos los sectores en que predominan las empresas "grandes", sectores de insumos de uso difundido (véase nuevamente el cuadro 4). De lo anterior se desprende la existencia de una modificación en el patrón tecnológico que estaría provocando, en los distintos sectores, una disminución en el tamaño "característico" de las empresas (ver notas sobre tecnologías de información, en este mismo número.)

3. El desempeño económico de la PME

En el último decenio se verifica que el desempeño de la PME en términos de dinamismo, crecimiento de la productividad y rentabilidad es mejor que el de las grandes empresas.

Las notorias diferencias que existían a comienzos de la década de los setenta entre la PME y las grandes empresas, en términos de inversión por hombre y nivel de productividad, se atenúan y aproximan notablemente: en 1972, el nivel de productividad de las empresas de entre 20 y 99 personas equivalía a dos tercios del nivel prevaeciente en las empresas "grandes", y en 1980 la diferencia entre ambos niveles se había reducido a 6%. En cuanto a la inversión por hombre, la de las grandes empresas duplicaba a las pequeñas en 1972, y la superaba en sólo 8% en 1980. (Véase el cuadro 5.)

4. Explicaciones del desarrollo de la PME en Italia

Entre las múltiples interpretaciones que se han formulado para explicar el papel de la PME en Italia, se destaca aquélla que considera que Italia no tuvo un desarrollo dual, sino que éste se produjo de acuerdo con tres modelos diferentes:^{1/}

a) El de las regiones más industrializadas del norte, con una estructura constituida por grandes empresas. Sin embargo, para sobrevivir esta estructura tuvo que crear una red de PME, descentralizando gran parte de la producción con el propósito de mantener la flexibilidad.

b) El de las regiones subdesarrolladas del sur, donde junto a polos de industrialización existe una estructura muy tradicional en microempresas, que sobreviven gracias a la asistencia del Estado y a la evasión de las obligaciones fiscales.

c) El de la llamada "Tercera Italia", representada por las regiones centrales y del noreste, donde la PME es la estructura industrial más importante, con características dinámicas y presencia en los mercados nacionales e internacionales.

ITALIA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN UN CONJUNTO DE SECTORES INDUSTRIALES

Industrias	1 - 9		10 - 99		100 - 499		500 y más		Total
	Estr.	Var. 1971/1981	Estr.	Var. 1971/1981	Estr.	Var. 1971/1981	Estr.	Var. 1971/1981	
1. Industrias mineras, transf. minerales, química									
- 1 ^{era} transformación metales	3.5	24.9	15.4	2.5	21.7	-12.8	59.4	-17.8	100.0
- minerales no metálicos	18.9	5.1	46.1	3.0	26.6	-2.9	8.4	-12.6	100.0
- química	7.1	43.2	25.1	16.3	30.3	9.5	37.5	-6.3	100.0
- fibras artificiales	1.1	75.7	8.6	80.3	15.0	27.7	75.3	-101.2	100.0
Industria metalmeccánica:									
- productos en metales	31.5	29.5	41.0	30.4	17.4	14.8	10.1	81.2	100.0
- maquinarias no electricas	14.7	65.7	40.0	50.1	25.8	14.3	19.5	10.0	100.0
- maquinaria para oficinas y elaboración de datos	13.1	12.8	16.3	158.4	18.9	106.1	51.7	-41.9	100.0
- electromeccánica	13.3	91.4	25.1	39.2	25.4	27.0	36.2	-3.5	100.0
- automotriz	1.9	99.5	10.2	34.7	13.4	33.2	74.5	6.0	100.0
- maquinaria e instrumentos de precisión	29.5	156.5	31.8	10.1	24.5	21.2	14.2	-7.7	100.0
3. Industrias de alimentos, textiles, cuero y piel, vestidos									
- muebles y madera	49.5	11.6	41.4	16.6	8.5	-3.4	0.6	-57.2	100.0
- calzado y vestidos	28.3	9.6	49.2	52.5	17.4	-15.7	5.1	-35.6	100.0
- textiles	22.9	37.0	41.7	7.1	27.9	-23.2	7.5	-57.3	100.0
- alimentario de base	38.1	1.7	32.6	6.0	20.9	16.9	8.4	-22.1	100.0
- papel e imprenta	22.7	46.7	38.5	16.1	24.5	4.4	14.3	8.3	100.0
- caucho y plásticos	20.0	57.7	39.9	35.9	20.1	4.1	19.5	-19.6	100.0
- cuero y piel	34.3	70.9	50.9	43.0	13.6	14.6	1.2	-8.2	100.0
- industrias diversas	39.7	67.5	42.4	17.6	15.2	-8.2	2.7	-45.2	100.0
Total industria manufacturera	22.8	26.6	36.0	24.1	21.3	2.6	19.9	-6.7	100.0

Fuente: CENSIS 1984, con base en censos 1971 y 1981

Cuadro 5

ITALIA: RELACIONES PRINCIPALES SOBRE LA EVOLUCION ECONOMICA DE LA PME

	Años	20-99	100-199	200-499	500 y más	Total
Producto bruto, Contribución percentual (medias trienales)	1972-74	21.2	10.5	16.0	52.3	100.0
	1978-80	22.1	13.1	16.5	48.3	100.0
Producto Bruto por empleado (Tasa de media anual de incremento, moneda corriente)	1973-80	25.5	24.0	21.6	19.8	22.2
Indices de PNB por empleado (industria manufacturera=100)	1972	75.0	92.0	102.2	116.6	100.0
	1976	82.8	94.4	101.5	110.3	100.0
	1980	93.6	102.4	106.5	100.4	100.0
Contribución porcentual al volumen de inversiones (medias trienales)	1972-74	19.7	10.6	14.3	55.4	100.0
	1978-80	20.8	12.7	15.7	50.8	100.0
	1973-80	20.3	19.5	16.0	10.9	14.6
Tasa media anual de incremento de las inversiones	1972	61.5	76.5	92.9	132.4	100.0
	1976	75.2	88.8	89.2	120.2	100.0
	1980	92.3	102.9	103.5	102.0	100.0
Rentabilidad inversiones /Producto Bruto-Costos empleados/Inversión/	1972	132	114	63	87	87
	1981	260	234	158	204	204

Fuente: Censos, 1984 y CONFINDUSTRIA, Sesto Rapporto, 1984, con base en censos.

Parece posible afirmar que el desarrollo de la PME es el resultado de la combinación de factores de orden social, político y económico. Entre éstos, los más importantes en relación con el desarrollo de la Tercera Italia son:

1. Italia tuvo una industrialización tardía; hasta los primeros decenios de este siglo el sector agrícola era el más importante (en relación con el empleo, lo fue hasta los años cincuenta). La presencia de una propiedad agrícola pequeña, difundida y de larga tradición era el elemento más característico de las regiones del centro y del noreste. El censo de 1901 reconoce la presencia particularmente elevada de la pequeña propiedad agrícola y del trabajo independiente. La influencia de estas relaciones sociales y económicas en el desarrollo de la PME fue muy importante. Desde el punto de vista estadístico, resulta significativa la correlación entre presencia de "trabajadores independientes"- registrado en el censo de 1901- y el desarrollo de la PME en los años cincuenta. (A. Bagnasco, Il contesto sociale, 1983, p.151.)

2. La familia, que en estas regiones tiene una fuerte tradición, era la estructura social que sostenía las actividades productivas, de modo que no sólo constituía una unidad de consumo sino también de producción. Este modelo "familiar", o más bien "local", permitía una alta movilidad social, en especial entre los papeles de obrero y empresario.

Los obreros de estas regiones eran también pequeños propietarios en agricultura y servicios y, si no lo eran ellos mismos, lo eran sus familias. Por esto, los trabajadores estaban "protegidos" en los periodos de depresión económica. (S. Brusco, 1982 y G. Fuà, 1983.)

3. El hecho de que la familia sea un punto de apoyo para el trabajador por las actividades económicas que realiza, le permite a éste más seguridad en las fuentes de ingreso, y a las empresas una gran flexibilidad. Esta flexibilidad es al mismo tiempo causa y efecto de la elevada eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo. De esta forma, es muy común el uso de segmentos marginales de la oferta de trabajo (mujeres, ancianos, niños) en actividades productivas llevadas a cabo por la familia más o menos extensa. Esta es también una razón por la cual se aceptan salarios más bajos que en los centros industrializados porque, de hecho, permite un nivel de vida superior que en aquellos centros, gracias a las actividades paralelas a la principal que se pueden realizar.

4. En muchas regiones, principalmente en las del noreste y del centro del país, el desarrollo de las actividades productivas y las concentraciones de la población en pequeñas ciudades se había dado junto con una amplia y eficiente red de infraestructuras que, por una parte, facilitó el desarrollo económico con carácter local, sin que se produjera una importante afluencia hacia las grandes ciudades, y, por otra, condujo hacia ellas una afluencia de demanda desde los grandes centros industriales. Esta evolución económica se tradujo -en las décadas de 1950 y 1960- en el mejoramiento de la productividad agrícola, el incremento del turismo y de otras actividades de servicios favoreciendo la acumulación y, con ello, el desarrollo industrial.

5. En los años cincuenta, el Estado impulsó el desarrollo de la PME, a partir de la convicción de que esta estructura podría facilitar la ampliación de una capa media comprometida con la democracia liberal. La prioridad política de los primeros años de la república consistía en mantener unida una sociedad muy diversificada y manejar las tensiones sociales en un contexto internacional caracterizado por la guerra fría. Por esto, se puede decir que, más que un enfoque económico, la política de fomento de la PME formó parte de una estrategia más amplia, destinada a alcanzar objetivos sociales y políticos de estabilidad.

En el aspecto sociopolítico descrito, el desarrollo de la PME fue un proceso largo y relativamente estable y continuo. La PME se desarrolló por conglomerados

de empresas a partir de situaciones socioeconómicas específicas, difundiéndose como "una mancha de aceite".

Una sintética visión del proceso de expansión experimentado por la PME debe considerar los factores de fuerza y las características de este proceso:

a) La elección del producto y del tipo de actividad industrial se realizó tras la consideración de los conocimientos técnicos y tradicionales de cada área, aprovechando las especializaciones artesanales, las posibilidades de utilizar el bajo costo de la mano de obra y de subdividir el proceso productivo entre empresas.

b) A la división del trabajo entre empresas industriales se sumó una integración entre éstas y las empresas productoras de servicios para la industria (administración, exportaciones, créditos, etc.).

c) En algunos casos, un sistema de empresas se desarrolló bajo el liderazgo de una empresa capofila (situada a la cabeza de un grupo de empresas). A veces, la empresa "capofila", o empresa líder, la integra sólo el empresario, quien tiene como tarea la coordinación del trabajo de otras empresas, tanto en el diseño y comercialización como en la producción y venta. Esta es una situación muy común en Prato, área de producción de manufacturas de lana. (G.Fuà, 1983.)

d) Otro factor muy importante para el desarrollo de la PME es la productividad y el volumen de las inversiones. Normalmente, estas empresas se ubican en lugares donde pueden utilizar estructuras preexistentes (como construcciones: casas, establos, galpones, etc.; red de electricidad, carreteras, etc.). La utilización de inversiones antiguas es además un proceso dinámico y continuo, ya que el desarrollo de una empresa hacia un establecimiento más grande y eficiente deja libres las estructuras y maquinarias que antes utilizaba y que pueden ser ocupadas por otras empresas con un nivel de actividad menor del que tenían en ese momento las empresas preexistentes.

5. Modalidades de organización de las PME: Área-sistema y economía sumergida

Este proceso de industrialización tuvo etapas y formas de realización diferentes, según las características del medio en el que se desarrollaba. Sin embargo, hay dos conceptos bastante generales que pueden servir para ilustrar el proceso de difusión de la PME: el área-sistema y la economía sumergida.

5.1 El área-sistema

Se ha llamado área-sistema a un sistema de empresas concentradas en un territorio determinado que producen bienes similares y están integradas de manera vertical.

El desarrollo de las áreas-sistema se dio principalmente en industrias donde el volumen de capitales fijos es bajo y la cuota de trabajo es alta; la innovación no tiene una importancia trascendente, siendo más bien significativo el proceso de aprendizaje.^{2/}

Este proceso se dio en particular en las industrias de tipo tradicional (lo cual no significa tecnológicamente atrasadas). Por ejemplo, en las industrias del calzado: Vigevano, en Lombardía; Valdarno, en Toscana y Civitanova, en Marche. Las industrias textiles y del vestuario: Biella, en Piamonte; Bérgamo, en Lombardía; Prato, en Toscana y Carpi, en Emilia. En la industria de baldosas, como la de Sassuolo, en Emilia. En la industria de madera y mueblería, como la de Pésaro, en Marche.

Considerando una definición restrictiva, una encuesta reciente individualizó -hacia 1971- la presencia de 80 áreas-sistema. (G.Garofoli, 1981.) La mayoría está localizada en el centro-norte, a lo largo de la costa adriática, pero también hay varias en las regiones del noroeste, mientras que el sur es la región donde se ha desarrollado menos.

En estos sistemas, cada empresa ocupa una fase precisa de la producción y es, al mismo tiempo, proveedora y utilizadora de bienes y servicios, de modo que en conjunto es como una gran empresa, que asegura el aprovechamiento de importantes economías de escala. Contrariamente a lo que ocurre en la gran empresa, gracias a la independencia de cada una de ellas, se mantiene la flexibilidad, lo que permite la autonomía suficiente para, por ejemplo, diferenciar sus mercados de venta y de abastecimiento, así como para cambiar la tecnología utilizada. Por estas mismas razones, la competencia es un incentivo a la eficiencia productiva y al desarrollo tecnológico.

En los años setenta, algunas de estas áreas-sistema dejaron de pertenecer a la caracterización de empresas monoproductoras, avanzando hacia una integración vertical más amplia: un mayor número de empresas desarrolló la producción de bienes de capital y maquinaria para la industria que constituía el origen del sistema. Los ejemplos más conocidos son: Prato, Valdarno y Carrara, en Toscana; Sassuolo, en Emilia; Biella y Vigevano, en Lombardía. (G.Garofoli, 1981, p.402. G.Fuà, 1983, pp.26-27.)

5.2 La economía sumergida

Con esta expresión se hace referencia al carácter ajeno al control estatal de la actividad productiva de las empresas. Por esta razón, poco se sabe acerca de la importancia real de este sector. En Italia se empezó a considerar sistemáticamente la existencia de una amplia actividad productiva "sumergida" cuando, a mediados del decenio pasado, se evaluó en cinco millones las unidades de ocupación oculta, lo que representa un cuarto de la fuerza de trabajo estimada formalmente. (CENSIS, 1981.)

Según varios estudios, resulta que el producto nacional bruto se subestima en un 20%, mientras que la fuerza de trabajo involucrada es de entre 2.4 y 6.8 millones de personas, lo que corresponde al 11 y al 31% respectivamente. Además, la propia Oficina Nacional de Estadística decidió, en 1979, reevaluar el producto nacional bruto en un 10%, en consideración a esta estructura de producción.

Si bien son fraccionadas, estas estructuras productivas basan su fuerza económica en la red de relaciones entre las empresas. Normalmente se desarrollan en áreas periféricas, lejos de los grandes distritos industriales. Las industrias en las que este tipo de empresas está más difundido son las tradicionales (cuero, calzado, madera, textiles, etc.). La fuerza de estas empresas, además de su flexibilidad, reside en la utilización de mano de obra "informal", especialmente femenina, en peores condiciones que las del empleo formal. Esto se hace evidente en dos fenómenos que van aparejados al desarrollo de la economía sumergida:

a) El trabajo a domicilio, desempeñado sobre todo por mujeres, el que, en 1973, se estimó en 1.6 millones de personas.

b) El doble trabajo, estimado en 1974 en un millón de casos y, sobre la base de estimaciones, en 2.5 millones, en 1980.^{3/}

6. La "modernización" de la PME

En la década de los años setenta, la PME italiana experimentó importantes cambios que le permitieron salir adelante, superando situaciones asistenciales y enfrentando una nueva y elevada competencia en los mercados. Se produce un cambio

en la figura del empresario, quien pertenece ya a una segunda o tercera generación y se caracteriza por un gran profesionalismo, logrado con la experiencia y con un elevado nivel de instrucción. Se producen cambios en la organización de la empresa, en las tecnologías de gestión y de producción. En particular, se asiste a una evolución de la PME, la que pasa de un desarrollo extensivo -basado en una oferta elástica de la fuerza de trabajo- a un desarrollo intensivo, donde el elemento de dinamización está constituido por la tecnología y la innovación.

6.1 El desarrollo tecnológico

La experiencia de la PME puede dividirse en dos fases. La primera corresponde aproximadamente al decenio de 1970. En ella se han utilizado las nuevas tecnologías aprovechando sólo los aspectos directamente productivos (como ejecución de trabajos), sin realizar otras adaptaciones. Sin embargo, al final de la década este modelo demostró carecer de nuevas potencialidades. Empieza entonces una segunda fase en la cual la PME busca nuevas estrategias. Esta nueva fase del desarrollo tecnológico se realizó bajo la forma de nuevas organizaciones, tanto a nivel de las empresas como de las áreas-sistema. Este proceso condujo al establecimiento de estrategias industriales colectivas en los sistemas de empresas donde sólo existía una integración productiva. Un indicador importante de la evolución tecnológica correspondiente a la primera fase es la evolución de las inversiones. (Véase nuevamente el cuadro 5.) El elevado crecimiento relativo de la inversión por empleado, en la PME, puede dar una idea del nivel de mecanización. Dando un valor de 100 a esta relación, para la industria manufacturera en su conjunto, entre 1972 y 1980 el estrato 20-99 pasó de 61.5 a 92.3; el estrato 100-199, de 76.5 a 102.9, y las empresas medio-grandes (200-499) tuvieron un crecimiento menor de esta relación (de 92.9 a 103.5), en tanto que la gran empresa disminuyó su posición relativa de 132.4 a 102.0.

Cuantificar la evolución tecnológica de la PME es difícil, debido a la carencia de análisis estadísticos. Sin embargo, sobre la base de algunos estudios de casos, es posible hacer algunas reflexiones.

a) La PME es más innovadora de producto que de proceso. De acuerdo con una investigación realizada sobre una muestra de 200 empresas de Lombardía, el 56.5% es innovador de producto, mientras que el 28.5% es innovador de proceso; en estas cifras están comprendidas las empresas innovadoras de proceso y de producto (19%).^{4/} La elevada cifra de empresas innovadoras de producto es coherente con lo que los empresarios consideran factores de competencia. En la misma muestra de empresas, el 73% considera la calidad del producto como uno de los elementos sobre los que debe basarse la competencia, mientras que sólo el 47.5% de los empresarios considera que la base son los precios.

b) La utilización de maquinaria o de tecnologías avanzadas en la producción, si bien no es un fenómeno que esté presente en la PME, en una elevada proporción se contempla su adquisición futura. Así por ejemplo, de acuerdo con una investigación realizada en 1982 sobre una muestra de 94 empresas en Lombardía, resulta que el 36% de las empresas con más de 200 empleados utilizan robots, en tanto que los porcentajes de las empresas con menos de 50 empleados y con entre 50 y 200 son mucho más reducidos (11.5 y 25%, respectivamente). Sin embargo, el 57% de las empresas con menos de 50 empleados manifestó gran interés por invertir en robots.

6.2 Los cambios en la organización

El desarrollo y diversificación de la función de organización por lo general se explicitan a través de un aumento en la cuota de empleados calificados en relación con los obreros. Resulta sin embargo interesante analizar la utilización de sistemas informativos para la administración y programación de la empresa, es decir, la informatización de la gestión. Según un estudio de CENSIS, ya en 1975

existía una buena difusión de computadores medianos y grandes de uso general en las empresas con menos de 100 empleados; pero al finalizar la década se produjo un importante cambio con la introducción en el mercado italiano de mini y microcomputadores. En 1980, el 20.4% de las empresas mediano-pequeñas (10-250 empleados) tenía computadores y el 26.5% utilizaba servicios informáticos externos. Dos años más tarde, de las 62 000 unidades de microcomputadores existentes, el 41% era utilizado por la PME. (CENSIS, 1984, p.32.) En relación con los sistemas de computadores de uso general, se produjo una alta difusión de los sistemas multiterminales: en aquellas empresas con menos de 100 empleados, si en 1980 la media era de 5 terminales, dos años después subió a 12. Esta evolución indica una mayor difusión y profundidad en el uso de la informática, aplicada a una mayor cantidad de funciones de la empresa, así como una mayor integración de estos instrumentos en la organización de la empresa. Los resultados de una investigación sobre el uso de la computación en una muestra de 129 PME revelan el uso difundido de la computación en contabilidad (53%); sin embargo, el 20% de las empresas utiliza nuevas tecnologías en la definición de las estrategias a aplicar en el mercado, y una cuota similar en la realización de la gestión, lo que significa la utilización de los sistemas de computación en un nivel bastante sofisticado. (CENSIS, 1982, en CENSIS, 1984, p.35.)

6.3 Evolución del empresario y de su papel

Las transformaciones en el papel y en el carácter de los empresarios de la PME y los sistemas integrados de empresas se sustentan en el fenómeno de la cooperación entre empresas que, si bien no se ha producido en la totalidad de las regiones, ha actuado ampliamente sobre la estructura de PME.

En el pasado, la colaboración entre empresas en la producción y comercialización del producto era el punto de fuerza de los sistemas de PME. Posteriormente, la mayor complejidad de los mercados y la elevada competencia crearon la necesidad de más capacidad de información y de gestión, una definición de estrategias y una mayor atención a la calidad del producto y los servicios (servicios a clientes, repuestos, etc.). De la desintegración productiva se pasó a formas de agregación para la producción de servicios de calidad comparable a aquéllos que puede tener la gran empresa, con el fin de utilizar las economías de escala.^{5/} Por ejemplo, es mucho más conveniente para un sistema de empresas que produce los componentes de un determinado producto colaborar en la realización del proyecto, el control de calidad, etc. Según una investigación realizada en 1981 sobre una muestra de 200 PME, la colaboración en la definición de los precios está presente en el 11.5% de los casos, mientras que la prioridad la tienen la comercialización (15%) y la investigación y el desarrollo (14.5%). En conjunto, las empresas que tienen formas de colaboración constituyen el 36% de los casos analizados y, más importante aun, la mayoría tiene convenios con otras empresas autónomas (no pertenecientes al mismo grupo). (IRER, 1983, pp.52-53.)

La cooperación entre empresas tiene un nivel más formalizado: los consorcios para las exportaciones y aquéllos para la garantía de créditos. Entre 1974 y 1983, los consorcios para la exportación aumentaron de 16 a 125 (alcanzando a 140 en 1984), y las empresas de 1 000 a 5 494. Las tasas de crecimiento más altas se lograron en el decenio de 1970; sin embargo, también en la década de los ochenta se mantuvo una tasa bastante elevada y estable, de alrededor de 10%. La participación de estos consorcios fue más elevada en la PME en relación con las empresas mediana-grandes, y crecieron más los consorcios entre empresas pequeñas. Muy similar fue la evolución de los consorcios para el financiamiento, los que aumentaron de 54, en 1974, a 91, en 1983, con un incremento de casi cinco veces en el número de las empresas participantes (de 5 776 a 23 558, en el mismo período). En este caso, según lo revelado por FEDERCONFIDI, las empresas que mayor participación tuvieron en estos consorcios fueron las de tamaño mediano y mediano-grande. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

ITALIA: LOS CONSORCIOS PARA EXPORTACIONES Y DE GARANTIA PARA CREDITOS

	1974		1975		1976		1980		1981		1982		1983	
	N.A.	H.A.	N.A.	H.A.	N.A.	H.A.	N.A.	H.A.	N.A.	H.A.	N.A.	H.A.	N.A.	H.A.
A. Consorcios de exportaciones														
- número cons.y variac.(%)	16	29	37	93	104	115	1125							
- empresas participantes	1000	2000	2700	4283	4604	5091	5494							
- empleados de las empresas(000)				201	211	219	214							
- número medio empresas por cons.	62	68	79	46	44	44	44							
- número consorc.por estrat.de empres.:														
5 - 10 empleados				31	32	40	43							
11 - 50 "				34	44	45	48							
51 - 100 "				17	16	16	18							
101 - 200 "				8	9	11	12							
200 y más "				3	3	3	4							
B. número empresas part.por estratos														
5 - 10 empleados				226	221	300	318							
11 - 50 "				872	1041	1159	1158							
51 - 100 "				1247	1172	1202	1300							
101 - 200 "				1171	1332	1591	1646							
200 y más "				777	838	899	1072							
C. Consorcios créditos														
- número consorcios	54	67	70	80	83	88	91							
- empresas participantes	5776	7686	8663	17666	19284	20663	23553							

Fuente: Federexport, "Indagine 1983", y Federconfidi, "Attività consorzi fidi 1983."

Notas

1/ Esta tipología fue adoptada por A.Bagnasco en su estudio Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, ed. Il Mulino, 1977. Más adelante, "Tres Italias" comenzó a formar parte de la terminología común, constituyendo la base para muchos estudios. Véanse C.Antonelli y F.Momigliano, 1980; G.Fuà, 1983 y varios estudios de CENSIS.

2/ S.Brusco, considerando la situación de Emilia Romagna, pone el acento en la importancia de la "creatividad en el trabajo", citando como ejemplo el caso de una máquina de microondas para el control de calidad de las baldosas, como resultado de la cooperación entre pequeños empresarios y pequeñas empresas de ingeniería. (S.Brusco, 1982, p.179.)

3/ Esta investigación fue realizada por los departamentos de sociología de las universidades de Turín, Pisa, Ancona, Nápoles, Bari y Catania. Sus resultados fueron publicados en "Il Mondo", 13 de septiembre de 1982. (Citado en B.Dallago, 1983, p. 259.)

4/ Esta investigación considera innovadoras de proceso las industrias que han adquirido tecnologías avanzadas y las han adaptado internamente; e innovadoras de producto aquellas empresas que han introducido nuevos productos, o los han modificado sustancialmente, elabor[andolos internamente. (IRER, 1983, p.56.)

5/Un ejemplo significativo es el caso de Prato, área-sistema en la cual se ha creado una compleja estructura colectiva de servicios.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Bagnasco, Arnaldo, "Il contesto sociale", en Fuà, G. y Zacchia, C., eds., 1983, pp.149-166.
- Berger, Suzanne y Piore, J.Michael, Dualism and Discontinuity in Industrial Societies, Cambridge University Press, Mass., 1980.
- Brusco, Sebastiano, "The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration", Cambridge Journal of Economics, no.6, 1982, pp.167-184.
- CENSIS, Dal sommerso al Post-industriale. Evoluzione delle piccole e medie imprese industriali negli anni '70, ed. Franco Angeli, Milán, 1984.
- CENSIS, Tra sommerso e vitale: luci e ombre dell'industria italiana, CENSIS, Roma, 1981.
- CONFINDUSTRIA, Sesto Rapporto sull'industria italiana, Roma, 1983.
- Dallago, Bruno, "Aspetti e interpretazioni dell'economia sommersa in Italia", en Economia, Banca e Congiuntura, no.2, Banca di Trento e Bolzano, segundo trimestre, 1983.
- FEDERCONFIDI, L'attività dei consorzi fidi nel 1983, Roma, 1984.
- FEDEREXPORT, I consorzi export in Italia nel 1983, Roma, 1984.
- Frey, Luigi, "La problematica del decentramento produttivo", en Economia e Politica Industriale, no.6, junio, 1974.
- Fuà, Giorgio, "Rural Industrialization in Later Developed Countries: The Case of Northeast and Central Italy", en Banca Nazionale del Lavoro, revista trimestral, no.147, diciembre, 1983, pp.351-378.
- Fuà, Giorgio y Zacchia, Carlo, Industrializzazione senza fratture, ed. Il Mulino, Bologna, 1983.
- Garofoli, Gioacchino, "Lo sviluppo delle aree periferiche nell'economia italiana degli anni settanta", en L'Industria, no.3, 1981, pp.391-404.
- IRER, Sviluppo e innovazione nella piccola e media impresa, ed. Franco Angeli, Milán, 1983.
- Storey, J.David (ed.), The Small Firm: An International Survey, ed. Croom Helm, Londres, 1983.
- Scott, Giorgio Walter, L'internazionalizzazione dell'impresa minore, ed. Mediocredito Lombardo, Milán, 1983.
- Weiss, Linda, "The Italian State and Small Business", en Archives Europeennes de Sociologie, no.2, 1984.

EL FALSO DILEMA: ESTRATEGIAS DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
O ESTRATEGIAS ORIENTADAS A LA EXPORTACION */

La afirmación de que en América Latina se habría asistido al fracaso de las estrategias de "sustitución de importaciones" y de que procede iniciar la fase de las "estrategias orientadas a la exportación", constituye una simplificación del debate y de la realidad económica, respecto de cuyas repercusiones normativas cabe hacer algunas salvedades.1/

Los méritos de las exportaciones industriales no están en discusión: impulsan las economías de escala; el crecimiento; fortalecen la capacidad de adaptación, incluido el aprendizaje tecnológico, a las cambiantes condiciones de la economía internacional; contribuyen a mejorar la relación de precios del intercambio; y, en un período caracterizado por la escasez de divisas como restricción al crecimiento, es evidente que adquieren aún más importancia. Lo que es menos evidente es la modalidad que permite, a partir de una situación caracterizada por las carencias y los activos acumulados en la fase previa de industrialización de América Latina, satisfacer los requisitos que condicionan la competitividad internacional de manera empírica y teórica.

Para que esta formulación, que contrapone como si se tratase de opciones excluyentes las "estrategias de sustitución de importaciones" y las "estrategias orientadas hacia la exportación", pudiese fundamentarse con un mínimo de rigor, sería necesario demostrar, en primer lugar, que el rasgo específico de la industrialización de América Latina ha sido la sustitución de importaciones y que, en ese sentido, la región se habría apartado de la ruta tradicional de industrialización de las economías hoy día maduras o de otras economías de industrialización tardía.

En segundo lugar, sería necesario probar que ese eventual rasgo específico ha sido el principal factor explicativo de los insatisfactorios resultados alcanzados en aspectos tales como el empleo, la distribución del ingreso, la vulnerabilidad externa y la ausencia de innovaciones tecnológicas autónomas, factor determinante de las posibilidades de competencia internacional.

En tercer lugar, sería necesario demostrar que aquellas experiencias exitosas de industrialización tardía -en particular las del Sudeste asiático, que son el referente tácito o explícito de esta recomendación en boga en la actualidad-, se explican esencialmente por la "orientación hacia las exportaciones", relegándose el resto de los factores: económicos, sociales, políticos y culturales, en los que se insertó esa industrialización y con los que existen notorias diferencias con la experiencia de América Latina, a un papel marginal en la explicación de los resultados obtenidos.

Finalmente, cabría considerar la factibilidad de una eventual masificación de las exportaciones de los países semi industrializados, frente a un mercado internacional cuyo dinamismo se prevé más modesto que en el pasado. Sin embargo, se concentra la atención en los factores que ya fueron mencionados, por cuanto se estima que los requisitos internos determinan -en mayor medida que las condiciones de la demanda internacional- las notorias diferencias nacionales en la capacidad de exportación de manufacturas. Es obvio que suponer que el mercado internacional podría dar cabida a un gran número de "coreas" es una falacia, pero ése no es un argumento que, para los casos nacionales, refute la tesis genérica que propone que se deje de lado la sustitución de importaciones y se oriente la economía hacia la

*/ En Industrialización y Desarrollo Tecnológico, no.1, aparece una bibliografía ampliada sobre este tema.

exportación, tema que aquí se intenta abordar. La experiencia histórica, los casos reales recientes, así como el bagaje teórico disponible, sugieren que difícilmente podrían encontrarse respuestas satisfactorias, simples y taxativas, para los problemas precedentes. Por ese motivo, es necesario matizar esta formulación y, para ello, debe postularse inevitablemente que el tema de las estrategias de desarrollo posee una complejidad ante la cual las versiones simplificadas que contrastan las "virtudes" de las exportaciones (frecuentemente asociadas a la preeminencia de los principios de mercado), atribuyendo una connotación "pecaminosa" a la sustitución de importaciones (que reflejaría una excesiva intervención pública), constituyen un marco insuficiente para una reflexión de carácter estratégico, al formularse en las actuales condiciones de la economía regional e internacional.

A continuación se examinan algunos aspectos del problema que a veces se omiten o confunden, con lo cual se deforman las repercusiones normativas del debate.

En primer lugar, cabe señalar que un rasgo básico de las "estrategias orientadas hacia la exportación" es su carácter marcadamente "industrialista", reflejado tanto en los ritmos elevados de crecimiento de la producción manufacturera como en la rapidez de las transformaciones de la estructura productiva bajo el liderazgo del sector industrial. En países como el Japón, Corea del Sur y Taiwán, en las décadas de 1950 y 1960, las tasas promedio de crecimiento industrial eran de aproximadamente 15%, es decir, duplicaban las de los países de mayor dinamismo industrial en nuestra región: el Brasil y México. Así, se explica que el grado de industrialización de los países asiáticos (medido por la participación del producto industrial en el producto total), que a comienzos de los años cincuenta era inferior o comparable al de los países más industrializados de América Latina, fuera significativamente más alto a comienzo de los años setenta y que, debido al retroceso industrial experimentado por América Latina a comienzos del decenio de 1980, esa diferencia se hubiese acentuado considerablemente hacia 1983, cuando el grado de industrialización en el Japón, Corea del Sur y Taiwán superaba el 40%, mientras que en los países grandes de la región alcanzaba a 25%, y en el conjunto de América Latina, a 23%.

El rápido crecimiento del sector industrial en los países "orientados hacia la exportación", asociado al proceso interno de aprendizaje, desencadenó el "círculo virtuoso" del crecimiento industrial, el aumento de la productividad y del progreso técnico y la participación creciente en el mercado mundial de manufacturas. Es necesario poner énfasis en el hecho de que la presencia en los mercados internacionales no puede entenderse si no se tienen en cuenta antecedentes como el dinamismo industrial y el progreso técnico de la estructura productiva de los países.

Este último aspecto se vincula directamente a otro, en torno al cual a veces se incurre en simplificaciones rayanas en la confusión. Las expresiones "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el mercado interno", suelen utilizarse indistintamente, lo cual da la impresión de que el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno está condicionado a la intensificación de la sustitución de importaciones y de lo que se desprende que si las posibilidades de avanzar en la sustitución de importaciones parecen limitadas, el mercado internacional se transforma en la única opción dinamizadora. El uso indistinto de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mercado interno" puede inducir a equívocos. El efecto dinamizador de la expansión de la demanda interna puede materializarse acompañado de una intensificación de la sustitución de importaciones (disminución del coeficiente importaciones), de una reducción de la sustitución de importaciones (aumento del coeficiente de importaciones, o de un proceso neutro de sustitución de importaciones (coeficiente constante). En el primer caso, el efecto dinamizador del incremento de la demanda interna final sobre la producción interna se refuerza por el aporte de la sustitución de

importaciones; en el segundo, a la contribución del aumento de la demanda interna es preciso sustraer el efecto del incremento más que proporcional del componente de importaciones; en el tercero, sólo incide el crecimiento del mercado interno sin ninguna corrección por efecto del componente importado. Por consiguiente, la sustitución de importaciones contribuye, particularmente en la fase inicial del proceso de industrialización, a dinamizar la producción local, pero esta última puede expandirse en ausencia de sustitución de importaciones e, inclusive, en presencia de un proceso de reducción de dicha sustitución.

Algunas ilustraciones empíricas pueden ayudar a aclarar este aspecto:^{2/}

En el caso del Japón, que constituye el ejemplo más notable de dinamismo y penetración en el mercado internacional de manufacturas, durante todo el proceso de industrialización, el incremento de la demanda interna final ha explicado por lo menos 70% del aumento de la producción y, en algunos períodos recientes, más del 80%. Entre 1914 y 1955, el aporte del proceso de sustitución de importaciones al crecimiento de la producción fue positivo, y a partir de esa fecha fue negativo, aunque marginal. La contribución de las exportaciones, positiva antes de 1935 y después de 1955, ha fluctuado entre el 10% y el 20% del crecimiento de la producción local. En los casos de Corea del Sur y Taiwán, el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno hasta 1970 fue superior al aporte del incremento de las exportaciones al aumento de la producción. En el caso de Corea del Sur, el efecto sustitución de importaciones en el período 1955-1963 equivalió a cuatro veces la contribución del incremento de las exportaciones al crecimiento de la producción local y posteriormente se tornó negativo aunque marginal. En el caso de Taiwán, la contribución de la sustitución de importaciones fue comparable en el período 1955-1961 al incremento de las importaciones, y ambos fueron inferiores al aporte del incremento de la demanda interna. En el período siguiente, 1961-1966, persistió el liderazgo del mercado interno, pero el efecto sustitución de importaciones se redujo, aunque continuó siendo positivo; en el período 1966-1971, durante el cual el factor dinamizador más importante fue el incremento de las importaciones seguido de la expansión del mercado interno, el aporte de la sustitución de importaciones, aunque marginal, continuó siendo positivo.

El incremento de la demanda interna explica más del 80% del aumento de la producción local en México a partir de 1960, en tanto que en el período 1950-1970 la sustitución de importaciones contribuyó aproximadamente en un 10% al incremento de la producción, cifra levemente superior al doble de lo aportado por las exportaciones industriales; a partir de 1970, el incremento de las exportaciones industriales contribuyó más que la sustitución de importaciones (8 y 3% respectivamente). Colombia, el otro país de la región para el cual se han realizado cálculos comparables, muestra un perfil similar.

Lo anterior, además de fundamentar la importancia de una utilización cuidadosa de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mercado interno", y de poder de manifiesto su contribución diferente al dinamismo de la producción, sugiere la existencia de una vinculación temporal entre "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el exterior", incompatible con aquellas simplificaciones que las presentan como opciones excluyentes. Este tercer aspecto, sobre el que la CEPAL ha puesto énfasis reiteradamente en trabajos anteriores, ha sido sintetizado en los términos siguientes: "Sin embargo, detrás de esos éxitos [las estrategias orientadas a la exportación], hubo un período de amplia sustitución de las importaciones y mejoras tecnológicas durante el cual las industrias nacionales desarrollaron y fortalecieron la competitividad internacional. Sin esta etapa preparatoria, quizá no hubiera sido posible la industrialización llevada a feliz término por la expansión de las exportaciones de esas economías."^{3/}

El reciente incremento de las exportaciones industriales del Brasil sería incomprendible sin el esfuerzo previo de construcción de una base industrial, no obstante las insuficiencias del patrón industrial, tema al que se hará referencia más adelante.

Cabe destacar que aun en los períodos en que el incremento de las exportaciones industriales constituye el factor explicativo principal del aumento de la producción industrial local, coexisten la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones. A nivel global, ya se mencionaron los casos de el Japón, Corea del Sur, Taiwán, México y Colombia y, a nivel desagregado, es interesante destacar la situación de Corea del Sur, en la cual aproximadamente el 60% del incremento de las exportaciones en el período 1967-1970 provino de sectores en los que la sustitución de importaciones contribuyó positiva y simultáneamente al incremento de la producción industrial. En el período 1970-1975 esa proporción se redujo a 30%.4/

Por otra parte, un cuarto aspecto digno de tomarse en cuenta es el nivel de agregación al que se realiza el análisis, tanto por razones metodológicas como por el tipo de conclusiones a que puede dar lugar. En efecto, dado que la sustitución de importaciones se mide -para efectos analíticos- a través de la variación de los coeficientes de importación respectivos, puede ocurrir que, dependiendo del nivel de agregación del análisis, un proceso de sustitución de importaciones aparezca con signo positivo a cierto nivel de agregación y negativo a otro, lo que se explica por las variaciones que experimenta la estructura de la demanda interna. Así, por ejemplo, puede ocurrir que la medición por rama industrial indique que se ha intensificado el proceso de sustitución de importaciones (ha disminuido el coeficiente de importaciones) y que, para el conjunto de la economía, la sustitución de importaciones haya experimentado un "retroceso". Para esto bastaría que aquellas ramas con un coeficiente de importación elevado, aunque decreciente, experimentaran un ritmo significativamente más elevado de crecimiento que las de coeficiente de importaciones inferior, fenómeno por lo demás frecuente en América Latina.

Pero más importante que este "efecto óptico" asociado al nivel de agregación, es destacar la enorme importancia que, para efecto de la interpretación y el diseño de políticas, tiene el análisis de las modificaciones que experimenta la estructura productiva, lo cual conduce necesariamente a otorgar al menos tanta importancia al nivel sectorial como al nivel global de análisis de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones. El proceso de desarrollo económico supone transformaciones en la estructura de la demanda y de la producción, acompañadas de progreso técnico. Por consiguiente, el análisis de la sustitución de importaciones y del fomento de las exportaciones -elementos parciales del proceso de desarrollo- debe incorporar como elemento esta transformación productiva si se desea profundizar en la comprensión de su dinámica. Salta a la vista, por ejemplo, que en el proceso de crecimiento de la postguerra las transformaciones de la estructura productiva se caracterizaron por un mayor dinamismo de los insumos intermedios de uso difundido, acero y productos petroquímicos, de los bienes de capital y de consumo duraderos incluidos en las ramas de maquinaria no eléctrica y eléctrica y del sector equipo de transporte. Reconocido este rasgo básico del proceso de industrialización de las últimas décadas, resultarán insuficientes el análisis y las recomendaciones en materia de sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones que no incorporen la evolución temporal de las transformaciones y las políticas adoptadas en estas ramas que tienen importancia estratégica tanto desde el punto de vista de la transformación productiva como del dinamismo en el mercado internacional y de las tendencias de incorporación de progreso técnico.

Para ilustrar el efecto combinado de los distintos aspectos señalados, es interesante recurrir nuevamente al caso de Corea del Sur. Si se considera el período 1955-1973 en su conjunto, el incremento de las exportaciones aparece como

el motor del crecimiento de la producción local, acompañado en segundo lugar de la expansión de la demanda interna y seguido del aporte de la sustitución de importaciones, marginal pero positivo. Al descomponer el análisis en tres subperíodos se obtiene una aproximación mejor de la realidad, pero con indicaciones distintas para efectos de interpretación: en el período 1955-1963, el crecimiento del mercado interno, reforzado por la sustitución de importaciones, explicó casi el 90% de la producción industrial; en el período 1963-1970, el mercado interno continuó impulsando el crecimiento, seguido ahora del incremento de las exportaciones, y aparece un proceso negativo de sustitución de importaciones. Sólo en el tramo final -1970-1973-, en que culminó el proceso anterior, el incremento de las exportaciones se convirtió en el motor del crecimiento, seguido por el crecimiento del mercado interno y una sustitución de importaciones negativa para el conjunto de la economía. Si a esta descomposición temporal se suma la dimensión sectorial, se obtiene una aproximación adicional de la realidad, con nuevas indicaciones importantes para la interpretación de este proceso de industrialización. Aunque la sustitución de las importaciones tuvo carácter negativo para el conjunto de la economía en el período 1966-1970, en 14 de las 25 ramas productivas se profundizó el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, hay algo aun más importante: el esfuerzo principal de sustitución de importaciones se concentró en ramas que son estratégicas desde los tres puntos de vista mencionados anteriormente -la petroquímica, la siderúrgica y la productora de equipo de transporte. En estas dos últimas, la sustitución de importaciones contribuyó más que las exportaciones al incremento de la producción industrial. En el período siguiente -1970-1975-, continuó con menos intensidad el esfuerzo de sustitución de importaciones en las ramas petroquímica y siderúrgica y se acentuó en minerales no metálicos y productos metálicos, iniciándose un esfuerzo importante en la sustitución de importaciones de bienes de capital. En el caso de la maquinaria no eléctrica (que es bien de capital propiamente dicho), la contribución de la sustitución de importaciones fue similar al incremento de las exportaciones y, sumadas, representaron aproximadamente 80% de la contribución del incremento de la demanda interna al aumento de la producción industrial.

Si se contrastan las imágenes obtenidas del análisis agregado sin distinción de los períodos en los que se modifican las políticas industriales con las indicaciones que proporciona el análisis temporal y sectorialmente desagregado, queda de manifiesto hasta qué punto las simplificaciones en el análisis pueden introducir distorsiones en las recomendaciones. La situación se torna aun más grave si el caso en cuestión constituye el argumento básico para construir un paradigma susceptible de aplicación universal.

De lo expuesto se infiere que el uso de la sustitución de importaciones como instrumento de industrialización no es privativo ni específico de América Latina; más bien ha sido el expediente básico que utilizaron las economías actualmente maduras para construir su proceso de industrialización (con la "obvia" excepción de Inglaterra, a fines del siglo XVIII y a comienzos del siglo XIX, que no tenía de dónde importar manufacturas), y lo propio se aplica para una economía de industrialización tardía y de presencia más dinámica en el mercado internacional, como el Japón. Aun en el caso de algunos países del Sudeste asiático, como el de Corea del Sur, el uso conjunto de la sustitución selectiva de importaciones y el fomento de las exportaciones es hoy día un hecho validado en la práctica. Lo que es específico de América Latina es la modalidad particular, marcada por la ausencia de creatividad usada en el proceso de sustitución de importaciones. Entre los rasgos en que la industrialización de América Latina muestra con claridad diferencias notorias con la de los países de industrialización madura y la de los de industrialización tardía del Sudeste asiático, cabe mencionar los siguientes: el nivel elevado e indiscriminado de protección otorgada que, conjuntamente con las políticas cambiarias, favoreció tasas de rentabilidad más altas en el mercado interno, con diferencias notables y permanentes, que en el internacional; el tipo de sectores a los que se dirigió la protección; los

actores que fueron portadores del crecimiento industrial; la atomización de la estructura productiva; la reproducción acrítica de un patrón de consumo que no resultó funcional para las necesidades de la región y las potencialidades existentes en ella; la asimetría entre el desarrollo industrial y el agrícola, que favoreció la permanencia y, en algunos países, la acentuación del fenómeno de heterogeneidad estructural, particularmente en lo que toca a la producción de alimentos básicos para el consumo interno; la base energética no funcional utilizada; el rezago relativo del sector de bienes de capital; la deformación parcial de la intermediación financiera hacia el corto plazo; y la insuficiente gravitación del empresario nacional en los sectores industriales más dinámicos.

Esta enumeración, incompleta y esquemática, sugiere que el resultado de la industrialización de América Latina debe evaluarse considerando una amplia gama de factores económicos, sociales, políticos y culturales, que en conjunto explicarían la gestación de esta modalidad de crecimiento muy particular. Al parecer, puede afirmarse que el rasgo básico de la industrialización de las actuales economías maduras y también de las del Sudeste asiático que realizaron el proceso tardíamente, reside menos en la utilización de determinados instrumentos de política -que en general se reproducen en América Latina, aunque con ponderaciones distintas- que en el carácter "articulado" de esas sociedades, resultado de procesos históricos que se caracterizan en el ámbito político por un liderazgo claro, aceptado y reconocido por el resto de la sociedad. Si bien ese liderazgo, cuyo origen, naturaleza, sectores sociales portadores y modalidades institucionales para su ejercicio, varía según los sistemas políticos y los distintos períodos, no estaba exento de conflictos e incluso de quiebres institucionales, favorecía la definición y relativa estabilidad de opciones estratégicas de largo plazo.

Dichas opciones, unidas a la existencia en el plano social de normas mínimas de solidaridad -que suponían para los sectores que ejercían el liderazgo asumir ciertas responsabilidades respecto de los sectores sociales subordinados, asociadas al sentido de pertenencia a la entidad nacional-, contribuían a difundir la perspectiva de que se iría superando paulatinamente la poco equitativa situación inicial. En el ámbito económico, esta evolución se proyectaba en una vinculación entre Estado y sociedad, con modalidades que obviamente variaban con los sistemas, historias y períodos, y que favorecían la aceptación de un orden en cuyo marco se generaba un proceso paulatino de integración cultural y aprendizaje tecnológico, lo que hacía viable el objetivo "nacional" de fortalecer la gravitación relativa de cada uno de esos países en el concierto económico internacional.

Un rasgo básico, crucial en la determinación de las posibilidades de competencia internacional de estos procesos de desarrollo en sociedades articuladas con un liderazgo, la construcción paulatina de consenso, normas mínimas de solidaridad y la articulación entre Estado y sociedad, era precisamente la existencia del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" (al respecto, véase Industrialización y Desarrollo Tecnológico, no.1), que aseguraba la continuidad del proceso de asimilación, aprendizaje, adaptación e innovación funcional para atender las necesidades y aprovechar las potencialidades internas. Ese "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" orientaba la sustitución de importaciones y explicaba su avance simultáneo, acompañada de un proceso paulatino de generación de exportaciones, apoyado en un proceso sistemático de aprendizaje.

En los países dotados de algunos recursos naturales abundantes, aunque los mercados internos fuesen reducidos, el aprendizaje suponía agregar valor intelectual, el cual permitía alcanzar niveles de excelencia en el ámbito de las técnicas de fabricación y de los equipos necesarios para explotar y elaborar esos recursos, así como encontrar nuevos usos para estos recursos naturales, y nuevos diseños asociados a su aprovechamiento. Esta es la situación, por ejemplo, de los países nórdicos que tienen importante gravitación en el comercio internacional de

manufacturas tecnológicamente vinculadas a la dotación de recursos naturales. La ventaja comparativa, construida con el aporte creativo interno y aprovechando los recursos naturales en mercados reducidos es la expresión práctica de la existencia en esos países del elemento que se ha definido como "núcleo endógeno de dinamización tecnológica", que sirve de eje capaz de hacer viable el propósito nacional de sobrevivir y aumentar su gravitación relativa en el contexto internacional; lo propio se observa en países que carecían de recursos naturales.

Es el caso de países como el Japón y su antigua colonia -Corea-, donde la carencia relativa de recursos naturales constituía precisamente el factor movilizador principal del proceso de innovación necesario para compensar esa insuficiencia por medio de la capacidad de competir internacionalmente en la fase de procesamiento y de fabricación. Se trataba de afrontar el desafío de sobrevivir y defender su existencia como entidades nacionales; en esos países, el proceso de modernización de la agricultura, con diferencias de intensidad y ritmo, precedió y luego acompañó al proceso de industrialización, lo mismo que los países nórdicos y los que impulsaron la primera y la segunda revolución industrial -Inglaterra y los Estados Unidos. En este segundo grupo de países, que siguieron la ruta de la modernización "impulsada desde abajo", la gravitación relativa del mercado respecto al Estado fue mayor que en el primer grupo. En los casos del Japón, cuya industrialización fue "tardía", y de Corea del Sur, en que fue "aún más tardía", el Estado desempeñó una función determinante en la articulación y modernización impulsada "desde arriba" de la actividad de los distintos actores y sectores, lo que resultaba funcional para este propósito nacional trascendente de sobrevivir y elevar el nivel de vida de la población, en ambos casos reforzado por motivaciones geopolíticas evidentes. La exportación inicial de manufacturas livianas cumplía, igual que la protección, un propósito de aprendizaje que permitiría evolucionar paulatinamente hacia productos manufacturados que hacen uso intensivo de tecnología y de capital; pero en esa evolución, el factor determinante fue el esfuerzo de asociación, aprendizaje, adaptación y posteriormente innovación, factores cruciales para poder competir en el ámbito internacional, elemento determinante de la "sobrevivencia" nacional.

Notas

1/ Es preciso reconocer, sin embargo, que no sólo en América Latina se aplica el criterio de la simplicidad al buscar opciones económicas; igual cosa ocurre en los países avanzados, donde las utopías "manchesterianas" compiten con las utopías que convierten al Japón en paradigma, y ello refleja la perplejidad y la necesidad existencial de encontrar fórmulas seductoras que permitan superar no sólo la crisis de la economía real, sino también la del pensamiento teórico.

2/ Véase Y.Kubo y S.Robinson, "Sources of Industrial Growth and Structural Change: A Competitive Analysis of Eight Countries", en Proceedings of the Seventh International Conference of Input Output Techniques, ONUDI, 1984.

3/ Ibid., p.245. Véase asimismo CEPAL, El Mercado Común Latinoamericano, Naciones Unidas, 1959, 59.II.G.4; "Desarrollo, industrialización y comercio exterior", en Cuadernos de la CEPAL, no.8, 1977.

4/ Estimación realizada a partir de la información obtenida en Y.Tori y K.Fukasau, "Economic Development and Changes in Linkage Structure: An Input-Output Analysis of the Republic of Korea and Japan", Proceedings of the Seventh International Conference on Input-Output Techniques, op.cit.

