

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

SUMARIO

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL	7
<i>Discursos</i>	7
Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> .	11
Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> .	15
Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> .	19
Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> .	26
La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> .	31
La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> .	47
Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> .	57
La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> .	75
Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> .	109
Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> .	123
Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> .	139
Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> .	159
Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> .	183
Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	201
Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	209
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	212
Publicaciones recientes de la CEPAL.	213

La inserción comercial de América Latina

Mattia Barbera*

En este artículo se analiza la inserción de los principales países de América Latina en el comercio internacional durante el período 1965-1987. El análisis se basa en una reclasificación de las corrientes comerciales que evidencia tanto la intensidad de uso de los factores como el contenido tecnológico de esos flujos. Por otra parte, la construcción de un indicador de contribución al saldo comercial permite comparar los patrones de especialización internacional de la región en su conjunto y de cada país por separado y, también, las modificaciones que las diferentes políticas comerciales y cambiarias aplicadas en las últimas dos décadas han introducido en esos patrones.

Los datos que surgen y se articulan mediante la aplicación del esquema propuesto sirven de fundamento para describir en detalle los principales fenómenos que están en la raíz de la crisis actual, como el rezago tecnológico de la especialización latinoamericana con respecto a los países desarrollados y a los de industrialización reciente, el sesgo antiexportador que afecta a los sectores primarios y manufactureros que utilizan en forma intensiva recursos naturales, la pérdida de dinamismo experimentada hacia fines de los años setenta por los sectores inicialmente más exitosos, y la ineficiencia de los mecanismos de asignación de los recursos escasos.

Pero los datos obtenidos, también muestran que estos países han podido especializarse y lograr avances importantes en el terreno tecnológico durante las últimas décadas. Sin embargo, estos logros podrían revertirse por la adopción de políticas de apertura indiscriminada, orientada exclusivamente a mejorar el desempeño relativo de los sectores primarios, dejando de lado las potencialidades de la integración regional, la generación de ventajas comparativas dinámicas y el aprovechamiento de la experiencia adquirida en el largo período de desarrollo hacia adentro.

*Economista. Experto asociado del Gobierno de Italia. División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

El autor agradece la fundamental colaboración de Juan José Pereira y los comentarios de Oscar Altimir, Eugenio Lahera y L.K. Johnson.

Introducción

La visión *neo-schumpeteriana* de la innovación tecnológico-organizativa y empresarial como principal elemento dinamizador del crecimiento económico, se ha ido afianzando en las políticas económicas y en las estrategias empresariales de la inmensa mayoría de los países del mundo, y no sólo ya de los occidentales. Este nuevo *paradigma dominante* podría esquematizarse, desde la óptica de los países desarrollados, como la relación funcional entre la tasa de crecimiento del ingreso y el ritmo de introducción de nuevos productos y tecnologías o de nuevas modalidades de organización.

Por otra parte, sobre todo en los países latinoamericanos, el ritmo de crecimiento del producto ha estado históricamente vinculado con el balance de pagos, cuyos dos componentes principales—la balanza comercial y la cuenta de capitales—han ido evolucionando en forma altamente asimétrica a raíz del endeudamiento externo de la región. Si bien la *década perdida* de los años ochenta ha mostrado ampliamente, de una parte, los efectos perniciosos del esfuerzo exportador acompañado por una caída de las importaciones de bienes de capital y de la inversión y, de otra, que la solución definitiva del problema de la deuda externa hace indispensable una redefinición radical de ésta,¹ la naturaleza estructural de esta crisis resta validez, en el mediano y largo plazo, a un enfoque que se centre exclusivamente en los desequilibrios financieros de las relaciones económicas entre los países desarrollados y América Latina. En cuanto a la limitación impuesta al crecimiento por el componente *real* de las relaciones externas, ésta continúa siendo el principal *escollo* para la reactivación de las economías latinoamericanas, y su comprensión y redefinición es una de las tareas prioritarias para los actores públicos y privados de estas economías.

La gran mayoría de las teorías interpretativas del comercio internacional se han centrado en las diferencias entre los países que mantienen relaciones comerciales. Así, la tradición neoclásica ha

¹Véase CEPAL, *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda* (L.C/G. 1605 (SES. 23/5)), Santiago de Chile, 1990, donde se plantea que en ausencia de medidas significativas por parte de los países acreedores la única solución sería la declaración de una moratoria unilateral por parte de los deudores.

puesto énfasis en la dotación factorial inicial de los distintos países; la neorricardiana, en las diferencias de costo de producción y de tecnología; las neomarxistas y estructuralistas, en las diferencias institucionales que determinan las distintas estructuras y las distintas modalidades de funcionamiento y *equilibrio* de los mercados de trabajo y de bienes (y sus efectos en la distribución del ingreso); las nekeynesianas, en las diferencias de elasticidad-ingreso de los bienes en los cuales se especializan los distintos países.²

A partir de este diagnóstico y en este marco conceptual, la finalidad principal de este trabajo es proporcionar una visión esquemática e integral, sintética y sin embargo, rica en determinaciones, de las tendencias más importantes de la inserción en el comercio internacional, desde el punto de vista tecnológico, de los principales países latinoamericanos durante un período de más de dos décadas.

Tanto los nuevos elementos empíricos resultantes de nuestro análisis, así como su elaboración apuntan a examinar una serie de aspectos de crucial interés para la evaluación cualitativa de la dinámica del desarrollo económico de los países

del continente y, en particular, las diferencias de dotación y costo de los factores, el atraso tecnológico y la diferente elasticidad-ingreso de los productos intercambiados. Las principales causas de la exportación de tecnología de los países en desarrollo —cuyos valores se *ponderan* en este estudio con los de las importaciones—, se identifican fundamentalmente con las siguientes ventajas:³

—Las ventajas de costo que implica producir, con el mismo proceso, el mismo tipo de producto o servicio que los países desarrollados (por ejemplo, salarios inferiores para trabajadores de igual calificación).

—Las ventajas fundadas en la producción de un bien adaptado u obsoleto, o de un servicio técnico más apropiado para las necesidades del usuario (por ejemplo, menor escala y/o mejor conocimiento de un mercado similar).

—Las ventajas de la experiencia derivada de los menores costos o los mayores conocimientos, que generalmente son consecuencia de una ventaja natural como, por ejemplo, la disponibilidad de una determinada materia prima.

—Las ventajas que resultan de la introducción de innovaciones tecnológicas.

I

La metodología

El estudio que intentamos aquí se estructura básicamente a partir de una reclasificación de los flujos comerciales mediante la introducción de diversos tipos de categorías; de ese modo, junto a las categorías analíticas que establecen, por ejemplo, la distinción entre el comercio de productos primarios y el de manufacturas, aparecen categorías tecnológicas, que permiten *combinar* algu-

nos de los diversos enfoques referidos al comercio internacional.

El resultado, como puede apreciarse en detalle en el cuadro 1, ha sido una clasificación⁴ que, en primer lugar, divide las manufacturas en dos grandes categorías: las basadas en recursos naturales y las no basadas en recursos naturales. Esta división muestra la existencia de una etapa inter-

²La elasticidad-ingreso es también uno de los elementos principales del análisis estructuralista, y en particular de los análisis de Prebisch y de la CEPAL.

³El lector interesado puede encontrar una excelente síntesis y bibliografía de las principales contribuciones teóricas al respecto en Martin Fransman, "Conceptualising technical change in the Third World in the 1980s: an interpretative survey", *The Journal of Development Studies*, vol. 71, N° 4, Londres, julio de 1985. También Carl Dahlman y Francisco Ser-

covitch, "Exports of technology from semi-industrialized economies and local technological development", *Journal of Development Economics*, vol. 16, N° 1-2, septiembre-octubre de 1984.

⁴Para una lista detallada de la composición por sectores y productos de cada categoría, véase el trabajo, elaborado por el autor de este artículo, "América Latina: Especialización y sector externo. Un análisis de las tendencias tecnológicas del comercio", que será publicado en fecha próxima por la CEPAL.

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: RECLASIFICACION DE LOS FLUJOS COMERCIALES

Variables	Recursos naturales	Trabajo calificado	Capital y trabajo no calificado	Investigación y desarrollo
<p>MANUFACTURAS →</p> <p>Industrias no basadas en recursos naturales →</p> <p>Industrias basadas en recursos naturales →</p> <p>PRODUCTOS PRIMARIOS →</p> <ul style="list-style-type: none"> → Agrícolas → Minerales no combustibles → Combustibles 	<p>MADURAS:</p> <p>NUEVAS:</p> <p>AGRICOLAS:</p> <p>MINERAS</p> <p>DERIVADOS DEL PETROLEO</p>	<p>Intensivas en trabajo:</p> <p>Intensivas en capital:</p> <p>Intensivas en trabajo:</p> <p>Intensivas en capital:</p> <p>Intensivas en trabajo</p> <p>Intensivas en capital</p>	<p>— contenido tecnológico bajo</p> <p>— contenido tecnológico medio</p> <p>— contenido tecnológico bajo</p> <p>— contenido tecnológico medio</p> <p>— contenido tecnológico alto</p> <p>— contenido tecnológico bajo</p> <p>— contenido tecnológico medio</p> <p>— contenido tecnológico alto</p>	

Fuente: Elaboración del autor.

media entre los productos primarios y las manufacturas, y define un área fronteriza entre ambos que de otra manera habría quedado en las sombras, ocultando la presencia de interdependencias cruciales en las economías en vías de desarrollo.

En segundo lugar, para las manufacturas basadas en recursos naturales, se ha procedido a definir tres subcategorías que reproducen la estructura de la clasificación de los productos primarios, y para la subcategoría de productos agrícolas se indica también la intensidad de uso de los factores capital y trabajo.

En la categoría de las manufacturas no basadas en recursos naturales, se ha optado por aplicar criterios de clasificación que tomen en cuenta las críticas al concepto de homogeneidad de los factores productivos, esto es, las provenientes de las teorías neofactoriales.⁵ Mediante la descomposición del factor trabajo en dos categorías —trabajo calificado y trabajo no calificado—, se ha introducido una primera subdivisión entre industrias maduras e industrias nuevas, que incorpora además el elemento calificación, que puede retrotraerse a la teoría del ciclo del producto.⁶ A partir de ésta, se ha procedido a dividir cada grupo de industrias en dos subgrupos según el grado de intensidad de uso del capital y del trabajo no calificado.

⁵A partir de la célebre paradoja de Wassily W. Leontief, "Factor proportions and the structure of American trade: further theoretical and empirical analysis", *Review of Economics and Statistics*, vol. 38, N° 4, noviembre de 1956, se ha desarrollado una línea de investigación tendiente a distinguir las diferentes cualidades del factor trabajo; su principal exponente ha sido Donald B. Kessing, "Labour skills and comparative advantage", *American Economic Review*, vol. 56, N° 2, mayo de 1966.

La inversión en capital humano como determinante del crecimiento ha sido incorporada por varios modelos que postulan la existencia de un sector especializado en la producción de dicho recurso. Véase al respecto Patricio Mujica y Jorge Marshall, *Conocimiento y crecimiento económico. Un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico* (L.C/R.826), Santiago de Chile, CEPAL, 1989.

⁶La literatura al respecto es muy amplia y conocida. Nos limitaremos por tanto a nombrar a los exponentes más destacados de esta corriente teórica del comercio internacional. M.V. Posner, "International trade and technical change", *Oxford Economic Papers*, vol. 13, N° 3, Londres, Oxford University Press, octubre de 1961; Raymond Vernon, "International Investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, N° 2, Cam-

bridge, Harvard University Press, mayo de 1966; y Raymond Vernon, *The Technology Factor in International Trade*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1970.

Finalmente, tratando de hacer una nueva distinción que toque ahora más directamente al factor capital (en sentido amplio) y al factor trabajo en su componente de mayor calificación, se ha dividido cada subgrupo en tres categorías, atendiendo a los gastos en investigación y desarrollo (IyD) en que incurren las distintas industrias.⁷

En el cuadro 1 se ilustra la clasificación final que proponemos. Como puede apreciarse, las 17 categorías finales obtenidas representan un grado de desagregación bastante elevado, lo que hace necesario recurrir a indicadores que sintetizan el desempeño comercial y permitan definir las pautas de especialización, facilitando al mismo tiempo una comparación rápida entre los distintos países. Esta necesidad se ha concretado mediante la utilización de un esquema fijo para la elaboración y análisis de los datos, que en este ensayo se ha reducido al indicador de contribución al saldo comercial.⁸

Pese a los rasgos evidentemente eclécticos que presenta, principalmente por el hecho de constituir un esfuerzo de compatibilización y de

bridge, Harvard University Press, mayo de 1966; y Raymond Vernon, *The Technology Factor in International Trade*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1970.

En el contexto de nuestra clasificación cabe hacer referencia sobre todo al trabajo de Seev Hirsch, *Location of Industry and International Competitiveness*, 1967.

Las agrupaciones sectoriales han sido elaboradas a partir de ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), *La ventaja comparativa en el comercio internacional de manufacturas*, Viena, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.B.9, 1986. Véase también ONUDI, *Changing Patterns of Trade in World Industry: an Empirical Study on Revealed Comparative Advantage*, Nueva York, 1982. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.82.II.B.1.

⁷Con este fin se ha utilizado una clasificación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que divide las actividades industriales en tres grupos (bajo, medio y alto) según su contenido tecnológico, que depende a su vez del esfuerzo que realizan en investigación y desarrollo (IyD).

El estudio del papel de la IyD en el comercio internacional tiene su origen en el trabajo de William Gruber, Dileep Menhta y Raymond Vernon, "The R&D factor in international trade and international investment of United States industries", *Journal of Political Economy*, vol. 75, parte I, Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1967.

⁸Para una discusión analítica de este indicador véase Barbera [1990], *op. cit.* Sin embargo, el campo de variación de este indicador para cada sector se sitúa entre 100 (especialización total) y -100 (total dependencia externa).

puesta en práctica de diversas matrices teóricas, la clasificación que hemos adoptado tiene la ventaja de eliminar varios de los límites que encierran a cada una de las categorías en sí mismas, esto es, no constituye una simple suma algebraica de sus elementos. Sin embargo, tanto por razones técnicas (referidas, por ejemplo, al tipo de clasificación comercial, la desagregación de la base de datos utilizada, o a la falta de estudios empíricos relativos a las realidades tecnológico-

productivas latinoamericanas), como por razones que tienen que ver básicamente con los niveles de agregación (entre tres y cuatro dígitos) que se han utilizado, esta proposición⁹ se basa en el supuesto de que, dentro de cada categoría, dado el grado de desagregación con que se ha trabajado, los productos que pertenecen a cada sector y los distintos sectores entre sí tienen características tecnológicas homogéneas y estables a lo largo del período analizado.

II

El panorama regional¹⁰

La restricción externa al crecimiento de los países de América Latina se evidenció, en primer lugar, a través de los *grados de libertad* que los flujos de divisas generados por las exportaciones de productos primarios otorgaron a las políticas de desarrollo industrial.

A lo largo de todo el período examinado, estos productos siguieron constituyendo la parte más importante de las exportaciones de los países latinoamericanos, mientras que el sector manufacturero, elemento dinamizador interno de la estrategia de sustitución, no logró generar una dinámica equivalente en el frente externo, esto es, un flujo de exportaciones que le permitiera solventar sus importaciones de insumos y bienes de capital. Tampoco logró reducir apreciablemente su dependencia tecnológica del exterior ni los consiguientes flujos de salida de capitales (por el concepto de pagos de servicios a la producción, royalties, patentes y utilidades). La dimensión cuantitativa externa de este proceso puede representarse por la evolución experimentada entre 1965 y 1983 tanto por la tasa anual media de

crecimiento nominal (en valores corrientes) como por la de crecimiento real (en valores constantes a precios de 1980) de las exportaciones y de las importaciones de la región.

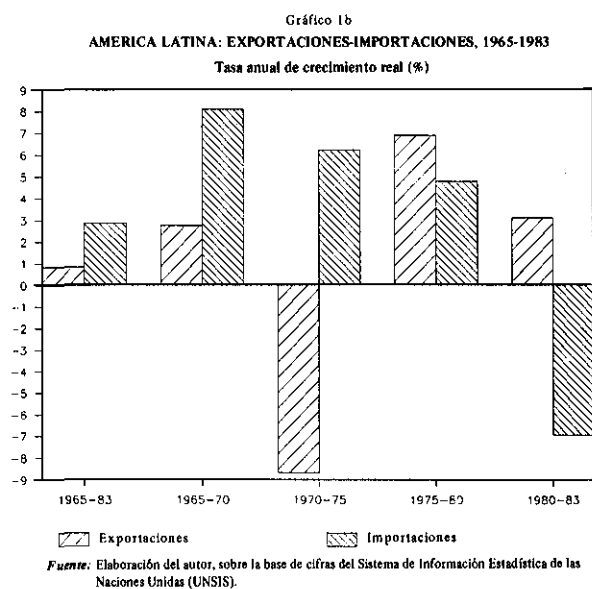
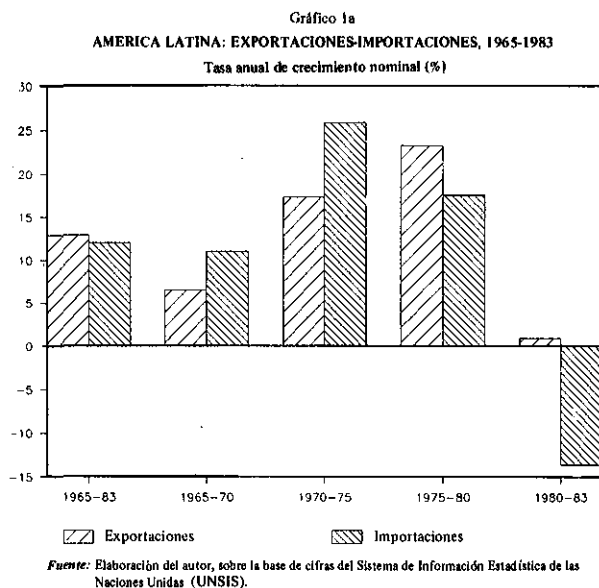
Los valores nominales (gráfico 1a) indican que el desempeño positivo de la región a lo largo del período 1965-1983 fue el resultado de un comportamiento fuertemente *deficitario*¹¹ en los dos primeros quinquenios considerados, y de uno *superavitario* entre 1975 y 1983. Sin embargo, a partir de 1982, dicha evolución es recesiva, toda vez que se caracteriza por una abrupta caída tanto de las importaciones como de las exportaciones, y en consecuencia, no puede ser interpretada como una modificación duradera de una tendencia histórica, sino más bien como una drástica respuesta de corto plazo de la balanza comercial ante la necesidad de enfrentar bruscamente los pagos de factores de la cuenta corriente.

Considerada en valores reales, la situación es

⁹También se han analizado e intentado compatibilizar otras propuestas de taxonomía —en particular Keith Pavitt, "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and theory", *Research Policy*, vol. 13, N° 6, Amsterdam, diciembre de 1984, pero dadas las características peculiares de los sistemas económicos latinoamericanos —que prácticamente no generan tecnología—, se ha concluido que éstos no pueden ser analizados con esquemas elaborados a partir de la observación de las economías desarrolladas y de sus circuitos tecnológicos.

¹⁰Todos los datos estadísticos de este ensayo tienen como fuente las elaboraciones del autor a partir de datos en valores corrientes y constantes con base 1980 del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS). Los países considerados son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. El dato 1965-1970 no incluye al Uruguay.

¹¹El término *deficitario* (cuando va en *cursiva*) se refiere a las tasas de crecimiento y no implica necesariamente un saldo comercial negativo, sino sólo una tasa de crecimiento de las importaciones superior a la de las exportaciones. Lo mismo vale, aunque en sentido inverso, para el uso que se hace en este texto del término *superavitario*.



bastante diferente (gráfico 1b), y se explica en buena medida por la evolución positiva de los términos de intercambio de la región, que es exportadora neta de petróleo.

En el período 1965-1970, la tasa media anual de crecimiento real de las importaciones del conjunto de los países latinoamericanos casi triplicó la tasa correspondiente de las exportaciones. Este desequilibrio estructural adquirió dimensiones abrumadoras entre 1970 y 1975, lapso durante el cual las importaciones alcanzaron

un ritmo de crecimiento anual —en términos reales— de 6.2%, mientras las exportaciones caían al vertiginoso ritmo de 8.7% anual. Esta relación se modificó a partir de 1975, en que se inició un período que fue el preludio de la reversión de la relación entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la de las importaciones (que alcanzaron valores de 3.1 y -7.0%, respectivamente) que acompañó a la profunda y duradera crisis desatada en los años ochenta.¹²

Como se desprende de la comparación entre las tasas de crecimiento nominales y reales que muestran los dos primeros gráficos, en el período 1980-1983 se revirtió asimismo la tendencia hasta entonces positiva que exhibía la evolución de los términos de intercambio. De ese modo, a pesar del gran esfuerzo exportador que se hizo para enfrentar la crisis, el crecimiento del valor de las exportaciones fue muy reducido, lo que aumentó ulteriormente el peso del ajuste.¹³

En síntesis, puede decirse que, entre 1965 y 1980, esto es, a lo largo del período que precedió a la crisis, el proceso de desarrollo de la economía latinoamericana generó un agudo desequilibrio estructural de las cuentas externas.

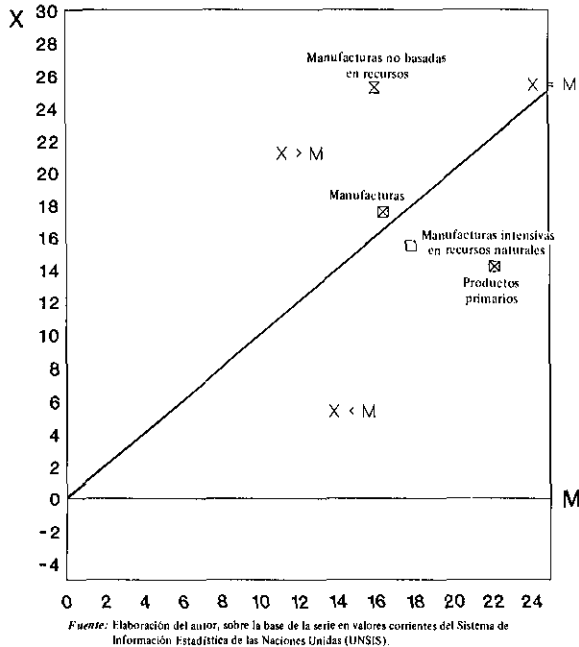
Los gráficos 2a y 2b ilustran con más detalle este mismo resultado. En el primero, se relacionan las tasas medias de crecimiento nominal de las principales categorías tecnológicas; en el segundo aparecen las mismas relaciones pero sobre la base de valores constantes. La comparación entre los dos gráficos permite hacer algunas consideraciones respecto del efecto que han tenido las modificaciones de los términos de intercambio en los saldos del balance de pagos de la región.

Entre 1965 y 1980, las exportaciones e importaciones latinoamericanas, calculadas en valores corrientes, tuvieron, en promedio, una evolución casi idéntica: las primeras crecieron a un ritmo medio anual de 17.5%, mientras las segundas lo hacían a uno de 18% (gráfico 2a). Este

¹²La base de datos utilizada no permite agregar los datos relativos a los últimos años de ninguno de los países considerados. Sin embargo, esta tendencia ha ido acentuándose, de modo que puede considerarse que los datos correspondientes al período 1980-1983 representan una subestimación de la reversión en los flujos comerciales que ha tenido lugar en la región a partir de la crisis de la deuda externa.

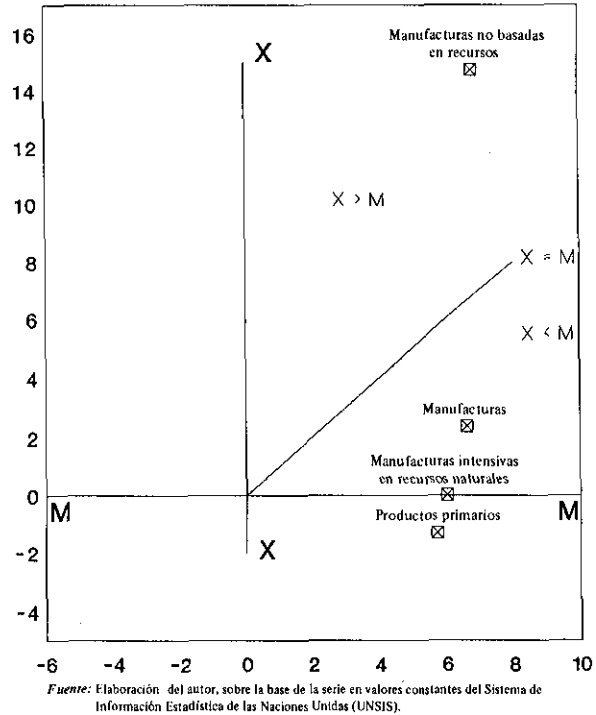
¹³Hay que recordar que a esto se agregó la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales.

Gráfico 2a
AMÉRICA LATINA: 1965-1980
Tasa anual media de crecimiento nominal de las exportaciones (X) y de las importaciones (M)



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de la serie en valores corrientes del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).

Gráfico 2b
AMÉRICA LATINA: 1965-1980
Tasa anual de crecimiento real de las exportaciones (X) y de las importaciones (M)



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de la serie en valores constantes del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).

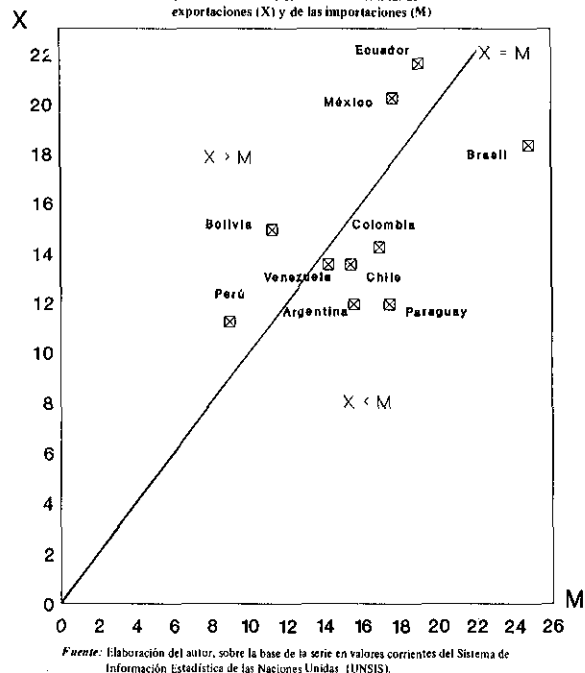
equilibrio fue el resultado de un desempeño positivo de las manufacturas no basadas en recursos naturales y de un comportamiento deficitario de los productos primarios y de las manufacturas basadas en recursos naturales.

En el gráfico 2b, a su vez, puede apreciarse que, por el lado de los productos primarios, se dio una tendencia constante al aumento de las importaciones y a la disminución de las exportaciones, mientras que, por el lado de las manufacturas, el aumento de las exportaciones no logró equiparar el ritmo de crecimiento de las importaciones. Desde este punto de vista, entonces, el desempeño comercial de América Latina fue marcadamente deficitario.

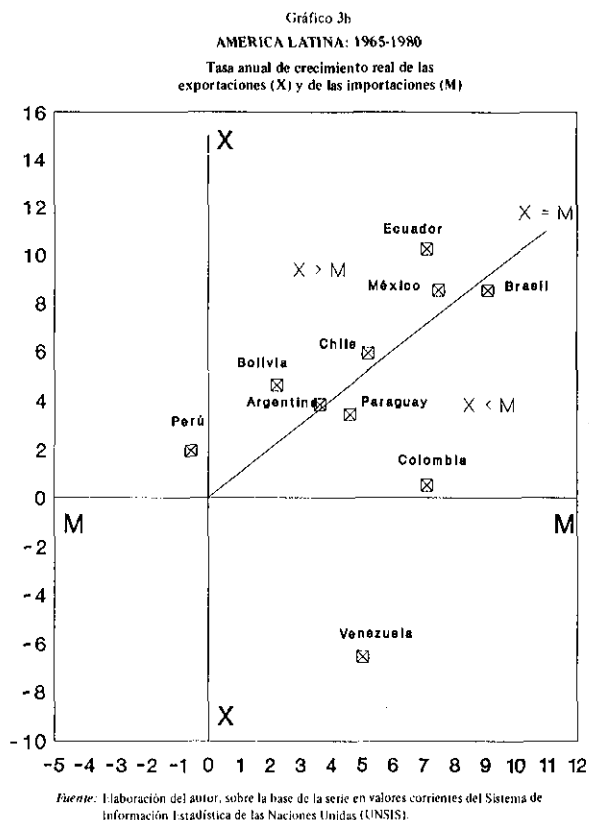
La evolución de los términos de intercambio que a *grosso modo* puede deducirse de la comparación entre los gráficos 2a y 2b, parece haber sido favorable para todos los sectores de la región (con exclusión de las manufacturas que utilizan en forma intensiva recursos naturales) y, en particular, para las manufacturas no basadas en recursos naturales.

El dato regional agregado representa la suma de distintos comportamientos y, en conse-

Gráfico 3a
AMÉRICA LATINA: 1965-1980
Tasa anual media de crecimiento nominal de las exportaciones (X) y de las importaciones (M)



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de la serie en valores corrientes del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).



cuencia, oculta las marcadas disparidades que exhibe el desempeño de los diversos países. Estas diferencias se recogen, sin embargo, de manera esquemática, en los gráficos 3a y 3b, construidos según la misma lógica aplicada a los gráficos 2a y 2b.

La tasa de crecimiento media anual calculada en valores nominales (gráfico 3a) permite evaluar el desempeño comercial *deficitario* que tuvieron entre 1965 y 1980 tanto los países no exportadores de petróleo como Venezuela (país que de todos modos se situó muy cerca de la línea de equilibrio externo). En este período, los países de desempeño más crítico fueron Brasil (a pesar del fuerte crecimiento de las exportaciones, equivalente a 18.3%), Paraguay y Argentina.

Las tasas de crecimiento reales (gráfico 3b) revelan una situación muy distinta de la anterior. De su examen se desprende que en la mayoría de los países las relaciones comerciales no se situaron en las áreas críticas (es decir, las que están a la derecha de la línea $X = M$). Esta diferencia se explica por la evolución experimentada por los términos de intercambio, en particular a causa de las alzas de precio del petróleo en 1973 y 1979.

III

La estructura del comercio latinoamericano

1. Las importaciones

En esta sección se presenta un cuadro sintético del intercambio comercial de once países latinoamericanos a partir de 1965. Consideraremos en primer lugar el comportamiento de las importaciones.

Las importaciones de manufacturas (cuadro 2) representaban en 1965 el 85% del total de las importaciones, mientras las importaciones de productos primarios constituían el 15%.

Las manufacturas importadas se concentraban en las industrias no basadas en recursos naturales (66%) y, dentro de éstas, en las industrias nuevas que hacen uso intensivo del trabajo (31%) y del capital (19%), y en particular, en las industrias de contenido tecnológico medio de cada uno de estos subgrupos (21% en el primero y 13% en el segundo).

Por lo que se refiere a las industrias basadas en recursos naturales, las agrícolas —intensivas en trabajo y en capital— absorbían 8.8% de esas importaciones.

Dentro de los productos primarios, los agrícolas, con 8.6%, y los combustibles, con 4.7%, eran ese mismo año los dos rubros más importantes.

Por otro lado, al crecimiento experimentado por las importaciones acompañó un cambio en su composición, de modo que en 1980, casi en la culminación del proceso de sustitución, mientras el peso porcentual de las importaciones de productos primarios había aumentado, el de las importaciones de manufacturas había caído 11 puntos respecto de 1965, pasando a representar 74% de las importaciones totales. Esta disminución afectó casi exclusivamente a las importacio-

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO
IMPORTACIONES POR CATEGORÍAS DE BIENES E INTENSIDAD TECNOLÓGICA

		Millones de dólares corrientes					Tasas de crecimiento				
		1965	1970	1975	1980	1983	1965	1970	1975	1980	1983
I	MANUFACTURAS	6 056	10 017	29 138	59 461	34 234	84.6	85.8	78.5	73.7	68.1
A	INDUSTRIAS BASADAS EN RECURSOS NATURALES	1 361	2 282	6 873	15 992	9 215	19.0	19.5	18.5	19.8	18.3
a1	Agrícolas/intensivas en trabajo	385	516	1 312	3 329	2 032	5.4	4.4	3.5	4.1	4.0
a2	Agrícolas/intensivas en capital	245	426	981	2 858	1 562	3.4	3.7	2.6	3.5	3.1
a3	Mineras	608	1 172	3 927	8 219	4 527	8.5	10.0	10.6	10.2	9.0
a4	Derivados del petróleo	123	169	653	1 587	1 094	1.7	1.4	1.8	2.0	2.2
B	INDUSTRIAS NO BASADAS EN RECURSOS NATURALES	4 694	7 734	22 266	43 469	25 020	65.6	66.3	60.0	53.9	49.8
b1	MADURAS / intensivas en TRABAJO	349	437	929	3 001	1 473	4.9	3.7	2.5	3.7	2.9
b1.1	contenido tecnológico bajo	336	417	881	2 907	1 409	4.7	3.6	2.4	3.6	2.8
b1.2	contenido tecnológico medio	13	20	48	94	64	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
b2	MADURAS / intensivas en CAPITAL	804	1 300	4 958	7 634	3 476	11.2	11.1	13.4	9.5	6.9
b2.1	contenido tecnológico bajo	637	979	3 964	5 296	1 942	8.9	8.4	10.7	6.6	3.9
b2.2	contenido tecnológico medio	167	321	994	2 338	1 534	2.3	2.7	2.7	2.9	3.1
b3	NUEVAS / intensivas en TRABAJO	2 199	3 922	11 300	21 005	13 551	30.7	33.6	30.4	26.0	27.0
b3.1	contenido tecnológico bajo	138	258	625	1 546	1 363	1.9	2.2	1.7	1.9	2.7
b3.2	contenido tecnológico medio	1 507	2 491	7 670	11 939	6 745	21.1	21.3	20.7	14.8	13.4
b3.3	contenido tecnológico alto	554	1 173	3 005	7 521	5 443	7.7	10.0	8.1	9.3	10.8
b4	NUEVAS / intensivas en CAPITAL	1 342	2 076	5 079	11 828	6 519	18.7	17.8	13.7	14.7	13.0
b4.1	contenido tecnológico bajo	104	157	402	818	717	1.5	1.3	1.1	1.0	1.4
b4.2	contenido tecnológico medio	949	1 358	3 475	8 223	4 213	13.3	11.6	9.4	10.2	8.4
b4.3	contenido tecnológico alto	289	561	1 203	2 788	1 589	4.0	4.8	3.2	3.5	3.2
II	PRODUCTOS PRIMARIOS	1 049	1 586	7 907	20 851	15 844	14.7	13.6	21.3	25.8	31.5
1	Agrícolas	617	959	2 738	6 760	4 210	8.6	8.2	7.4	8.4	8.4
2	Minerales no combustibles	93	119	506	1 033	709	1.3	1.0	1.4	1.3	1.4
3	Combustibles	339	509	4 663	13 059	10 925	4.7	4.4	12.6	16.2	21.7
III	OTROS	53	71	78	380	198	0.7	0.6	0.2	0.5	0.4
	TOTAL	7 157	11 674	37 123	80 692	50 275	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSD) y del banco de datos condensados de comercio exterior (COMTRADE).

nes de las industrias no basadas en recursos naturales, que pasaron de 66% en 1965 a 54% en 1980. Dentro de este subgrupo, la caída más importante se registró en las industrias nuevas de uso intensivo del trabajo y de contenido tecnológico medio, cuyas importaciones se redujeron de 21 a 15%. La merma fue bastante homogénea y generalizada en los restantes subgrupos, de contenido tecnológico bajo y medio (salvo en las industrias maduras intensivas en capital), en tanto las importaciones de las industrias nuevas de contenido tecnológico alto aumentaron su peso porcentual, llegando a representar en conjunto 15% del total.

Por el contrario, las importaciones de las industrias basadas en recursos naturales aumentaron su participación en un punto porcentual, como resultado de un aumento de las importaciones mineras y de las de los derivados del petróleo, y de una disminución de las importaciones de las industrias agrícolas de uso intensivo de trabajo.

En los mismos años, las importaciones de productos primarios casi duplicaron su peso porcentual (pasando de 15 a 26%), debido exclusivamente a la triplicación del peso de los combustibles, modificación que derivó tanto del intenso proceso de industrialización emprendido por Brasil como de los aumentos de precio del petróleo.

La crisis de la deuda externa y la inversión del signo de la transferencia de recursos financieros desde los países desarrollados hacia los países de la región, inauguró la época que vivimos actualmente, caracterizada por los procesos de ajuste.

Estos procesos se centraron inicialmente en la variable importaciones, tomándola como primer elemento para restablecer instantáneamente el equilibrio de la cuenta corriente. En consecuencia, éstas se redujeron en forma abrupta, sobre todo en los años que siguieron inmediatamente a la crisis, tal como queda de manifiesto en la caída de las importaciones de manufacturas, de más de 40% en valores corrientes (cuadro 2).

Esta merma modificó la composición de las importaciones de América Latina, toda vez que aceleró la caída de las importaciones de manufacturas respecto de las de productos primarios, que llegaron a representar en 1983 la tercera parte de las importaciones totales, frente a proporcio-

nes mucho menores durante el periodo precedente.

Dentro de las importaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, la mayor disminución ocurrió en las de las industrias de gran densidad de capital, tanto maduras como nuevas; la composición de las importaciones de las industrias nuevas de uso intensivo de trabajo experimentó una modificación importante, debido a la persistencia de la fuerte caída del componente de contenido tecnológico medio, que se redujo a 13% en 1983, y al aumento del componente de contenido tecnológico alto, que llegó a 11% el mismo año, modificación tanto más notoria cuanto que el primero más que duplicaba al segundo durante la década de 1970.

2. Las exportaciones

En el cuadro 3 se expone la evolución de las exportaciones latinoamericanas en el periodo 1965-1983. Al observar las modificaciones que ha experimentado su composición, destaca el aumento de las exportaciones de manufacturas, cuyo peso porcentual pasó de 34% en 1965 a 46% en 1983.

Paralelamente, las exportaciones de productos primarios bajaron de 66 a 53%, por efecto de la reducción a la mitad de la participación de las exportaciones agrícolas (de 36.4 a 17.3%), de la abrupta caída de la de los minerales (de 7 a 4%), y del fuerte aumento de la cuota de las exportaciones de combustibles (de 22 a 32%), debido sobre todo a la influencia de las exportaciones de México.

El aumento de las exportaciones de manufacturas no provino de un cambio importante en el aporte de las industrias basadas en recursos naturales —que permaneció prácticamente estable en torno al 28%—, sino más bien de las industrias no basadas en recursos naturales (que fueron particular objeto de las políticas de fomento), cuya contribución creció más de cuatro veces, al pasar de 4 a 18% durante el periodo. Entre estas industrias, los mayores aumentos correspondieron a las exportaciones de las industrias maduras de contenido tecnológico bajo, tanto de las intensivas en capital como de las que hacen uso intensivo de mano de obra (estas últimas tuvieron un desarrollo muy rápido en los años setenta, que se estabilizó en torno al 4% en el decenio siguiente)

Cuadro 3
AMERICA LATINA: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO
EXPORTACIONES POR CATEGORIAS DE BIENES E INTENSIDAD TECNOLOGICA

		Millones de dólares corrientes					Tasas de crecimiento				
		1965	1970	1975	1980	1983	1965	1970	1975	1980	1983
I	MANUFACTURAS	3 107	5 294	12 450	34 911	37 482	34.0	42.3	44.7	44.2	46.2
A	INDUSTRIAS BASADAS EN RECURSOS NATURALES	2 703	4 265	8 390	23 172	22 451	29.6	34.1	30.2	29.4	27.7
a1	Agrícolas/Intensivas en trabajo	753	1 260	2 358	7 374	7 105	8.2	10.1	8.5	9.3	8.8
a2	Agrícolas/Intensivas en capital	242	443	2 186	2 927	1 982	2.7	3.5	7.9	3.7	2.4
a3	Mineras	898	1 585	1 163	5 812	4 997	9.8	12.7	4.2	7.4	6.2
a4	Derivados del petróleo	811	976	2 683	7 058	8 366	8.9	7.8	9.6	8.9	10.3
B	INDUSTRIAS NO BASADAS EN RECURSOS NATURALES	403	1 029	4 060	11 739	15 031	4.4	8.2	14.6	14.9	18.5
b1	MADURAS/intensivas en TRABAJO	90	266	1 264	3 362	3 434	1.0	2.1	4.5	4.3	4.2
b1.1	contenido tecnológico bajo	89	266	1 257	3 349	3 424	1.0	2.1	4.5	4.2	4.2
b1.2	contenido tecnológico medio	1	1	7	13	10	—	—	—	—	—
b2	MADURAS/intensivas en CAPITAL	121	225	521	1 873	3 558	1.3	1.8	1.9	2.4	4.4
b2.1	contenido tecnológico bajo	109	206	427	1 566	2 953	1.2	1.6	1.5	2.0	3.6
b2.2	contenido tecnológico medio	12	19	95	307	605	0.1	0.2	0.3	0.4	0.7
b3	NUEVAS/intensivas en TRABAJO	95	353	1 360	3 780	5 430	1.0	2.8	4.9	4.8	6.7
b3.1	contenido tecnológico bajo	28	64	195	631	733	0.3	0.5	0.7	0.8	0.9
b3.2	contenido tecnológico medio	43	148	697	2 010	2 015	0.5	1.2	2.5	2.5	2.5
b3.3	contenido tecnológico alto	24	140	469	1 139	2 681	0.3	1.1	1.7	1.4	3.3
b4	NUEVAS/intensivas en CAPITAL	97	185	915	2 724	2 610	1.1	1.5	3.3	3.5	3.2
b4.1	contenido tecnológico bajo	9	25	82	193	246	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3
b4.2	contenido tecnológico medio	54	100	683	2 259	2 017	0.6	0.8	2.5	2.9	2.5
b4.3	contenido tecnológico alto	34	60	149	272	346	0.4	0.5	0.5	0.3	0.4
II	PRODUCTOS PRIMARIOS	6 004	7 156	15 116	43 541	43 235	65.7	57.2	54.3	55.2	53.3
1	AGRICOLAS	3 328	4 141	5 729	14 669	14 058	36.4	33.1	20.6	18.6	17.3
2	MINERALES NO COMBUSTIBLES	651	938	1 997	4 184	3 310	7.1	7.5	7.2	5.3	4.1
3	COMBUSTIBLES	2 024	2 078	7 390	24 688	25 867	22.2	16.6	26.6	31.3	31.9
III	OTROS	23	58	257	476	53	0.3	0.5	0.9	0.6	0.1
	TOTAL	9 133	12 508	27 823	78 928	81 185	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSD) y del banco de datos condensados de comercio exterior (COMTRADE).

y a las exportaciones de las industrias nuevas de uso intensivo de trabajo en todas sus ramas.

También se elevó el peso porcentual de las exportaciones de las industrias nuevas intensivas en capital, en sus ramas de menor contenido

tecnológico, aunque con algunos síntomas de estancamiento en los años ochenta; en cambio, las exportaciones de las de mayor contenido tecnológico permanecieron estables a lo largo de todo el período considerado.

IV

Los saldos comerciales y la contribución sectorial

1. Análisis regional

En el gráfico 2a puede apreciarse que, en lo que respecta a las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones, los dos sectores principales de la economía latinoamericana —el de productos primarios y el de manufacturas— tuvieron un comportamiento tendencialmente *deficitario* durante el período 1965-1980.

En primer lugar, mientras las exportaciones de productos primarios (tradicional sostén del balance de pagos de la región) cayeron a una tasa media anual real de 1.3%, las importaciones de esos productos exhibieron un elevado ritmo anual real de crecimiento, equivalente a 5.7%.

En segundo lugar, en lo que respecta a las manufacturas, que partieron ya de una situación deficitaria, la tasa de crecimiento de las exportaciones fue sensiblemente inferior a la de las importaciones. Este comportamiento resultó del efecto combinado de, por un lado, un abrumador crecimiento real de las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, que alcanzó una tasa media anual de 14.7%, frente a un crecimiento de apenas 6.8% anual de las importaciones, y, por otro, del desempeño marcadamente *deficitario* de las manufacturas basadas en recursos naturales, cuyas importaciones crecieron a una tasa media anual de 6%, mientras las exportaciones se mantuvieron constantes en términos reales a lo largo de esos 15 años.

El gráfico 4 proporciona una visión sintética de la contribución al saldo comercial de los distintos sectores de las economías latinoamericanas entre 1965 y 1980. De la observación de los cuatro cuadrantes que lo componen pueden desprenderse algunas conclusiones esquemáticas.

A partir del primer cuadrante resulta evi-

dente que la balanza comercial de los países latinoamericanos siguió estando sustentada por los productos primarios, dentro de los cuales habían ido equilibrando su importancia los productos agrícolas (al comienzo los más importantes) y los combustibles. Los productos minerales mostraron una leve tendencia descendente. Si se interpreta el índice de contribución como patrón de medida de la especialización externa del continente, es posible apreciar de inmediato la existencia de dos tendencias claramente definidas: por un lado, la disminución notoria del papel protagónico de los productos primarios, y, por otro, paralelamente, el evidente e importante aumento del aporte de las manufacturas.

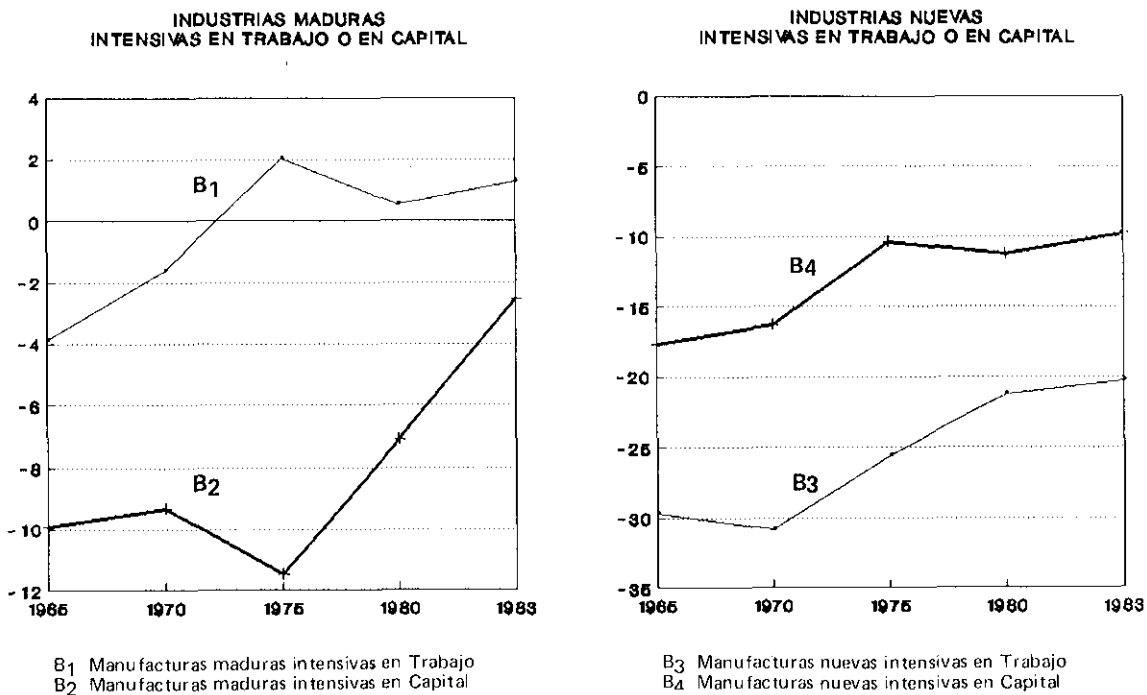
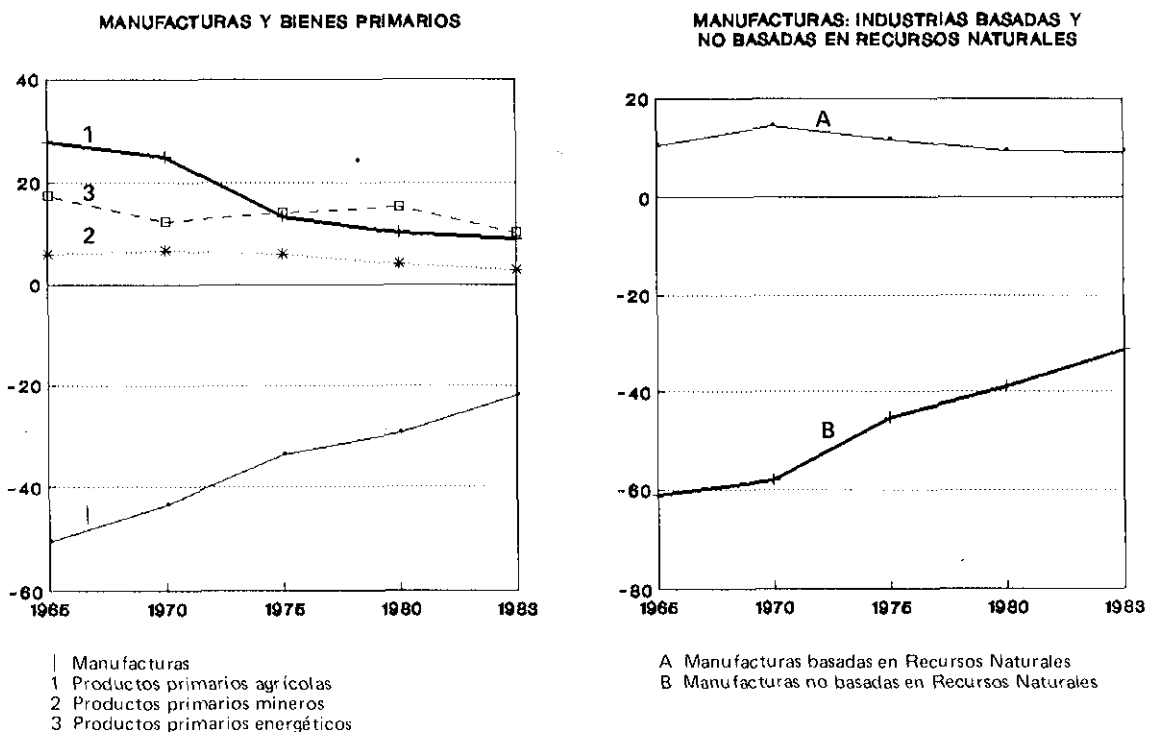
Como se ve en el segundo cuadrante, los saldos negativos se concentran, a lo largo de todo el período, en el sector manufacturero no basado en recursos naturales, en una magnitud tal que determinan un índice de contribución sectorial al saldo global extremadamente negativo. Sin embargo, la magnitud de este índice fue disminuyendo sensiblemente con los años, explicando así, en gran medida, la variación del desempeño del sector manufacturero en su conjunto.

Por su lado, las manufacturas que utilizan recursos naturales en forma intensiva, tuvieron una contribución positiva y muy estable a lo largo de todo el período.

El tercer cuadrante, que se concentra en la contribución de las industrias maduras, muestra algunos cambios importantes. Por un lado, el notable desarrollo de las industrias de uso intensivo de mano de obra, que pasaron a ser el único grupo con saldo y contribución positivos dentro de las manufacturas no basadas en recursos naturales. Por otro, el impresionante crecimiento en

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1983



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Cuadro 4
AMERICA LATINA: SALDO COMERCIAL Y CONTRIBUCION AL SALDO POR CATEGORIAS DE BIENES E
INTENSIDAD TECNOLÓGICA

		Saldo comercial (Millones de dólares corrientes)					Contribución al saldo %				
		1965	1970	1975	1980	1983	1965	1970	1975	1980	1983
I	MANUFACTURAS	-3 006	-5 187	-17 465	-27 201	823	-50.6	-43.5	-33.7	-29.5	-21.9
A	INDUSTRIAS BASADAS EN RECURSOS NATURALES	1 213	1 845	1 358	6 262	12 597	10.6	14.5	11.6	9.5	9.3
a1	Agrícolas/Intensivas en trabajo	288	711	1 000	3 929	4 962	2.9	5.7	4.9	5.2	4.7
a2	Agrícolas/Intensivas en capital	-23	-22	1 184	10	415	-0.8	-0.1	5.2	0.2	-0.7
a3	Mineras	257	354	-2 880	-2 810	247	1.3	2.6	-6.4	-2.8	-2.8
a4	Derivados del petróleo	691	801	2 053	5 134	6 974	7.2	6.4	7.9	7.0	8.1
B	INDUSTRIAS NO BASADAS EN RECURSOS NATURALES	-4 218	-7 031	-18 823	-33 463	-11 774	-61.2	-58.0	-45.4	-39.0	-31.3
b1	MADURAS/intensivas en TRABAJO	-243	-180	290	161	1 753	-3.9	-1.6	2.0	0.5	1.3
b1.1	contenido tecnológico bajo	-235	-165	323	240	1 807	-3.7	-1.4	2.1	0.6	1.4
b1.2	contenido tecnológico medio	-8	-15	-33	-79	-54	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1
b2	MADURAS/intensivas en CAPITAL	-710	-1 163	-4 406	-6 127	-402	-9.9	-9.3	-11.5	-7.1	-2.5
b2.1	contenido tecnológico bajo	-561	-856	-3 512	-4 028	684	-7.7	-6.7	-9.1	-4.6	-0.2
b2.2	contenido tecnológico medio	-149	-307	-894	-2 099	-1 085	-2.2	-2.6	-2.3	-2.5	-2.3
b3	NUEVAS/intensivas en TRABAJO	-2 114	-3 727	-10 231	-17 976	-8 899	-29.7	-30.8	-25.6	-21.2	-20.3
b3.1	contenido tecnológico bajo	-125	-210	-471	-1 016	-633	-1.6	-1.7	-1.0	-1.1	-1.8
b3.2	contenido tecnológico medio	-1 461	-2 449	-7 166	-10 351	-5 204	-20.6	-20.2	-18.2	-12.2	-10.9
b3.3	contenido tecnológico alto	-528	-1 068	-2 594	-6 609	-3 063	-7.5	-8.9	-6.4	-7.9	-7.5
b4	NUEVAS/intensivas en CAPITAL	-1 152	-1 962	-4 476	-9 521	-4 226	-17.7	-16.3	-10.4	-11.2	-9.8
b4.1	contenido tecnológico bajo	-92	-137	-362	-684	-542	-1.4	-1.1	-0.8	-0.8	-1.1
b4.2	contenido tecnológico medio	-814	-1 314	-3 043	-6 142	-2 349	-12.7	-10.8	-6.9	-7.3	-5.9
b4.3	contenido tecnológico alto	-246	-511	-1 071	-2 696	-1 335	-3.7	-4.3	-2.7	-3.1	-2.7
II	PRODUCTOS PRIMARIOS	4 908	5 461	6 684	20 552	25 478	51.1	43.6	33.0	29.3	21.7
1	Agrícolas	2 735	3 203	3 014	7 844	9 778	27.8	24.9	13.2	10.2	8.9
2	Minerales no combustibles	557	813	1 478	3 031	2 581	5.8	6.5	5.8	4.0	2.7
3	Combustibles	1 616	1 445	2 192	9 676	13 119	17.4	12.3	14.0	15.1	10.1
III	OTROS	-43	-17	-29	-821	-863	-0.5	-0.1	0.7	0.1	-0.3
	TOTAL	1 860	257	-10 810	-7 471	25 437	—	—	—	—	—

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISY) y del banco de datos condensados de comercio exterior (COMTRADE).

Nota: Contribución = $100 * \left[\frac{(xi - mi)}{(X + M)/2} - \frac{(X - M)}{(X + M)/2} * \frac{(xi + mi)}{(X + M)} \right] / \left[\frac{X}{(X + M)/2} * \left[1 - \frac{(X - M)}{(X + M)} \right] \right]$
X, M = Export., Import. totales; xi, mi = Export., Import. del sector "i".

los últimos dos años de las industrias intensivas en capital, hecho que en 1983 se explica como un resultado coyuntural de la caída de las importaciones que siguió a la crisis.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el aumento de la contribución de las industrias maduras no provino de las ramas de mayor contenido tecnológico, trátase de las que hacen uso intensivo de trabajo o de capital.

Las industrias nuevas (cuarto cuadrante), a pesar de su recuperación a partir de los años setenta, representaron el punto más débil de la inserción externa de América Latina y concentraron los saldos negativos con el mercado mundial sobre todo en las ramas de uso intensivo de trabajo de mayor contenido tecnológico (cuadro 4).

2. Análisis por países

Los gráficos del 5 al 15* muestran por separado la especialización de cada uno de los once países que estamos considerando, en las diez principales categorías tecnológicas propuestas (tres primarias y siete manufactureras), durante el período comprendido entre 1965 y 1987.

En el primer cuadrante de dichos gráficos se compara la contribución de los tres sectores primarios (agropecuario, minero y energético) con la de las manufacturas en su conjunto. En esta comparación destaca la decepcionante dinámica tecnológico-industrial de la inserción comercial de la gran mayoría de los países latinoamericanos, y su persistente especialización en cuanto proveedores de productos primarios para la economía mundial. Sólo tres países —Brasil, Chile y Uruguay— lograron un índice de contribución positivo en las manufacturas durante el período considerado.

Brasil es el único país en el cual esta última especialización llegó a ser, a partir de los años ochenta, establemente positiva e incluso muy superior a la de los sectores primarios, desplazando a los productos agropecuarios, que inicialmente estaban a la cabeza.

En Chile, por su lado, las manufacturas lograron niveles de contribución positiva ya en la década de 1970 (obviamente por influencia de las variaciones de precio del cobre), que se man-

tuvieron, aunque de manera irregular, hasta los primeros años de la década siguiente. A partir de entonces pasaron a ser sustituidas por los productos agrícolas, que culminaron de ese modo la trayectoria ascendente que habían seguido desde comienzos del período y que los llevó a alcanzar niveles de contribución muy cercanos a los de la minería.

En el caso del Uruguay, se presenta una clara tendencia ascendente de la especialización manufacturera que, sin embargo, llega a niveles de contribución positiva sólo en los años inmediatamente posteriores a la crisis; la especialización agropecuaria, a su vez, aun dando algunas muestras de declinación, continuó siendo el elemento estructural más estable de la inserción externa de ese país.

En otros dos países —Argentina y Colombia— la contribución del sector manufacturero, aunque constantemente negativa, tendió a mejorar rápidamente en la década de 1970, pero evidenció claros síntomas de estancamiento en la de 1980.

En algunos países (México hasta 1985, Paraguay y Perú), esa participación creció en los años setenta para caer en la década siguiente; en otros cayó constantemente (Bolivia), se mantuvo establemente negativa (Ecuador), o mejoró en forma marginal en los años ochenta (Venezuela).

En el segundo cuadrante de los gráficos correspondientes a los países se compara la evolución de la contribución de las industrias basadas en recursos naturales con la de las no basadas en dichos recursos.

En primer lugar, si se examina la especialización en las industrias basadas en recursos naturales, pueden distinguirse tres grupos principales de países: El primero está formado por aquellos que presentan grados estables o crecientemente positivos de especialización (Argentina, Bolivia,¹⁵ Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela); el segundo está constituido por aquellos países que, pese a haber mejorado su desempeño relativo, no lograron contribuciones positivas: es el caso de Colombia y Ecuador y el tercero está integrado por México y Paraguay, países que han exhibido una tendencia opuesta a la de la región

*Véanse los gráficos al final del artículo.

¹⁵Bolivia presenta un indicador siempre positivo y, sin embargo, en fuerte disminución relativa.

en su conjunto, esto es, han pasado de indicadores significativamente positivos a otros marcadamente negativos.

En segundo lugar, por lo que se refiere a las manufacturas no basadas en recursos naturales, Brasil ha sido el único país latinoamericano que ha logrado especializarse internacionalmente en este campo a partir de los años ochenta.

Por otra parte, con exclusión de Bolivia, que empeoró su desempeño relativo, y Ecuador, que lo mantuvo prácticamente estable, todos los demás países, en especial Argentina, lograron reducir su casi absoluta carencia de especialización en este terreno. Ese avance ocurrió, sin embargo, dentro de un marco de fuerte estancamiento durante los años ochenta, que afectó en forma particular a Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el tercer cuadrante se compara el desempeño de las contribuciones de las industrias manufactureras maduras de uso intensivo de mano de obra con el de las correspondientes a las intensivas en capital.

Como ya se señaló en su oportunidad, la tendencia consignada en el gráfico 4, correspondiente al conjunto de la región, oculta grandes diferencias entre los países que la componen. En efecto, a fines del período, las contribuciones positivas se concentraban, por orden de magnitud decreciente, en Uruguay, Brasil, Argentina,¹⁶ Perú y Colombia. Con excepción del Perú, que se incorporó tardíamente en este grupo, el proceso de especialización tuvo en este caso su período de mayor dinamismo durante los años sesenta y setenta, estancándose muy claramente en los ochenta.

Por el contrario, todos los demás países presentan indicadores negativos. Algunos lo hacen, sin embargo, dentro de una tendencia al crecimiento, como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. México, por su lado, pasa de una contribución positiva a una levemente negativa sobre todo a consecuencia del auge petrolero, mientras en Chile los indicadores que mejoran hasta fines de la década de 1970, comienzan desde entonces, por efecto de la apertura indiscriminada con sobrevaluación cambiaria, a invertir su tendencia hasta transformarla en negativa.

También en el caso de las industrias maduras intensivas en capital, gran parte de los resultados

alcanzados por la región en su conjunto se explica por el desempeño de Brasil, que mostró un impresionante dinamismo entre fines de los años setenta y comienzos de los años ochenta, que, no obstante, parece haberse estancado rápidamente. Sin embargo, Chile, gracias a la exportación de excedentes del sector minero, también había alcanzado, aun antes que Brasil, una contribución positiva en estas ramas, que incluso pudo recuperar después de la fuerte caída que sufrió entre 1975 y 1980.

Argentina, a pesar de que su contribución fue negativa, tuvo una dinámica ascendente, con resultados muy parecidos a los de la región en su conjunto. Ecuador y Bolivia —país que vivió un proceso similar pero de signo opuesto al de Chile— vieron desplomarse su especialización en estos sectores, en tanto que Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay no lograron mantener la tendencia creciente que habían exhibido hasta la crisis de la deuda. Finalmente, México, aunque en medio de grandes fluctuaciones, pudo mantener e incluso mejorar levemente su nivel inicial.

Pasando ahora a considerar el cuarto cuadrante de los gráficos del 5 al 15, podrá apreciarse, como se señaló ya en el análisis del gráfico 4, o gráfico regional, que las industrias nuevas, tanto de uso intensivo de trabajo como intensivas en capital, representan el área de mayor especialización de las economías latinoamericanas. Además, tanto en el ámbito regional como en el nacional, las industrias de la primera de esas dos subcategorías presentan indicadores de contribución mucho menos negativos que las de la segunda. Si junto a eso se tiene presente la escasez estructural relativa de mano de obra calificada respecto de la mano de obra no calificada, característica de América Latina, el examen del cuarto cuadrante de los gráficos permitirá detectar un hecho decisivo para el estilo de desarrollo y su efecto en la inserción internacional de la región. Nos referimos específicamente al afán de asignar los recursos escasos precisamente a los sectores que hacen uso intensivo de ellos, y que son altamente ineficientes en el ámbito internacional dominado por políticas sumamente proteccionistas y con fuerte participación transnacional. Este impulso, si bien tuvo algún efecto en la disminución de las importaciones de tales sectores (reducción que explica que el indicador correspondiente a éstos fuera mejor que el de las industrias de uso intensivo de

¹⁶Con un significativo repunte en 1987.

trabajo), no tuvo ninguna capacidad de generar una dinámica sustentable en términos de los equilibrios internos (desempleo) ni de los externos (como se desprende de la mayor dinámica de los sectores de uso intensivo del factor trabajo).

Brasil representa a este respecto una excepción sólo en cuanto pudo superar —en 1980— el umbral de la contribución positiva en las industrias intensivas en capital, aunque ese resultado se logró, sin embargo, a costa de grandes presiones fiscales, tanto directas —relacionadas principalmente con el fomento de la industria y con los

subsidios a las exportaciones— como indirectas, y mostrando por lo demás un estancamiento precoz, sobre todo si se lo compara con la dinámica exhibida por esos mismos sectores en el comercio mundial en la década de 1980. Estas consideraciones son aplicables a todos los países de la región que, aunque en un marco de contribuciones acentuadamente negativas, han evidenciado una tendencia inicialmente positiva en el desempeño de estos sectores, como ocurre con Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

V

Evaluación y conclusiones

Este artículo se concentra en el período 1965-1987, que abarca momentos muy diversos de la historia de la economía tanto latinoamericana como mundial, y que termina en el umbral de una época que parece augurar grandes transformaciones económicas y políticas. En consecuencia, el desempeño comercial de la región en ese lapso refleja de algún modo la gran inestabilidad y las enormes variaciones —de una magnitud quizá desconocida hasta ahora— a que han estado sometidos tanto los agentes económicos como los planificadores políticos.

No cabe duda de que el principal elemento dinamizador de esta época ha sido el cambio tecnológico-organizativo; tampoco cabe duda, desde el punto de vista de la teoría económica, de que la velocidad con que se han difundido esos cambios ha desarticulado la capacidad explicativa de aquellos modelos teóricos cuyos conceptos fundamentales seguían estando anclados en el mercado de competencia perfecta, de homogeneidad de los factores, de perfecta y gratuita accesibilidad a la tecnología y, en definitiva, a la idea de que la incorporación tecnológica constituía un parámetro exógeno a la tecnología y a la innovación.¹⁷

Pese a sus avances en el campo industrial, el

principal obstáculo para el crecimiento de América Latina, en el período considerado, estuvo representado por la restricción externa que se identifica cada vez más con el atraso tecnológico (visto a través de los flujos comerciales) que separa a este continente de los países desarrollados y, en menor medida, de algunos países de reciente industrialización (PRI).

Sería dar pruebas de superficialidad tratar de explicar un desempeño externo, cuyo carácter parece ser más estructural que coyuntural, recurriendo exclusivamente a variables exógenas. Y eso porque, en un horizonte de mediano plazo, un sistema económico abierto¹⁸ debería contar con una capacidad interna de adaptación a las modificaciones externas, que supuestamente tendría que operar con tanta mayor rapidez cuanto mayor fuera el grado de apertura. Ahora bien, el grado de apertura se mide correctamente no tanto por la importancia relativa del comercio frente a la producción (que en la mayoría de los países latinoamericanos es relativamente pequeña), como por el carácter decisivo que tienen los flujos de importación para el normal desempeño de todas las actividades de una economía, que es precisamente lo que ocurre en el caso de las economías latinoamericanas.

En efecto, la caída de las importaciones im-

¹⁷Véase Nathan Rosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge, Harvard University Press, 1982; Patricio Mujica y Jorge Marshall, *op. cit.*, y Martin Fransman (1985), *op. cit.*

¹⁸Esta misma caracterización —la apertura— representa desde ya una aceptación implícita de la endogenización de lo exógeno.

puesta por la crisis de la deuda, en particular la de las de bienes de capital, tuvo el efecto de amplificar y prolongar indefinidamente los desequilibrios generados por las variables financieras. Se puso así de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas económicos latinoamericanos y las grandes dificultades que tienen para tratar de alcanzar el avance de la frontera tecnológica que con tanto vigor había tenido lugar en las dos décadas anteriores en la economía mundial. Sin embargo, incapacitados de marchar a la par con esos cambios, los países de la región, que habían empezado a consolidar su propia posición industrial dentro de la economía mundial, vieron alejarse los objetivos originales de su desarrollo productivo.

En forma muy esquemática, los principales efectos del extraordinario movimiento de generación y aplicación de innovaciones tecnológico-organizativas pueden sintetizarse en dos planos principales. Según el primero, que podríamos enmarcar dentro de la perspectiva *vertical* del desarrollo, el efecto de estas innovaciones ha sido el de desarticular la estrategia secuencial de las etapas del desarrollo que postula Rostow, esto es, dicho en términos de jerarquía entre diversos países, se produjo el ascenso de los PIRI en un marco de incorporación que extendió a ciertos productos y sectores industriales el deterioro tendencial de los términos de intercambio y que elevó las barreras proteccionistas de los países desarrollados.

Según el otro plano, esto es, en una perspectiva *horizontal*, a nuestro juicio más importante, la magnitud y el impacto del nuevo desarrollo tecnológico provocaron una profunda modificación cualitativa tanto de los sistemas económicos como de las reglas del juego y de comportamiento que prevalecían en ellos. Dadas sus características, la difusión de las nuevas tecnologías no dejó nada intacto, esto es, no se manifestó sólo en la creación de nuevos productos y sectores, sino que tuvo también efectos generalizados en todos los sectores económicos (desde los primarios hasta los de servicios), en el ámbito de la producción y de su organización (tránsito desde el sistema de empresa al sistema de redes), de la distribución (gestiones de las redes comerciales, nuevas técnicas de almacenamiento, etc.) y de la reproducción. Sobre todo en lo que se refiere a la educación y formación de los recursos humanos, el

trabajo dejó de ser considerado como componente del costo y pasó a ser considerado como un activo tanto desde el punto de vista microeconómico como macroeconómico.¹⁹

En el último tiempo se ha consolidado la opinión según la cual la causa principal de la incapacidad de América Latina para enfrentar adecuadamente estos cambios, deriva del hecho de que la región constituyó, en los últimos 40 años, el terreno más fértil de experimentación de las políticas de sustitución de importaciones,²⁰ y, asimismo, de que después de una larga y exitosa fase de crecimiento, los costos de estas políticas empezaron a sobrepasar sus beneficios.

En ese sentido, los aspectos más criticados de las políticas de sustitución de importaciones son los sistemas de tipos de cambio múltiples; los niveles y la dispersión de las barreras tarifarias y no tarifarias (que en los hechos otorgaron a la mayoría de los sectores industriales una protección muy elevada durante períodos casi indefinidos, mientras los sectores primarios enfrentaban de manera crónica tasas negativas de protección efectiva); los *sistemas* de exenciones de tal modo articulados que de hecho institucionalizaron las diferencias de trato para los distintos agentes económicos, prestándose así a fuertes manipulaciones y, finalmente, la incapacidad de los sectores públicos de administrar sistemas tan complejos.²¹

En síntesis, estas políticas²² tuvieron por

¹⁹Para el concepto de empresa-red véanse Cristiano Antonelli, *L'impresa-rete*, CESPE Papers, N° 7, Padua, Italia, 1987, y, del mismo autor, *Cambiamento tecnologico e teoria dell'impresa*, Torino, 1982. Para una síntesis de la exposición y un brillante análisis histórico de la evolución de los sistemas de producción (sistema-mercado, sistema-empresa, sistema-red) y del concepto de economías de escala, véase B. Di Bernardo, *Economie di scala, economie di scopo, economie di varietà. Il valore economico della complessità*, Economia e Politica Industriale, N° 61, Milán, 1989. A este respecto, cabe señalar las críticas a la división conceptual entre producción y organización que la penetración de las nuevas tecnologías de información está introduciendo en el tramado industrial actual.

²⁰Sobre la génesis de este proceso véase Andrés Bianchi y Toboshi Nohara, *A Comparative Study on Economic Development Between Asia and Latin America*, Tokio, Institute of Developing Economies, 1988.

²¹A este respecto véase CEPAL, *Estado y desarrollo: la necesaria reconversión del sector público de América Latina y el Caribe* (I.C/R. 824), Santiago de Chile, 1989.

²²Para una exposición muy lúcida y penetrante, que permite además reconstruir las etapas fundamentales del

efecto, en los hechos, la generación de grandes rentas,²³ grupos de presión y enormes posibilidades especulativas. En consecuencia, se produjo una escleriosis precoz de las economías, toda vez que la dinámica del desarrollo no supo estimular el proceso de innovación y difusión tecnológicas en el seno de estos sistemas productivos, marcados por un alto grado de concentración y habituados a operar según una lógica oligopólica estática de defensa de las posiciones adquiridas, que se transmitían por lo demás en forma casi hereditaria.²⁴

A la larga, la acción conjunta de estos elementos ha creado un sistema económico atrincherado, esto es, un sistema que se define tanto por las barreras como por las inmensas áreas complementarias que quedan al margen de él, y cuya dinámica se asemeja a un falso movimiento

de eterna persecución del fetiche del desarrollo.²⁵ Este sistema constituyó además uno de los principales obstáculos para el establecimiento de acuerdos multilaterales de libre comercio dentro del continente, que no lograron superar jamás la fase de experimentación o de negociaciones bilaterales por productos. De igual modo, el intento de modificar la inserción internacional mediante el otorgamiento de subsidios a la producción y exportación²⁶ de productos manufacturados no tradicionales, terminó aumentando la carga de un sector público ya tendencialmente deficitario, quedando distorsionado además por haberse realizado ese intento en medio del bloqueo que representaban las altas barreras proteccionistas y los acuerdos colusorios de repartición de las rentas generadas por las ventas en los mercados nacionales.

pensamiento estructuralista, véase Osvaldo Rosales, "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago de Chile, abril de 1988.

²³Al respecto, véase Anne Krueger, "The political economy of rent-seeking society", *American Economic Review*, vol. 64, N° 3, junio de 1974.

²⁴Lo cual dificulta, en la óptica de las relaciones económicas internacionales Norte-Sur, una visión neoschumpeteriana de las grandes empresas oligopólicas como fuentes principales de la investigación y la innovación. Porque, en efecto, si bien las empresas transnacionales han representado la principal fuente de modernización de los países en vías de desarrollo, se ha presentado una clara asimetría en el ritmo de difusión de las nuevas tecnologías dentro de las distintas filiales de las mismas empresas. En el contexto puesto por el estancamiento de muchos países latinoamericanos, esta asimetría se ha acentuado, creando así, a causa de la obsolescencia de los aparatos productivos instalados, una barrera a la entrada en los mercados internacionales. Además, en algunos casos, la capacidad de apropiación por parte de las transnacionales de los recursos humanos más calificados y de las innovaciones originadas en actividades autónomas de investigación, les ha permitido adueñarse de las ventajas económicas derivadas de éstas, tornando así vanos los esfuerzos (y las inversiones) nacionales.

Respecto de los mecanismos de apropiación de las ventajas económicas de las innovaciones tecnológicas, véase David J. Teece, "Capturing Value from Technological Innovation: Integration, Strategic Partnering, and Licensing Decisions", Berkeley, Universidad de California, marzo de 1986, *mimeo*. Teece muestra de qué modo se establecen, en la introducción de una determinada innovación tecnológica, distintas relaciones entre los activos implicados, relaciones que permiten clasificarlos en tres distintas categorías: las de los activos *coespecializados de los especializados*, y de los *genéricos*. El carácter más o menos decisivo de tales activos depende de la

fase del *ciclo de vida* en la cual se encuentre la innovación. Dado que las rentas se generan especialmente en la segunda fase (*paradigmática*), la disponibilidad de los activos especializados (que tienen una relación de dependencia unilateral respecto de la innovación), determinará en gran medida la posibilidad de apropiarse de las ventajas económicas de una innovación. De modo que un imitador que disponga de los activos especializados complementarios necesarios, puede fácilmente apropiarse de las rentas, si el innovador dispone sólo de los activos coespecializados (que dependen bilateralmente de la innovación) y no puede entonces competir en esa fase de desarrollo. En este contexto, la consecuencia más importante del análisis de Teece es que tanto para promover las innovaciones tecnológicas como para atraer a un país el flujo de las mismas, no necesariamente hay que concentrar los esfuerzos en la sola actividad de investigación y desarrollo (que genera activos coespecializados), sino sobre todo en los activos complementarios y en sus infraestructuras, dado que la presencia de barreras proteccionistas, en un país que no ofrezca ningún activo complementario único como no sea el acceso a su mercado, no impulsará en modo alguno la innovación, sino que sólo generará en el mercado interno rentas superiores a las que se generarían en el mercado mundial (prolongándolas además indebidamente en el tiempo).

²⁵Véase al respecto Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 150, abril-junio de 1971.

²⁶Para una descripción de los instrumentos de estas políticas en los distintos países, véase CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina* (LC/G.1370), Estudios e Informes de la CEPAL, N° 55, Santiago de Chile, 1985.

Los modelos de crecimiento impulsado por las exportaciones se desarrollan sobre todo a partir de los años sesenta. Entre los mayores exponentes de esta visión del desarrollo económico cabe mencionar a Beckerman, Caves, Cornwall y Kaldor. Un modelo muy interesante en este sentido es el de

Dentro de la óptica de nuestro análisis importa particularmente destacar que, por efecto de estas reglas del juego, el desarrollo tecnológico se incorporó sólo como una variable absolutamente secundaria en las estrategias de los conductores de las economías latinoamericanas. Así fue como en varios casos los avances registrados en los sectores de mayor intensidad tecnológica resultaron de simples operaciones de maquillaje, y no de esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológicos.

Los años setenta pusieron por primera vez seriamente en discusión el modelo anterior, y desde entonces empezó a romperse la notable uniformidad que había caracterizado a las políticas comerciales y cambiarias de América Latina. En varios países se intentó aplicar ahora el *enfoque monetario del balance de pagos*, que bien podría parangonarse a un giro de 180 grados respecto de la sustitución de importaciones. Uno de los temas medulares de este enfoque era el énfasis que ponía en la supuesta relación directa entre desempeño exportador y crecimiento económico y en la dependencia del primero respecto de las políticas gubernamentales.²⁷ Las modalidades iniciales de aplicación de estas políticas se caracterizaron por una liberalización extrema de la política comercial asociada a una política cambiaria de sentido inverso, que terminó desencadenando crisis externas y graves procesos de desindustrialización, a causa principalmente de la fijación del tipo de cambio y su consecuente sobrevaluación. Tales tropiezos movieron a los gobiernos a abandonar ese intento de liberalización,²⁸ y

Anthony Thirwall y R.J. Dixon, *A Model of Export-Led Growth with a Balance of Payments Constraint*, 1979. En su versión más simplificada, esta teoría afirma que la tasa de crecimiento del producto es igual a la razón entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones. Este análisis, dentro del marco del crecimiento impulsado por las exportaciones, tiene la ventaja de incorporar también la caracterización periférica de una economía —una especie de vínculo exógeno—, cuyo rasgo básico se expresa en la divergencia entre la elevada elasticidad-ingreso de su demanda de importaciones y la baja elasticidad de su demanda de exportaciones.

²⁷Véase por ejemplo Bela Balassa, "Exports and economic growth: further evidence", *Journal of Development Economics*, vol. 5, N° 2, junio de 1978; Anne Krueger, "Trade policies as an input to development", *American Economic Review*, vol. 70, N° 2, mayo de 1980.

²⁸Con exclusión de Chile.

a reintroducir los mecanismos de fluctuación controlada del tipo de cambio.

Finalmente, a partir de la tremenda crisis de la deuda, la mayoría de los países latinoamericanos se vio forzada, por presiones tanto externas como internas, a abandonar definitivamente la estrategia de desarrollo hacia adentro. En efecto, una vez terminado el *breve* paréntesis de holgura artificial de las variables externas creado por el rápido y excesivo proceso de endeudamiento,²⁹ una vez presentada la cuenta, se impuso a los países latinoamericanos la paradójica necesidad de transformarse en exportadores netos de recursos financieros.

La consiguiente presión que esa necesidad ejerció sobre el resultado de la balanza comercial, se unió a las dificultades con que tropezaban los países para aumentar y diversificar sus exportaciones hacia los países desarrollados, debido tanto a las barreras comerciales que encontraban,³⁰ como al evidente atraso tecnológico de sus aparatos productivos y de sus capacidades gerenciales. Todo esto volvió a condicionar la validez de los planes de política económica al efecto que éstos pudieran tener en el sector externo.³¹

Por otro lado, el avance de la frontera tecnológica en los países industrializados significó una aceleración sin precedentes del ritmo de depreciación del capital físico y humano de los países que no participaron en ese proceso. En conse-

²⁹Además, en varios países se produjo un considerable repunte de los precios de las materias primas exportadas, con una sensible mejora de los términos de intercambio externos.

³⁰Véase a este respecto Sam Laird y Julio Nogues, *Trade Policies and the Debt Crisis*, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre de 1988; y Sam Laird y Alexander Yeats, *Trends in Nontariff Barriers of Developed Countries 1966-1986*, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre de 1988. Ambos estudios muestran de qué modo la apertura y el esfuerzo exportador de los países en desarrollo antes y después de la crisis de la deuda estuvieron acompañados por la elevación de la protección de los mercados de los países desarrollados. Dichos estudios ponen en evidencia, en particular, que las barreras no tarifarias de estos países se han casi duplicado en las últimas dos décadas, dificultando así el crecimiento de sus exportaciones de esos países, sobre todo las de los productos agrícolas e intensivos en trabajo (textiles, calzado).

³¹Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1988* (L/C/G.1577-P), Santiago de Chile, 1989, y en particular la sección X, que analiza la relación entre la transferencia de recursos, la absorción de la deuda privada por parte del sector público, las devaluaciones, la inflación y el déficit fiscal.

cuencia, dichos países enfrentaron una fuerte pérdida de competitividad, agravada por la incapacidad de llevar a cabo aquellas modificaciones estructurales de carácter institucional que les habrían permitido desarrollar las fuentes de creación y de difusión de las nuevas tecnologías.³²

La preferencia otorgada a un mercado interno cerrado como elemento dinamizador del desarrollo económico, y la consecuente lógica mercantilista de inserción internacional, se habían consolidado en cuanto elementos estratégicos en las decisiones de los conductores económicos y, en particular, de las empresas transnacionales, marginando a los países latinoamericanos del proceso de internacionalización productiva integrada que representó la fuerte dinámica de desarrollo de la economía mundial en casi todo el período de posguerra.³³

A partir de estas premisas y de la recesión de los mercados internos (el principal atractivo para las inversiones extranjeras), los países latinoamericanos se vieron forzados a competir con los otros países en desarrollo para conquistar un espacio propio en la economía mundial.

Una vez experimentados los *atajos* de la compresión de los salarios reales y de las agudas crisis fiscales de los Estados, queda todavía por delante imaginar otras posibles trayectorias, realmente viables esta vez, de desarrollo integrado, toda vez que, en términos dinámicos, la revolución tecnológica ha significado también la apertura de nuevos rumbos de inserción en la economía mundial,

³²La costumbre de los empresarios, públicos y privados, de operar dentro de marcos de política económica impuestos por regímenes dictatoriales amplificó las asimetrías institucionales, en particular las correspondientes al mercado de trabajo y a las formas organizativas. Lo cual, en definitiva, al privilegiar las estructuras mentales autoritarias y limitar las libertades de gran parte de los actores económicos, contribuyó a frustrar las dinámicas de desarrollo y la disposición a innovar y a incorporar nuevas tecnologías productivas y organizativas que podían existir en estas sociedades.

³³Con esto no se quiere en absoluto restar importancia al papel —por lo demás fundamental— del mercado doméstico como propulsor inicial del desarrollo. Lo que se pretende destacar es la insuficiencia y deficiencia de un esquema lógico que, partiendo de una consideración correcta, llega a concepciones políticas de naturaleza autárquica, transformando una condición necesaria en una suficiente. Esta limitación se ha presentado igualmente en la ortodoxia liberal del crecimiento impulsado por las exportaciones, a propósito de la evaluación del libre intercambio como condición necesaria y suficiente del desarrollo, tal como quedó de manifiesto, por

ampliando las posibilidades a través de la mayor diversificación y segmentación de los mercados. Tales posibilidades son mucho más amplias de lo que se pueda imaginar a partir de la sola aspiración —legítima pero limitada— de volver a darles a los sectores primarios su antigua importancia mediante la eliminación de las distorsiones que habían trabado tan poderosamente su desarrollo. Porque, efectivamente, una estrategia de inserción internacional basada sólo en la explotación intensiva de las ventajas comparativas estáticas (dependientes en su gran mayoría de ventajas absolutas naturales y de una fuerte compresión de los salarios reales), puede ser viable en el corto plazo —¿a qué costo social y ambiental sin embargo?—, pero no elimina la necesidad de generar ventajas comparativas dinámicas, las únicas que, dado el estado actual de la economía mundial, pueden sustentar un proceso de crecimiento sostenido y estable en el tiempo.³⁴

De modo que, en suma, al comenzar la década de 1990, las políticas cambiarias y comerciales se encuentran otra vez entre las primeras prioridades de la totalidad de los países latinoamericanos. De manera similar, es posible constatar que la gran mayoría de los países del área ha modificado —o está en vías de hacerlo— los principios básicos que orientaban sus políticas, pasando de la protección al libre comercio.³⁵

Bajo el símbolo de dos grandes esperanzas, democracia y modernización, que resumen las aspiraciones de alcanzar simultáneamente la justicia social y un crecimiento económico sostenido y estable, parece entonces haberse generado una notable uniformidad de opiniones respecto de la necesidad de abrir los sistemas económicos.

ejemplo, en las primeras comparaciones entre los países del Sur Este Asiático y los países latinoamericanos. Véase, por ejemplo, Anne Krueger, "Export-led industrial growth reconsidered", *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin: Papers and Proceedings of the Eleventh Pacific Trade and Development Conference*, W. Hong y C.B. Krause, Seúl, Korea Development Institute, 1981.

³⁴Véase Fernando Fajnzylber, "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL* N° 36 (LC/G. 1537-P), Santiago de Chile, 1988 y Ricardo Ffrench-Davis, *Generación de ventajas comparativas y dinamismo industrial* (LC/R.559), Santiago de Chile, 1988.

³⁵A este respecto, cabe llamar la atención sobre el proceso paralelo de la desreglamentación de las inversiones extranjeras y la creciente utilización de los mecanismos de re-conversión de la deuda.

Frente a esa unanimidad, que en algunos casos presenta el riesgo de encontrar la solución de toda incertidumbre en un nuevo dogmatismo fatalista,³⁶ es importante observar con atención y tener presente lo que ha pasado en los últimos 20 años desde el punto de vista de las relaciones tecnológicas externas en el intercambio de América Latina. Así se podrá comprender que la realidad no proporciona señales unívocas (como resulta evidente si se compara, por ejemplo, el desempeño brasileño con el chileno), y que cada país tiene que encontrar su propia trayectoria tecnológica, y no buscar la última receta de moda.

En la concepción de esta redefinición de las relaciones externas, habrá que poner atención, ante todo, a la real voluntad y capacidad que muestren los gobiernos en el sentido de modificar al menos una de las características más notables de la política comercial y cambiaria, a saber, su excesiva complejidad, esto es, un carácter intrincado que va más allá de la complicación para ir a parar no en una racionalidad superior sino en lo meramente caótico. Este aspecto, más que las deficiencias lógicas de que adolece el modelo de sustitución de importaciones, constituye en este momento preciso la razón más poderosa para emprender la urgente tarea de someter a una revisión drástica las políticas económicas de los países latinoamericanos. Estas políticas podrán modificarse sólo si se respeta el principio básico de contar con instrumentos de política económica que sean manejables, conocidos y de la mayor transparencia posible. Estos rasgos coinciden, por lo demás, con el anhelo de democratización del continente, ya que con un sistema ininteligible los únicos que pueden ganar son los detentores de una tecnología particular que permite aumentar la tasa de ganancia de una actividad perjudicando la eficiencia del sistema económico en conjunto.

No obstante, si bien es necesario un esfuerzo en pro de la claridad que permita eliminar los reconocidos defectos de las políticas anteriores, también es necesario no confundir la simplicidad con el vacío, y dejar que éste tome el lugar de las políticas anteriores, renunciando así a la función de orientación y de planificación de los recursos

sociales que ha de cumplir el Estado. Sólo modificando, pero también capitalizando los recursos existentes e invirtiendo más en ellos, podrá evitarse la peligrosa (y socialmente inviable) tentación de comenzar todo desde cero.

En este sentido, los países en desarrollo pueden adoptar dos estrategias tecnológicas³⁷ principales para tratar de colmar la brecha que los separa de los países desarrollados, en lo que se refiere no sólo al crecimiento sino también al bienestar. La primera, consiste en tratar de alcanzar la frontera mundial del desarrollo tecnológico; la segunda, aconseja limitarse a utilizar los avances tecnológicos disponibles sin intentar generarlos sino en el largo plazo.³⁸

Aunque la difusión de las innovaciones es condición indispensable para lograr cualquiera de estos objetivos, sería necesario no sólo aprovechar al máximo las diferencias nacionales que faciliten una mejor inserción internacional, sino también reducir las asimetrías más características de los sistemas económicos periféricos —en particular los dualismos internos, el marco institucional de los mercados de trabajo y de bienes en los cuales se compite directamente con los países desarrollados— y, por último, hacer converger las estructuras productivas —y no sólo la demanda— hacia una mejor elasticidad-ingreso.

Asimismo, será de fundamental importancia condicionar la renegociación de la deuda externa a la mayor apertura de los mercados de los países desarrollados.

Dada la situación actual de América Latina, parece aconsejable la adopción de la segunda estrategia, vale decir, aquella que aprovecha las innovaciones existentes, acompañándola de medidas institucionales —globales y sectoriales— y

³⁷Véase J.S. Metcalfe y Luc Soete, "Notes on the Evolution of Technology and International Competition", Universidad de Manchester, *mimeo*, 1983; David Teece (ed.), *The Competitive Challenge. Strategies for Industrial Innovation and Renewal*, Cambridge, 1987, y el interesante modelo de M. Cimoli, G. Dosi y L. Soete, "Innovation diffusion, institutional differences and patterns of trade: a North-South model", *mimeo*, documento presentado a la conferencia internacional "Conference on Innovation Diffusion", Venecia, 17 al 22 de marzo de 1986.

³⁸Véase también Dieter Ernst y David O'Connor, *Technology and Global Competition. The Challenge for Newly Industrialising Economies*, París, OCDE, 1989.

³⁶Léase *laissez faire*.

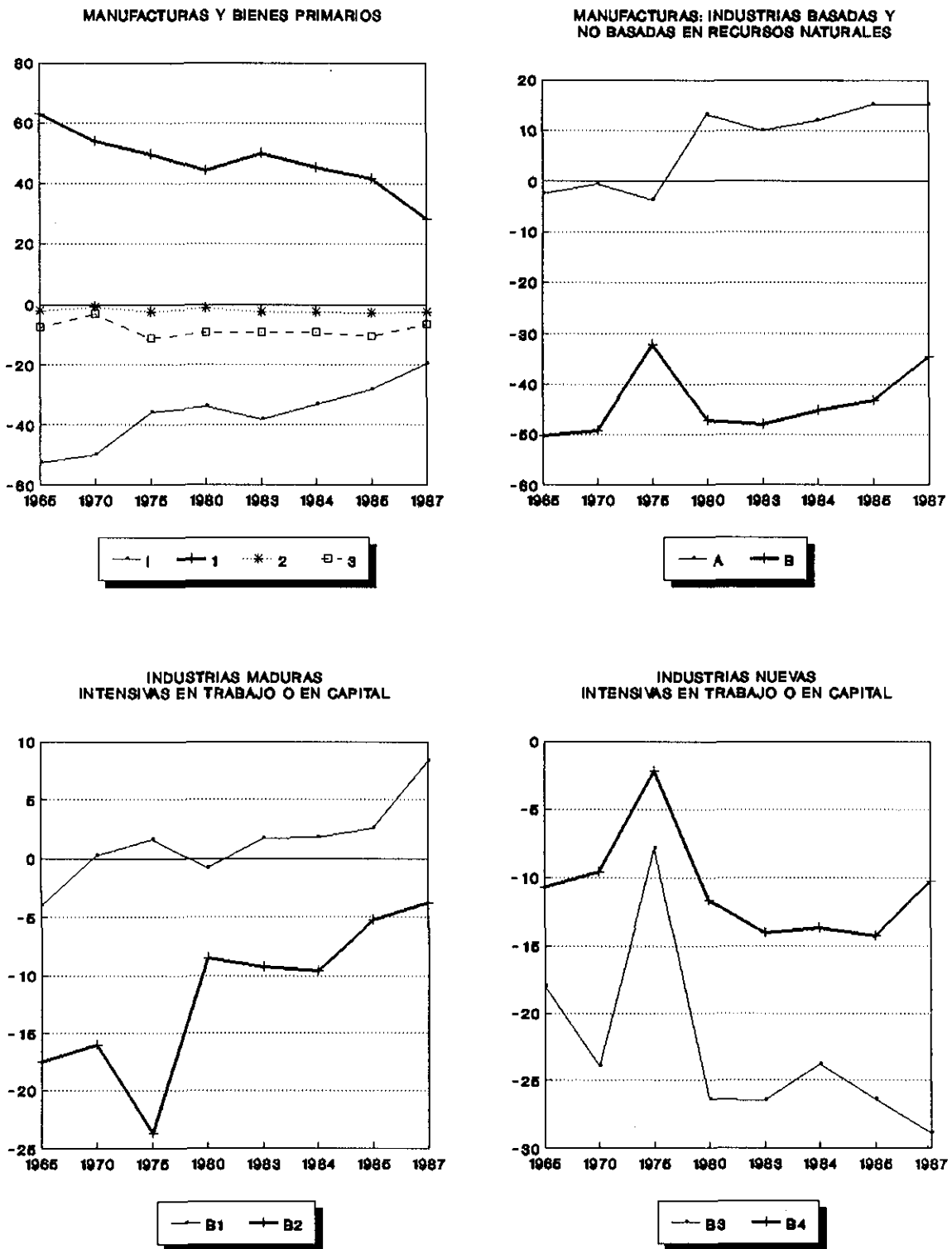
de inversiones que permitan y amplifiquen la difusión y adaptación de las innovaciones.³⁹

Si bien es cierto que la crisis de las economías

³⁹Para una discusión más detallada de las políticas, véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601 (SES.23/4)), Santiago de Chile, 1990.

del continente continúa siendo excepcional, por su magnitud y duración, no es menos cierto que América Latina ha logrado trazar, a lo largo de varias décadas de desarrollo, su propia curva de aprendizaje, fruto de un largo proceso de acumulación de conocimientos, a partir de la cual resultará mucho más fácil avanzar que desde las profundidades de los falsos dogmas.

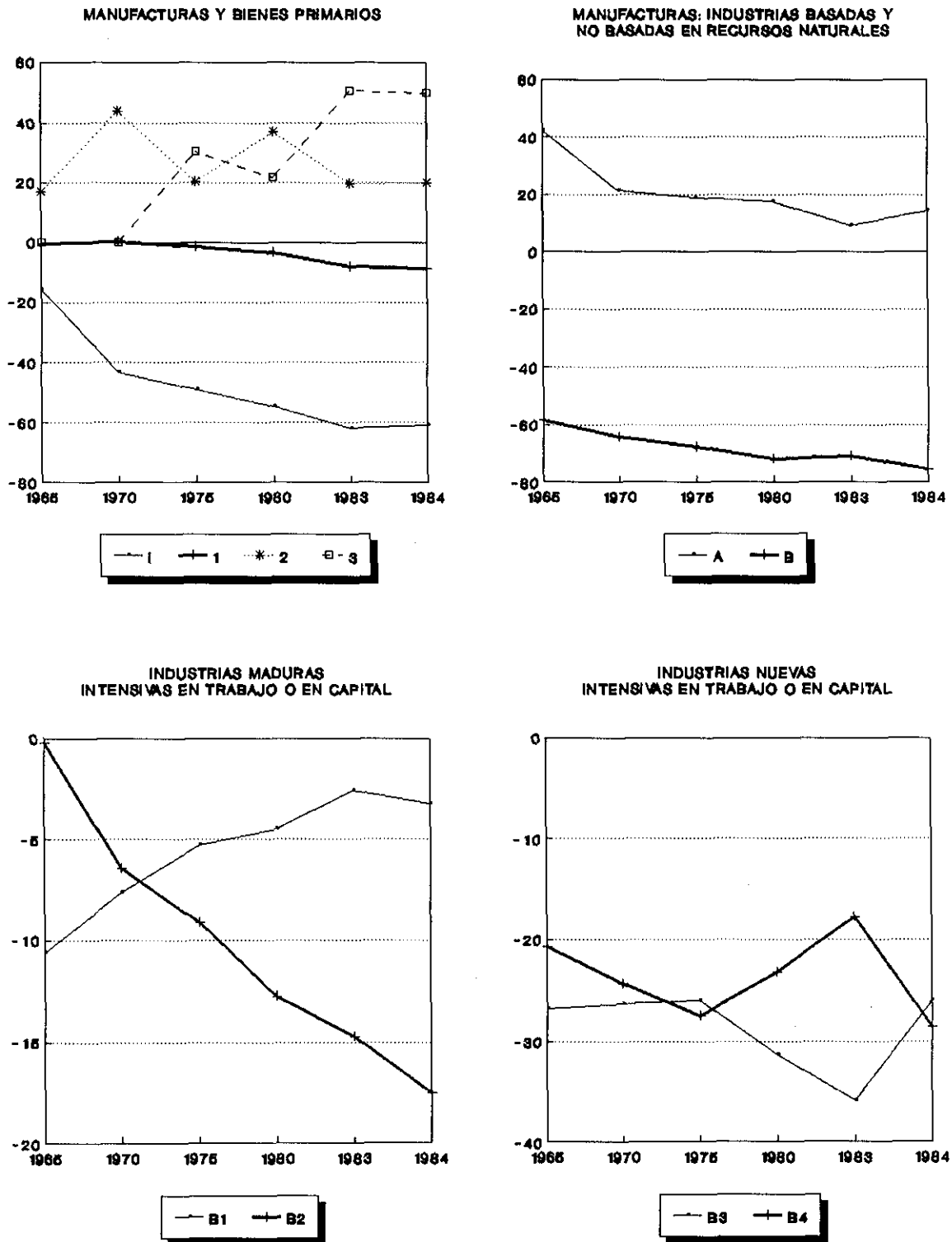
Gráfico 5
ARGENTINA: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1987



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS).

Gráfico 6

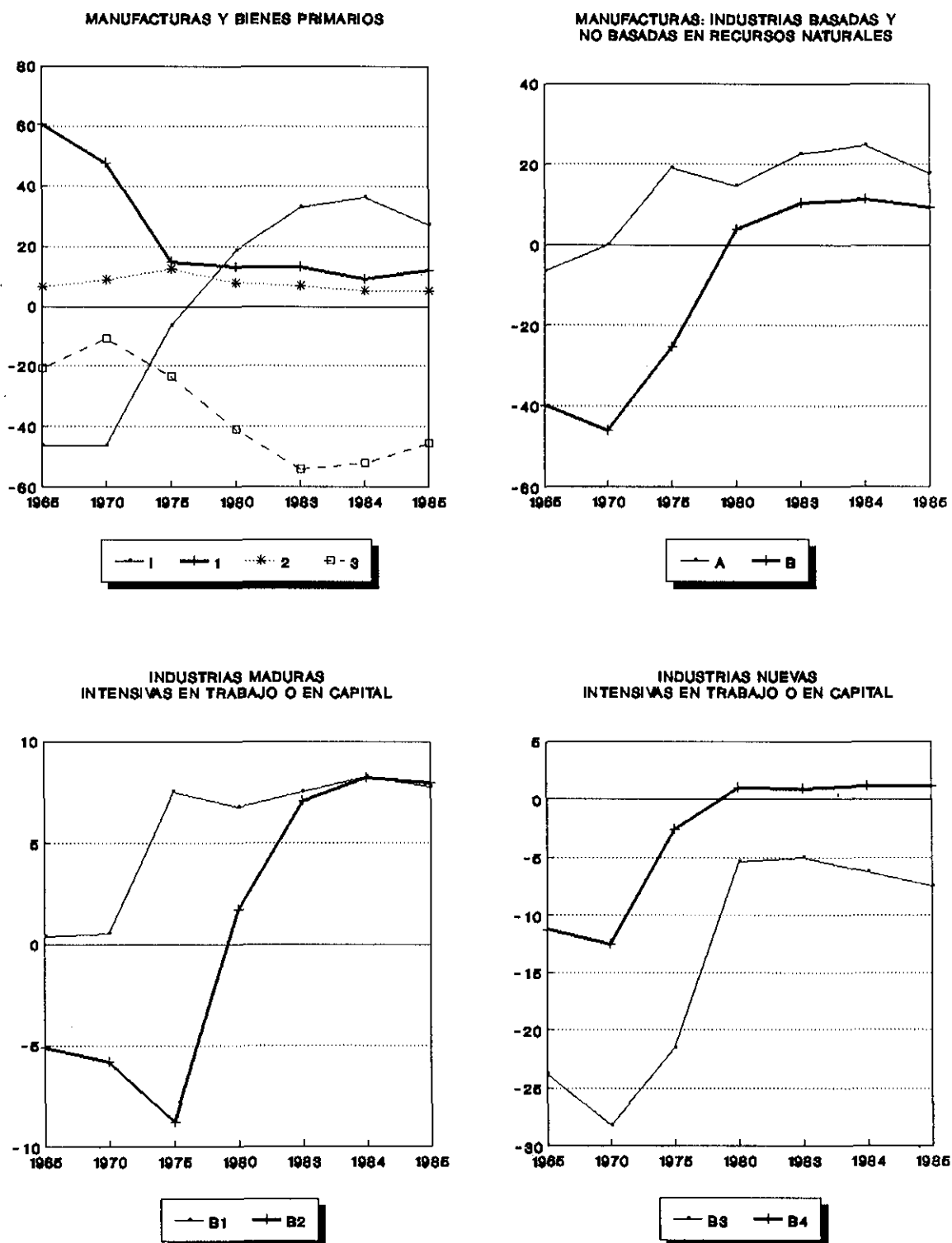
BOLIVIA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1984



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS).

Gráfico 7

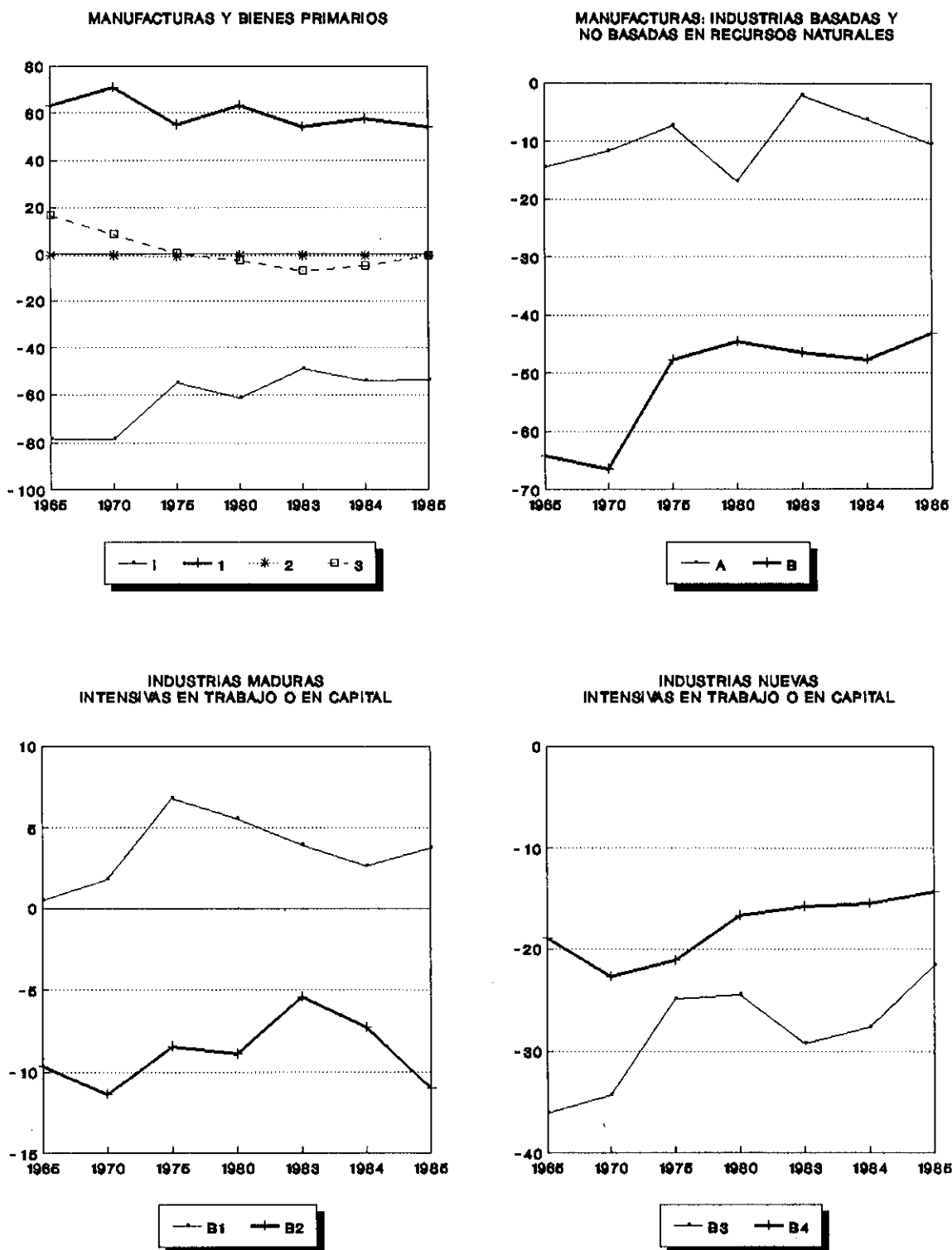
BRASIL: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 8

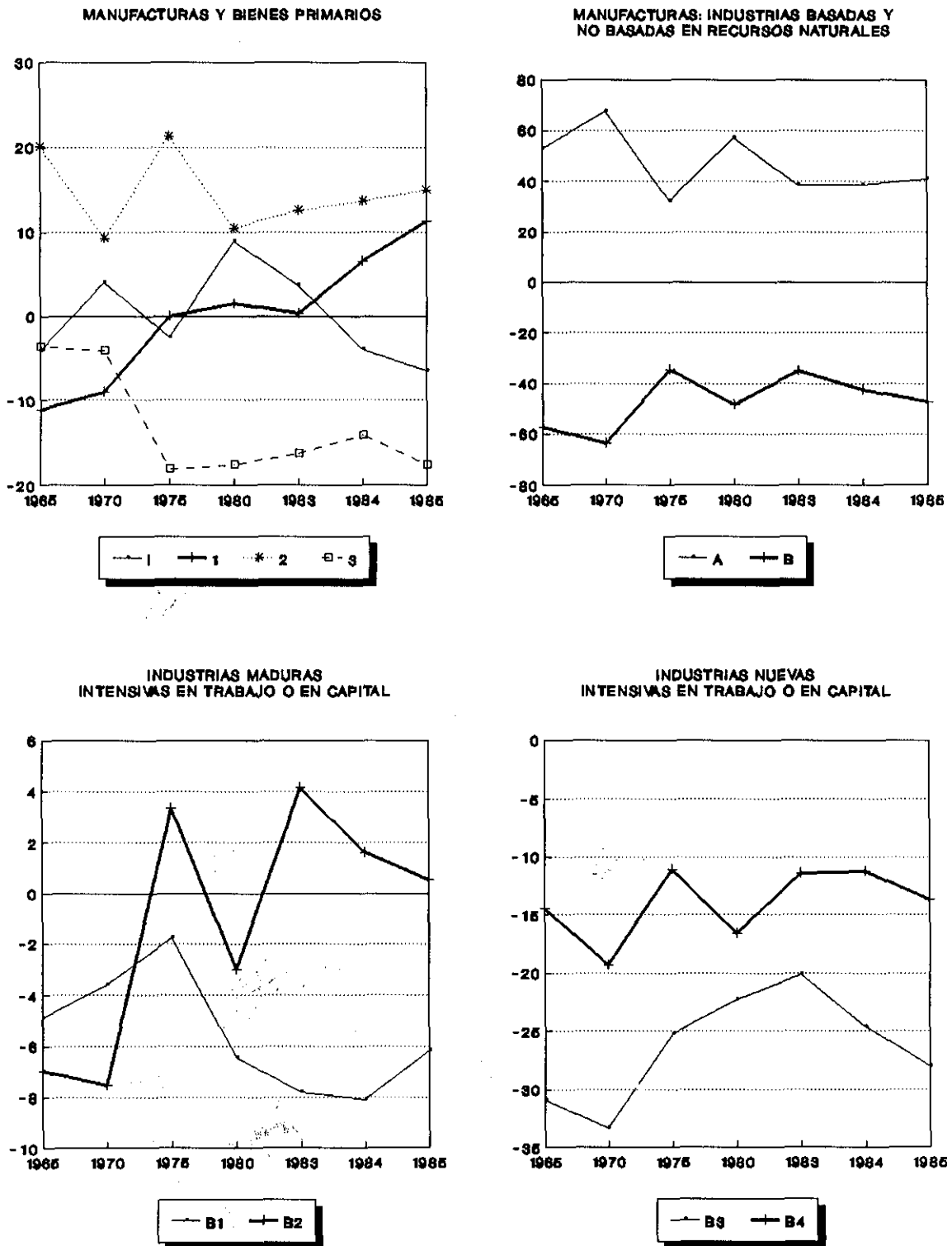
COLOMBIA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSIS).

Gráfico 9

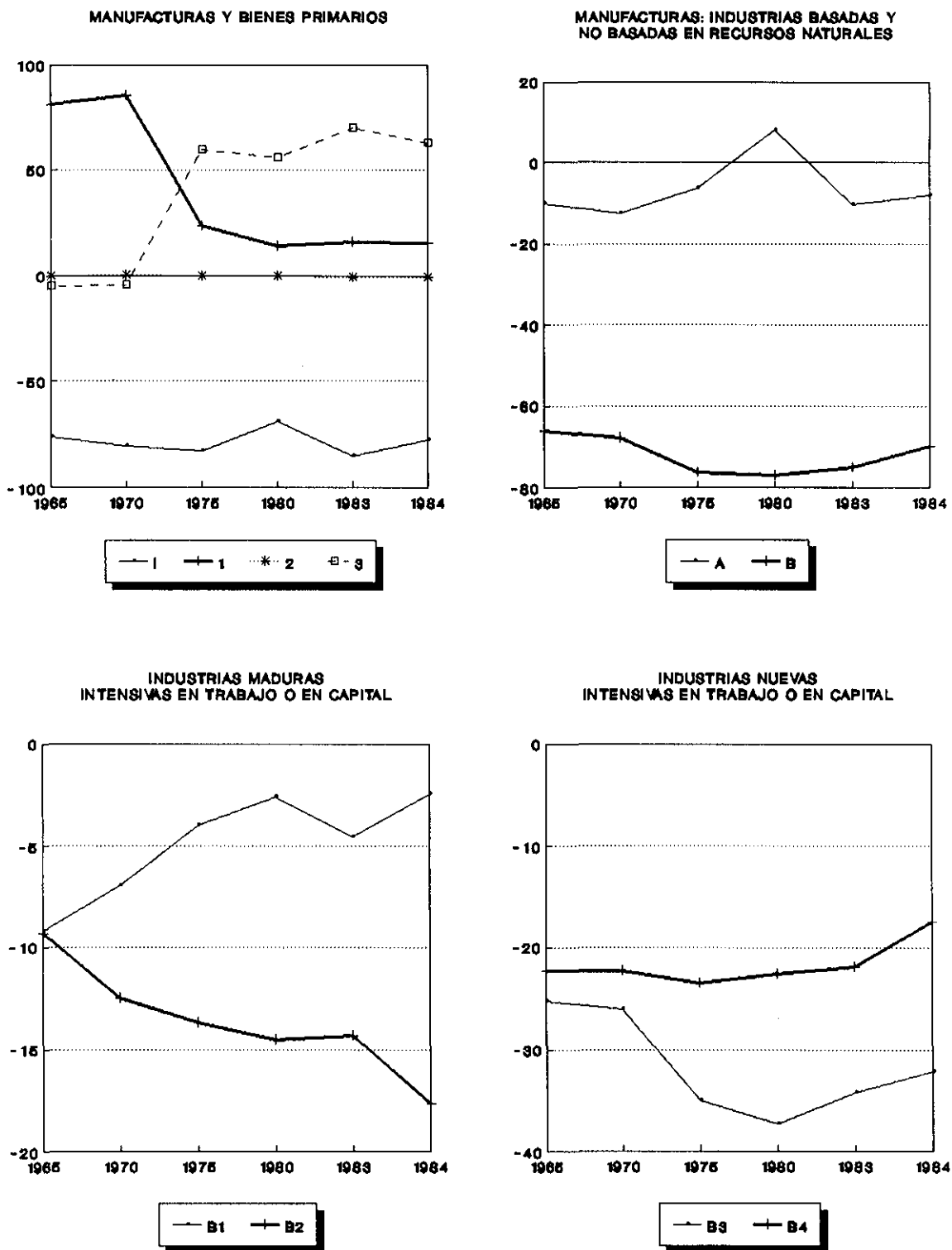
CHILE: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSIIS).

Gráfico 10

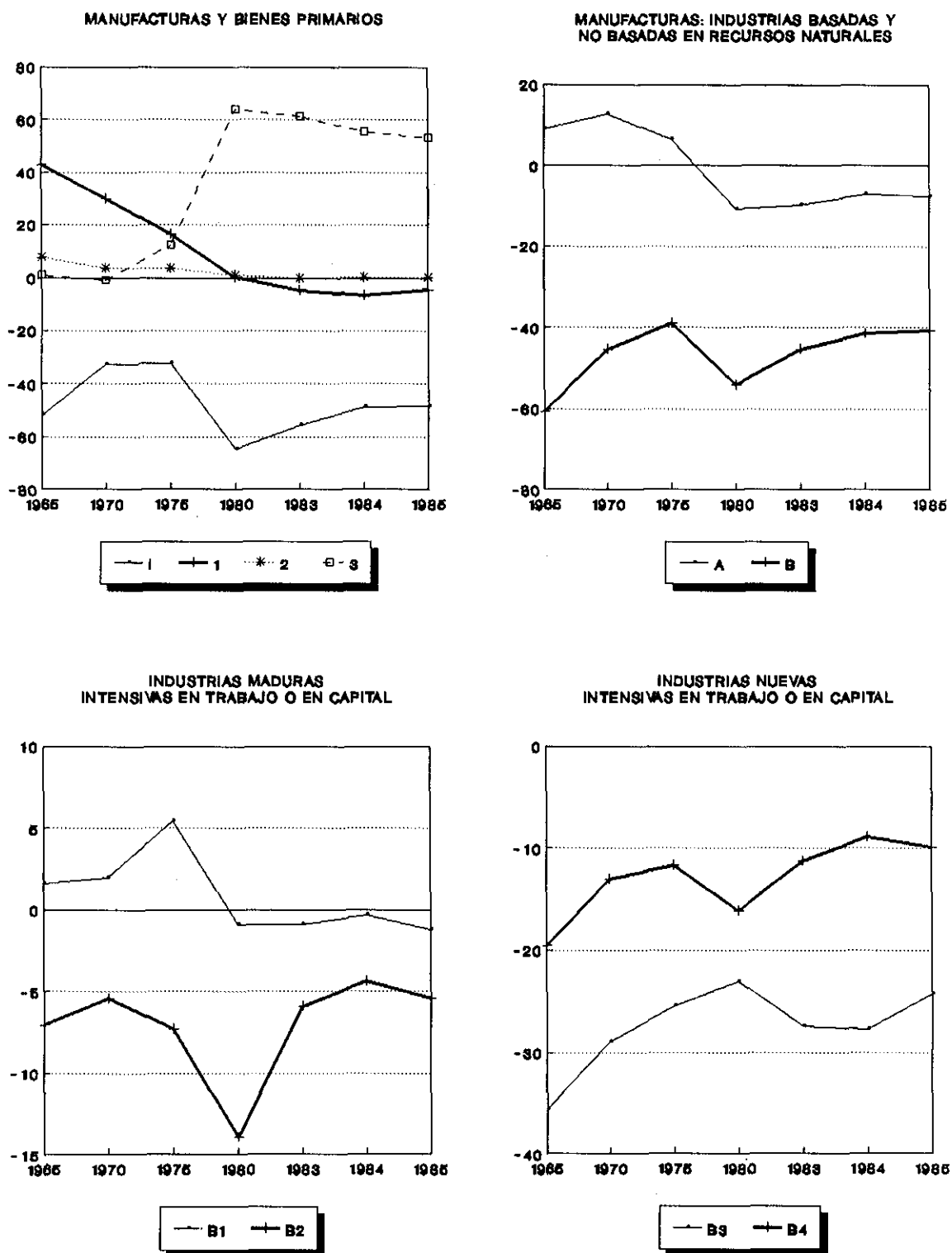
ECUADOR: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1984



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 11

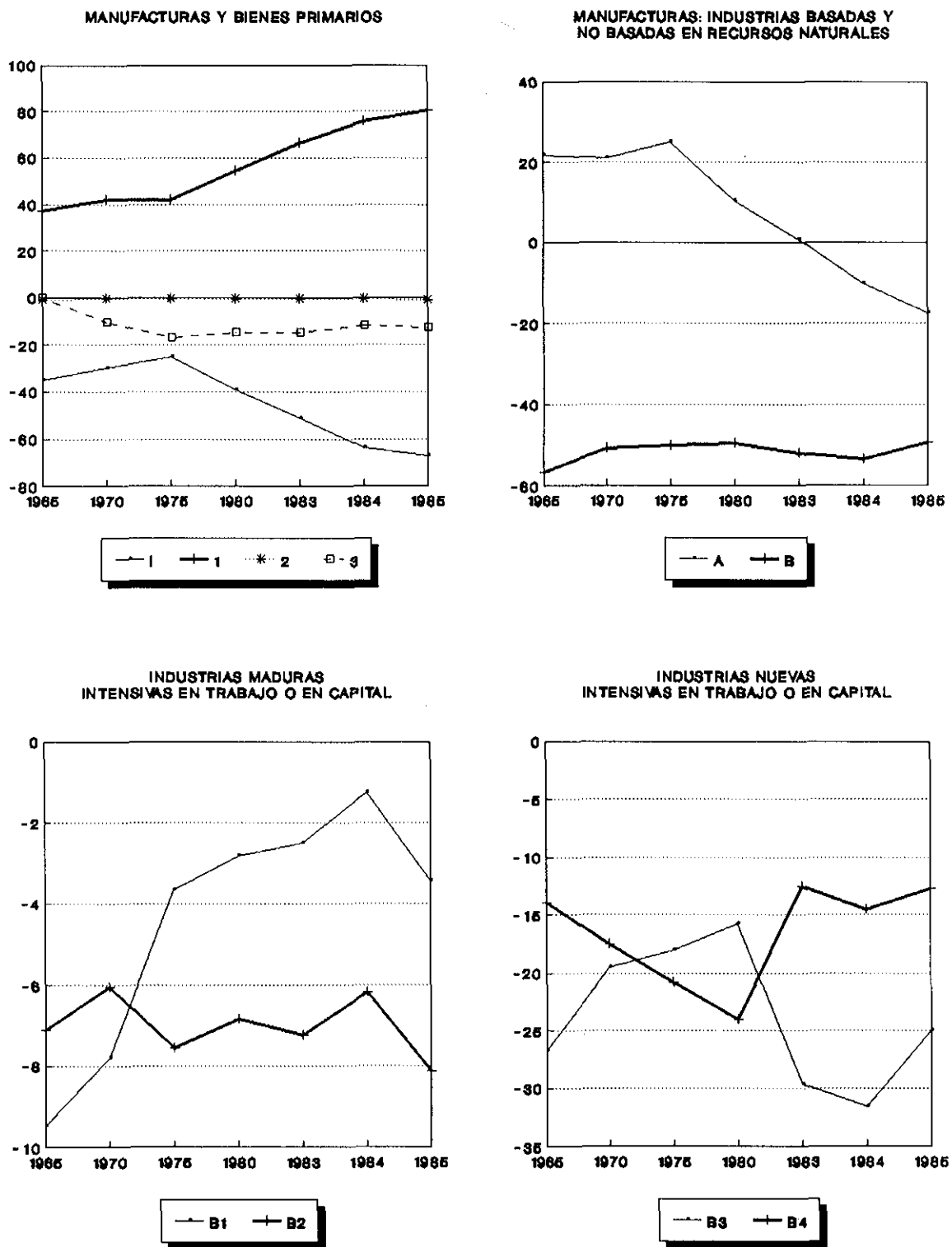
MEXICO: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSD).

Gráfico 12

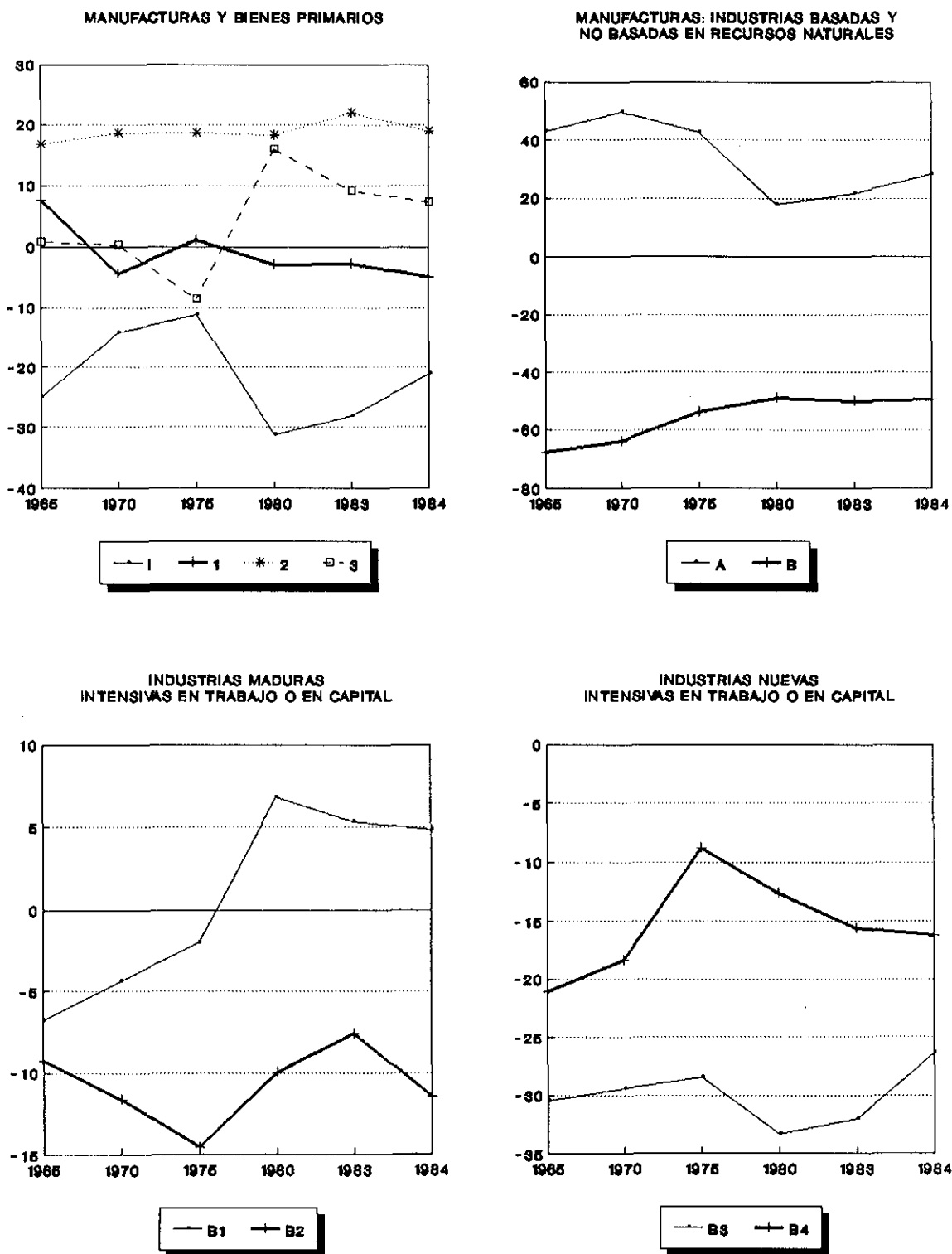
PARAGUAY: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).

Gráfico 13

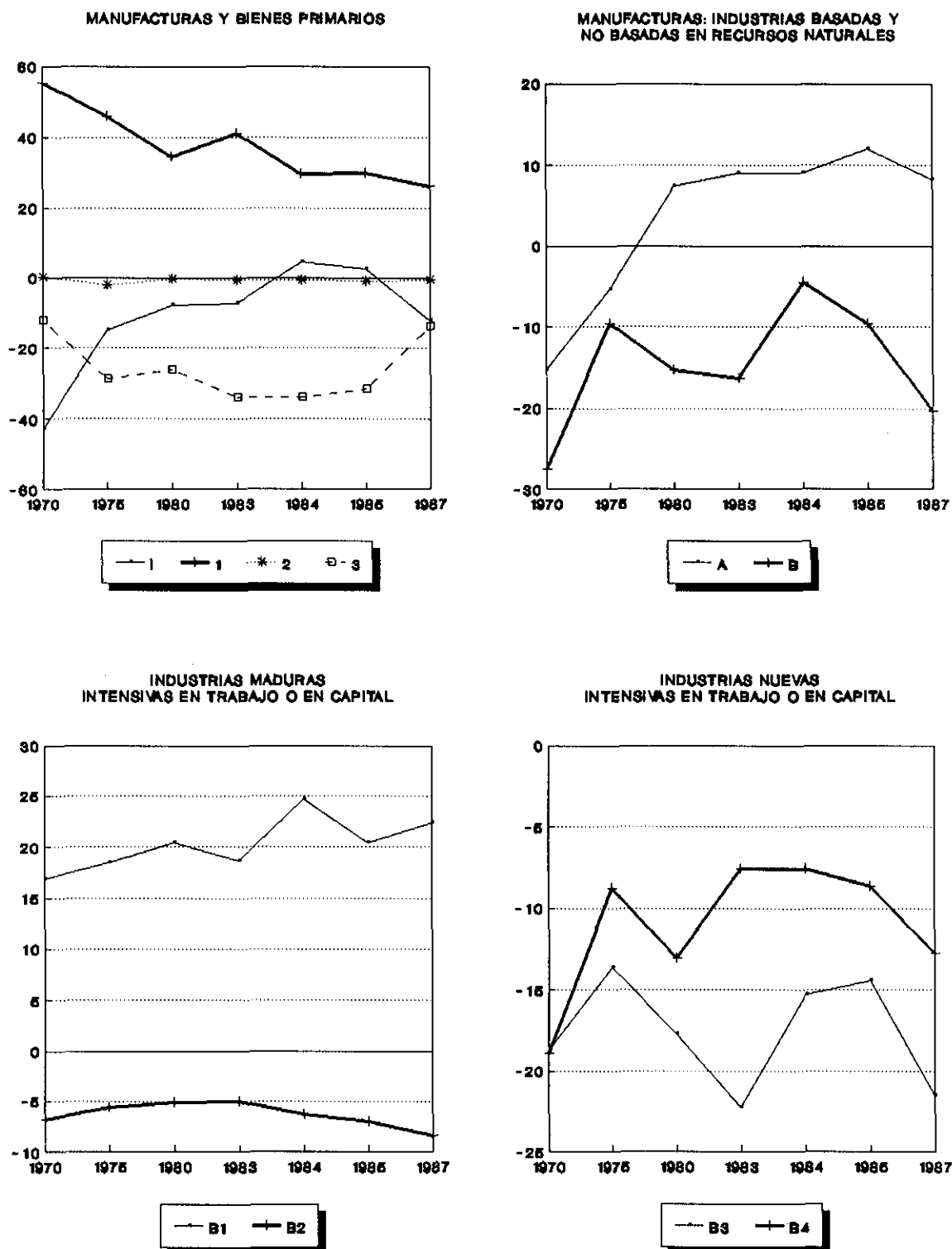
PERÚ: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1984



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 14

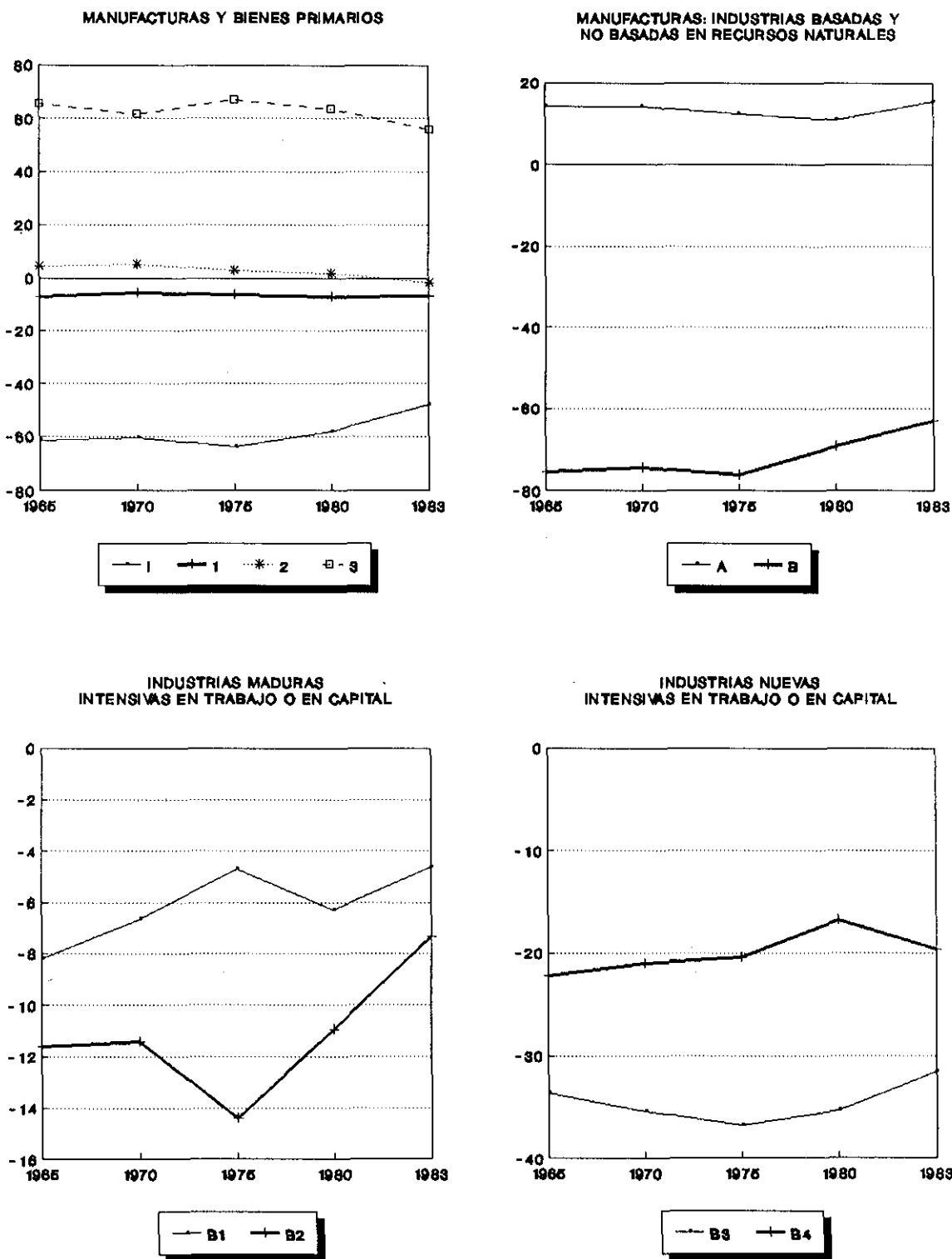
URUGUAY: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1970-1987



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).

Gráfico 15

VENEZUELA: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1983



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS).