

LA BRECHA
COMERCIAL
Y LA
INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA





siglo veintiuno editores, sa

CERRO DEL AGUA 248, MÉXICO 20, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, sa

C/PLAZA 5, MADRID 33, ESPAÑA

siglo veintiuno argentina editores, sa

Av. PERÚ 952, BS. AS., ARGENTINA

portada: leopoldo lozano
la edición estuvo al cuidado de
martí soler

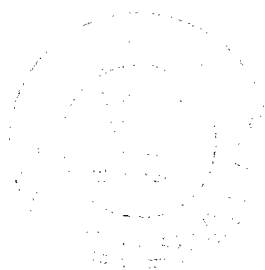
primera edición, 1967

segunda edición, 1976

© siglo xxi editores, s. a.

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico
printed and made in mexico

**economía
y
demografía**



Textos

del

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL**

ÍNDICE

ADVERTENCIA	XI
SÍMBOLOS EMPLEADOS	XII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. FINALIDAD DEL ESTUDIO Y RESUMEN DE SUS CONCLUSIONES PRINCIPALES	3
1. Exportaciones	3
2. Importaciones	5
3. La brecha de comercio	9
4. El financiamiento externo	13
5. Significado y objetivos de una política regional de desarrollo	17
6. El programa regional de sustitución y sus efectos	18
7. Algunas limitaciones de una estrategia unilateral de sustitución	20
CAPÍTULO II. EXPORTACIONES	22
A. CARACTERÍSTICAS GLOBALES DE LAS EXPORTACIONES	22
1. Ritmo de crecimiento	22
2. Grado de procesamiento de las exportaciones	23
3. El destino geográfico	26
4. Los precios de las exportaciones	28
B. ALGUNOS PRODUCTOS TRADICIONALES DE EXPORTACIÓN	31
1. Petróleo	32
2. Café	34
3. Azúcar	35
4. Cobre	36
5. Algodón	37
6. Cacao	38
7. Productos agrícolas de zona templada	38
8. Mineral de hierro	39
9. Estaño, plomo y zinc	39
C. PROYECCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS EXPORTACIONES	39
1. Bases para la proyección	39
2. Proyección	43

CAPÍTULO III. IMPORTACIONES	48
A. FACTORES DETERMINANTES DE LA IMPORTACIÓN	48
1. Situación del conjunto de las importaciones en el marco internacional	48
2. El crecimiento de las importaciones y sus principales causas	49
3. La sustitución de importaciones y su tendencia al agotamiento	53
a] Concepto y descripción de la sustitución de importaciones	54
b] La estrategia de desarrollo y la sustitución de importaciones	69
c] Agotamiento del proceso de sustitución	72
B. PROYECCIÓN DE LAS IMPORTACIONES	75
1. Bases para la proyección	75
2. Proyección de las importaciones	79
3. Notas adicionales y aspectos estadísticos de la proyección de importaciones	81
CAPÍTULO IV. LA BRECHA COMERCIAL	87
A. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA BRECHA COMERCIAL	87
B. PROYECCIÓN DE LA BRECHA COMERCIAL	91
C. SENSIBILIDAD DE LA BRECHA COMERCIAL	94
1. Sensibilidad respecto a las exportaciones	94
2. Sensibilidad respecto a las importaciones	95
D. PROYECCIONES Y SENSIBILIDAD DE LA BRECHA COMERCIAL CON EXCLUSIÓN DE VENEZUELA	97
CAPÍTULO V. IMPLICACIONES FINANCIERAS DE LA BRECHA COMERCIAL	101
A. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN	104
B. CONTRIBUCIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO DE LARGO PLAZO AL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT COMERCIAL	107
1. El método directo	107
2. Algunas restricciones	108
3. Evolución de las entradas de capital extranjero durante 1950-64	109
4. Evolución de los pagos por servicios durante 1950-64, y de la contribución neta del capital extranjero de largo plazo	118

5. Algunos movimiento de capital que contribuyeron al deterioro de la situación del sector externo de América Latina	125
C. SUPUESTOS USADOS PARA LAS PROYECCIONES	128
D. LAS PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMÉRICA LATINA	133
APÉNDICE: EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO A LARGO PLAZO EN AMÉRICA LATINA, INCLUIDA VENEZUELA	155
1. Resumen de la evolución pasada	155
2. Resumen de las proyecciones	161
3. Algunos datos relativos a las proyecciones del sector petróleo	165
CAPÍTULO VI. OBJETIVOS Y CONTENIDO DE UNA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO	169
1. El carácter estructural de los problemas del sector externo y de sus soluciones	169
2. Contribución potencial de la integración al desarrollo de América Latina	171
3. Necesidad de una política regional de desarrollo	173
4. Objetivos de esta política	175
5. Campos que comprendería la política regional de desarrollo	176
CAPÍTULO VII. EFECTOS DE UN PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES SOBRE LA BRECHA DEL SECTOR EXTERNO DE AMÉRICA LATINA	184
A. CONSIDERACIONES GENERALES	184
1. El programa regional de sustitución de importaciones: una primera presentación	187
2. Resumen de los métodos de proyección	191
3. Presentación y evaluación de los resultados	195
4. Inversiones requeridas por el programa regional de sustitución	201
B. LOS PRINCIPALES SECTORES ESTUDIADOS	203
1. Las industrias mecánicas	203
a) Significado e importancia en el plano internacional	204
b) Las industrias mecánicas en América Latina	208
c) Proyección	215
2. La industria siderúrgica	221
3. Las industrias químicas	225
4. El petróleo y sus derivados	229
5. La industria del papel y la celulosa	232

CAPÍTULO VIII. OTRAS CONSIDERACIONES ACERCA DE UNA POLÍTICA DE ACELERACIÓN DEL DESARROLLO	238
A. REQUERIMIENTO DE INVERSIÓN	238
B. LA BRECHA INVERSIÓN-AHORRO	242
C. NOTAS SOBRE LA ACELERACIÓN DEL RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO	245
CAPÍTULO IX. CONSECUENCIAS DE UN MÁS INTENSO RITMO DE CRECIMIENTO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO	249
ANEXO I. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	259
1. Requisitos e importancia de una definición adecuada	259
2. El esquema adoptado	260
3. Algunas observaciones sobre la definición usual	264
4. Nomenclatura	265
ANEXO II. RELACIONES MATEMÁTICAS EMPLEADAS EN EL CAPÍTULO V SOBRE FINANCIAMIENTO EXTERNO	266
ANEXO III. CUADROS E ILUSTRACIONES COMPLEMENTARIAS	273
ÍNDICE DE CUADROS	279
ÍNDICE DE GRÁFICAS	285

ADVERTENCIA

Este estudio forma parte del programa de trabajos que realiza el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en materia de integración económica y políticas y planes de desarrollo. Preparado bajo la dirección del economista Norberto González, el estudio es fruto del trabajo de un equipo que formaron Juan Ayza, Pierre Beaulieu, Ben Evers, Gérard Fichet y Guillermo Pavez. En la elaboración final del texto, que ha sido objeto de varias versiones, colaboraron con su crítica y comentarios otros economistas de la CEPAL y el Instituto y de diversas instituciones latinoamericanas e internacionales que sería difícil enumerar sin incurrir en omisiones. Tasía Marinakis sobrellevó con gran dedicación la tarea de ordenar, copiar y coordinar los distintos textos y trabajos.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable

El signo menos (—) indica déficit o disminución

El punto (.) se usa para indicar decimales

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425)

Una diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal; por ejemplo, 1960/61

Un asterisco (*) se utiliza para indicar cifras parciales o totalmente estimadas

El uso de un guión entre fechas de años —por ejemplo, 1950-64—, indica un período completo de años que cubre e incluye los años inicial y final

El término “toneladas” se refiere a toneladas métricas, y “dólares” al dólar de Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no suman siempre el total correspondiente

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha presenciado en América Latina un debilitamiento paulatino y creciente de la sustitución de importaciones. Las dificultades para continuar llevando adelante este proceso al ritmo necesario obedecen a la mayor complejidad tecnológica, a los mayores requerimientos relativos de capital y al mayor tamaño de las plantas correspondientes a los bienes que todavía se importan. Este fenómeno es más claro en los países que han logrado un mayor avance en la industrialización, pero va surgiendo también, o es previsible que surjan, en otros en los que ésta se halla menos adelantada.

Por estas razones, mientras se siguen aplicando con vigor políticas destinadas a sustituir bienes que todavía se importan, se buscan cuidadosamente nuevos elementos de política de desarrollo que permitan mantener y aun aumentar el ritmo de crecimiento. En el orden interno, hay propuestas de reforma estructural tendientes a vigorizar el mercado y mejorar la cantidad y el uso del ahorro nacional, sin dejar a un lado el importante efecto que pueden tener en los aspectos sociales. En el orden externo, se consideran posibilidades de diversificar las exportaciones, y se procura para ello abarcar nuevos mercados y ampliar con manufacturas la gama de bienes exportados.

Esta reconsideración de los problemas del desarrollo económico relaciona así estrechamente los problemas del sector externo y del comercio exterior con algunos aspectos del desarrollo industrial y de la política económica vinculada con éste.

La necesidad de llevar adelante el proceso de sustitución de importaciones y de mejorar el funcionamiento y la estructura del sector industrial produjo en América Latina, desde poco después de la segunda guerra mundial, movimientos de opinión en favor de la integración económica regional. Se vio en ella la posibilidad de superar limitaciones como el reducido tamaño del mercado, la insuficiente competencia, el uso ineficaz de la capacidad productiva y el escaso aliciente para ampliarla y penetrar en la producción de bienes nuevos.

El Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fueron resultado de estos movimientos de opinión. El primero tuvo como antecedente una serie de tratados bilaterales celebrados desde 1951 en adelante; un proceso posterior, de índole distinta y más ambiciosa, condujo a la ampliación del ámbito geográfico del mercado y de la gama de los bienes y objetivos incluidos, y culminó en 1960 con el Tratado General de Integración Económica.

La ALALC nació en 1960 con el Tratado de Montevideo y comenzó a operar en el año siguiente. Tampoco se trata de un proceso totalmente cristalizado y estático. En noviembre de 1965 se celebró una Conferencia de Cancilleres para dar mayor alcance y rapidez a la desgravación del comercio y para for-

talecer institucionalmente a la ALALC. Con este mismo propósito de conferir mayor dinamismo al proceso de integración se han venido realizando otras conferencias y reuniones —tanto al nivel político como en el ámbito técnico— que adquieren cada vez mayor importancia.

En ambos casos se distingue una tendencia a definir con creciente claridad los objetivos que hay que tratar de alcanzar por la vía de la integración. En Centroamérica ha habido avance en la coordinación de los planes de desarrollo de los cinco países; en la ALALC se observa ya una orientación similar.

El objeto de este estudio es evaluar los efectos que podría tener sobre el sector externo y el desarrollo de América Latina un programa regional de sustitución de importaciones basado en la integración económica.

Después de un primer capítulo en que se resumen las principales conclusiones a que se llega en el estudio, a lo largo de los capítulos II a V inclusive se analizan las perspectivas posibles si no hubiera una intensificación notable de la integración económica; se consideran las posibilidades de evolución de las exportaciones, las importaciones y los elementos financieros del balance de pagos, y se deducen las limitaciones a que quedaría sujeto el crecimiento económico de la región. Para ello se determina la brecha de comercio que se produciría en el caso de que América Latina intentara acelerar su crecimiento en circunstancias en que persisten las condiciones que han estado moderando su desarrollo. Se analiza además la contribución que podría aportar el capital extranjero para la solución de este estrangulamiento externo.

El propósito principal de esta primera parte del estudio no ha sido realizar una nueva determinación cuantitativa de la brecha comercial de América Latina, aunque sea éste un tema de gran importancia. Más que en la magnitud posible del déficit comercial futuro, se ha concentrado el interés en el análisis de los problemas del sector externo, de la forma en que se relaciona con la estructura económica y de las restricciones que impone al desarrollo. Es necesario conocer cómo funciona este sector, cómo operan cada uno de sus principales componentes y qué perspectivas ofrecen para los próximos lustros para poder analizar la contribución de la integración económica a la solución de estos problemas. Por ese motivo, en lugar de un cálculo único de la brecha, se presenta un abanico de alternativas que permita analizar sus distintos efectos.

Se examina después lo que puede aportar un programa regional de sustitución de importaciones basado en la integración económica para solucionar el estrangulamiento del sector externo. En el capítulo VI se estudian el significado, los objetivos y el contenido de una política regional de desarrollo, con el fin de ubicar el programa de sustitución en una perspectiva concreta. El capítulo VII, además de describir las posibles contribuciones de ese programa, considera las posibilidades existentes a nivel de cada uno de los principales sectores. Finalmente, en el capítulo VIII se indican algunas de las consecuencias principales que podría traer consigo una estrategia de desarrollo de esta naturaleza.

CAPÍTULO PRIMERO

FINALIDAD DEL ESTUDIO Y RESUMEN DE SUS CONCLUSIONES PRINCIPALES

En varios puntos del estudio se consideran aspectos particulares de la economía de determinados países de América Latina, pero básicamente el análisis se realiza para el conjunto de la región, sin tener en cuenta orgánicamente la situación y circunstancias particulares de cada grupo de repúblicas.

La hipótesis general en que se basa la primera parte del estudio consiste en suponer que en el futuro se mantendrán las circunstancias básicas que han venido condicionando el funcionamiento del sector externo y el crecimiento de América Latina en los últimos lustros. Por lo tanto, ciertas tendencias y relaciones macroeconómicas del pasado se suponen como válidas durante el período de proyección. Esto no implica que la proyección de esas tendencias se haga mecánicamente; el análisis del período 1950-64 lleva a la conclusión de que algunas fuerzas económicas tenderán a mantenerse iguales, y en tal caso la proyección se basa en esa conclusión. En cambio, con respecto a otras tendencias se llega a la conclusión de que es improbable que persistan, y las proyecciones se apartan entonces de lo ocurrido en el pasado.

La adopción de estos supuestos no significa que se considere inevitable que se mantengan en adelante las circunstancias básicas que han determinado las exportaciones, el aporte neto del capital extranjero y las importaciones. Es indudable que podrían cambiar si para ello se adoptaran medidas de naturaleza o profundidad distintas a las adoptadas en el pasado, o si ocurrieran hechos de magnitud y forma diferente que en este momento no pueden preverse. Pero, al ser propósito de este estudio analizar específicamente los efectos de un proceso de sustitución regional de importaciones facilitado por la integración, se le dedicará particular atención a este aspecto, tratando de determinar el posible impacto de esta política sobre la situación del sector externo y sobre el desarrollo de América Latina, sin realizar ese tipo de análisis para otros aspectos de las exportaciones, el capital extranjero, etc., que también pueden influir sobre el sector externo y el desarrollo.

1. EXPORTACIONES

En los últimos 15 años el poder de compra de las exportaciones creció en promedio al 2.9 por ciento anual acumulativo. Basta considerar que ésta es casi la misma tasa de crecimiento de la población latinoamericana para concluir que ese ritmo es insuficiente para sostener por sí sólo un desarrollo satisfactorio de la economía latinoamericana. Para alcanzar esa tasa de crecimiento del poder de compra se necesitó un incremento anual acumulativo de

4.6 por ciento del *quantum* de las exportaciones, pues la desfavorable evolución de la relación de intercambio representó anualmente una pérdida acumulativa de 1.7 por ciento del poder de compra.

Esta evolución de las exportaciones se relaciona con su estructura. Apenas el 10 por ciento de las ventas latinoamericanas al exterior en 1964, estaba constituido por manufacturas,¹ mientras que para el total mundial esos rubros representaron un 60 por ciento. Los productos primarios o con poco grado de elaboración, que constituyen la parte fundamental de las exportaciones latinoamericanas, son precisamente los que han experimentado los ritmos más lentos de crecimiento en el comercio mundial. Al nivel de países considerados particularmente, la situación es también, en general, poco satisfactoria.

A pesar de los esfuerzos que hicieron recientemente algunos países latinoamericanos para diversificar sus ventas al exterior, once de ellos siguen dependiendo de las ventas de un solo producto primario para obtener el 50 por ciento o más de sus ingresos por exportación.

En lo que se refiere al destino geográfico de las exportaciones latinoamericanas, tampoco se ha logrado introducir un elemento de mayor dinamismo. La importancia del mercado de los Estados Unidos está disminuyendo con bastante intensidad en favor de los países europeos. Con ello se tiende a recuperar la situación anterior a la segunda guerra mundial; pero América Latina debe operar en estos mercados en competencia con la oferta de productos primarios semejantes provenientes de los países africanos.

Por lo que toca a los precios, mostraron tendencias de baja que motivaron la pérdida de una parte importante del poder adquisitivo de las exportaciones. Si se toman en cuenta por separado los 18 productos más importantes —que en conjunto representaron un 80 por ciento del valor total de los ingresos por exportación en 1960— se comprueba que son muy pocos los que tuvieron un mejoramiento significativo en los precios. En cambio, todos ellos, con excepción de tres que tienen un peso relativamente pequeño en el total, incrementaron su volumen de exportación a lo largo del período 1950-64.

En cuanto a las perspectivas para el futuro, no hay motivos para pensar que variarán sustancialmente las condiciones actuales por lo que se refiere al grado de diversificación y al destino geográfico de las exportaciones latinoamericanas. Con referencia a los precios, el análisis hecho separadamente para cada uno de los 18 productos citados no parece permitir alentar muchas esperanzas de un mejor comportamiento futuro. La consideración de las exportaciones de estos bienes fue un elemento de juicio valioso para dar firmeza a la proyección, pues representan más de las 3 cuartas partes del valor de las ventas al exterior. Aunque las apreciaciones correspondientes a la evolución futura de cada uno de los bienes fueron hechas con cuidado, y los elementos de juicio aportados se estiman suficientes para este propósito, se considera que no tienen la precisión y el detalle necesarios para respaldar una proyección separada del *quantum* y de las relaciones de los precios de intercambio, para cada uno, proyección que no es necesaria por lo demás a los efectos de este trabajo.

¹ Según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional de las Naciones Unidas (CUCI).

Como se expresa en el capítulo II, con base en los elementos de juicio asequibles, se adoptó el criterio de proyectar el crecimiento de las exportaciones totales de bienes, servicios no financieros y turismo en el período de proyección a una tasa acumulativa anual de 3 por ciento.

2. IMPORTACIONES

Este estancamiento en el comportamiento de las exportaciones se vio acompañado por una tendencia muy distinta en la demanda de bienes importados. La evolución del consumo y el desarrollo de nuevos sectores productivos, que necesitaban bienes de capital e intermedios precisamente provenientes de las industrias de capacidad productiva débil, estimularon la demanda de bienes importados. Este fenómeno —bastante general en los países en desarrollo— se registra merced a que el aumento del ingreso por habitante y el avance de la técnica hacen que la demanda de bienes producidos en países más avanzados tienda a crecer más rápidamente, con el consiguiente impulso a las necesidades de importación.

Suponiendo que durante el período 1950-64 se hubiera mantenido constante en América Latina la proporción de cada clase de bienes que proviene del exterior,² el cambio en la composición de la demanda habría significado un aumento de por lo menos 1.2 por ciento en la importación por cada 1 por ciento de aumento del producto bruto interno. De tal suerte, si América Latina se hubiera propuesto una meta de desarrollo de 6 por ciento por año, el ritmo de crecimiento de sus necesidades de importación habría tenido que preverse en 7.2 por ciento anual.

Las importaciones no crecieron, desde luego, a esa tasa. La imposibilidad de financiar un nivel adecuado de importaciones obligó a limitar el crecimiento del producto, no lográndose el 6 por ciento antes indicado, sino apenas un 4.9 por ciento acumulativo anual. Por otra parte, dadas esas dificultades de financiamiento de las adquisiciones en el exterior y como una forma de hacerles frente, los países de América Latina habían reaccionado desde hacía varias décadas, adoptando primero una política de simple contención y más tarde una política de sustitución de importaciones. La contención de las importaciones creó un vacío de oferta que tendió a ser llenado por la producción interna, llegando así a un proceso de sustitución que es característico de la evolución económica latinoamericana. La sustitución de las importaciones había tenido objetivos poco definidos en la década de 1930, pero fue adquiriendo madurez y consistencia hasta obedecer, de 1950 en adelante a orientaciones bastante más definidas y precisas. Es también importante tener en cuenta que en este último año el coeficiente de importaciones había experimentado ya una reducción muy notable en relación con los niveles anteriores a la crisis mundial en muchos países de la región, especialmente en aquellos que habían avanzado más. Esta reducción reflejaba en buena medida un cambio en favor del abasteci-

² Esta situación se designará aquí como sustitución "neutra", pues en ella el papel de las importaciones en la satisfacción de la demanda no aumenta ni disminuye. (Para mayores detalles, véase el capítulo III y el anexo 1.)

miento de la demanda nacional con bienes de producción nacional, pero también era resultado, en proporción no despreciable, de una contención de la demanda que fue base de la parte del desarrollo manufacturero registrado después de 1950.

El período analizado se inicia así bajo el signo de un proceso de sustitución de importaciones que estaban en plena evolución, produciendo efectos dinámicos importantes para la economía. A medida que avanza la década, y con ella la industrialización, se va agotando en los países mayores la reserva dinámica de disminución relativa de importaciones y de demanda insatisfecha. La importación de bienes finales de consumo llega a ser muy pequeña en los países más avanzados. En la Argentina se frena el aumento de la significación del sector manufacturero en el total del producto bruto interno. En el Brasil ocurre lo mismo, si bien los signos sólo se perciben después de 1960. México muestra también signos de debilitamiento del proceso. Chile, con un mercado de menor tamaño, registra un agotamiento del proceso en una etapa de industrialización menos avanzada que la de los tres países anteriores. Paralelamente, otros países latinoamericanos, de mercado intermedio en su tamaño, se van incorporando a una sustitución activa, particularmente en la segunda mitad de la década de 1950. El modelo de sustitución y crecimiento industrial que siguen estos países es similar al de los anteriores, lo que hace pensar en un agotamiento prematuro de las potencialidades dinámicas del esquema.

Los efectos positivos del proceso fueron por supuesto muy importantes para crear las bases de una actividad industrial y al mismo tiempo contribuir muy sustancialmente a solucionar durante ese período el estrangulamiento externo. Gracias a él, la demanda efectiva de bienes provenientes del exterior creció anualmente desde 1950 a un promedio de 0.85 por ciento por cada 1 por ciento de aumento del producto bruto interno en lugar del supuesto 1.2 por ciento a que se hizo referencia al principio de este punto, constituyendo así un elemento importante para compensar la insuficiencia dinámica de las exportaciones.

El proceso se produjo en una secuencia determinada según tipos de bienes. Comenzó en lo general por los bienes de consumo; más adelante se intensificó la producción de bienes intermedios, y en años recientes se avanzó en alguna medida en la producción de bienes de capital en los países más desarrollados de la región. La secuencia corresponde al grado de complejidad de la técnica productiva, a la densidad de capital y al tamaño de instalación que requiere la producción de los distintos tipos de bienes. Por otro lado, la secuencia registrada en el proceso de sustitución responde también al hecho de que ese proceso fue impulsado particularmente por la demanda interna y, sobre todo, por las necesidades de consumo. Los bienes de consumo importados constituyen en la actualidad una proporción muy reducida del total de importaciones y del consumo interno; no así los bienes de capital provenientes del exterior, que representan todavía una proporción considerable tanto de las importaciones como de la inversión. De modo que la mayor o menor facilidad que presentaban los distintos sectores, por los motivos antedichos, fue un determinante

de las decisiones de sustitución, creando posteriormente los problemas que se analizarán más adelante.

Por otra parte, el proceso de sustitución de importaciones tomó la forma de una industrialización extensiva, por la tendencia de cada país de establecer toda la compleja y diversa gama de producción de una economía avanzada, con los sacrificios correspondientes de la escala productiva y de otros elementos de economicidad. Ello llevó en algunos sectores a situaciones de eficiencia productiva relativamente baja, con un aprovechamiento sólo parcial de la capacidad instalada y con costos poco favorables si se comparan con los internacionales. Como este proceso de sustitución se realizó al amparo de una protección poco selectiva, el papel que cumplió como instrumento para sentar las bases del desarrollo industrial y de atenuar las dificultades del sector externo, si bien fue muy positivo en su conjunto, no pudo completarse con las posibilidades de exportación de manufacturas, que debió haber sido su continuación natural cuando el mercado interno dejase de bastar para crear los incentivos de un crecimiento sostenido y dinámico.

Los coeficientes de importación con respecto al producto llegaron a ser muy bajos en términos internacionales. La Argentina, el Brasil o México, con mercados cuyo tamaño es una cuarta a quinta parte del correspondiente a la República Federal de Alemania, Francia o Gran Bretaña, y unas 13 veces menos que el de los Estados Unidos, tienen proporciones de comercio exterior mucho menores que los mencionados países europeos y que se acercan mucho a la correspondiente a los Estados Unidos.

Las importaciones, por otra parte, casi despojadas de bienes prescindibles, y con muy poco contenido de consumo, no son fácilmente comprimibles. Si a ello se agrega la índole fluctuante de las exportaciones, resulta que la vulnerabilidad externa, en lugar de tender a desaparecer, cambia de carácter, pues afecta particularmente la formación de capital y el desarrollo; en efecto, frente a reducciones relativas en la capacidad de compra en el exterior, en una situación en que ya no existe el elemento de absorción que antes constituían los bienes de consumo y en que se oponen fuertes resistencias a la disminución de importaciones de bienes intermedios —pues ello afecta el nivel de actividad económica y la ocupación— gran parte de la reducción se descarga con frecuencia sobre los bienes de capital.

En resumen, a medida que se disminuye el coeficiente de importaciones y se avanza en la producción de bienes de mayor complejidad, de más alto empleo de capital y de escalas productivas más grandes, se observa un debilitamiento creciente de las posibilidades de la sustitución de importaciones como motor del desarrollo económico. Este proceso se muestra incapaz en la actualidad de sostener una tasa satisfactoria del producto bruto interno en los países de mayor desarrollo relativo. Éste es el sentido en que debe entenderse la frecuente afirmación de que el proceso de sustitución está agotándose, que es por supuesto compatible con la existencia de posibilidades de continuar realizándola en sectores específicos.

De los elementos de juicio apuntados, cabe deducir que las perspectivas de al evolución de las importaciones en el futuro son tales que, si las circunstan-

cias predominantes no varían sustancialmente, es difícil que se mantenga el ritmo anterior de sustitución sobre la base de mercados nacionales, en particular en los países latinoamericanos que han avanzado más en el proceso de industrialización.

Aparte de las dificultades crecientes de la sustitución, apoya esta conclusión el hecho de que el coeficiente de importaciones con respecto al producto bruto interno es ya muy bajo en varios países importantes —en comparación con otros países del mundo— y sigue descendiendo. La proyección de algunos de estos coeficientes según su tendencia histórica llevaría a cifras aún menores que las mínimas de muchas de las naciones más grandes e industrializadas del mundo; si se considera que estos países más desarrollados de Europa y América del Norte tienen un mercado nacional más grande y una tradición tecnológica más amplia y efectiva que los países de América Latina —lo que les permitiría producir muchos de los bienes que requiere su propia demanda en mejores condiciones—, y que a pesar de ello mantienen un comercio con el exterior más intenso en términos relativos que el de América Latina, se aprecia la dificultad de continuar disminuyendo tan intensamente la conexión de los países de esta región con el exterior.

Al estar muy limitadas ya las importaciones de bienes de consumo, la sustitución debe concentrarse en los bienes intermedios y de capital para los cuales suele haber importantes economías de escala en la producción. Se necesitarían instalaciones más grandes y técnicas más complejas, lo que no condice con el mercado relativamente pequeño de cada país latinoamericano. Los mismos bienes que faltan por sustituir tienen generalmente una relación producto-capital más reducida, lo que significa que exigen también una inversión mayor por cada unidad de producción cuando el capital es precisamente un factor muy escaso en América Latina. Por otro lado, hay que importar una parte importante de esa inversión por corresponder a bienes de capital que no se producen en los países, cosa difícil de conciliar con situaciones severas de balance de pagos.

También es evidente que con el bajo grado actual de investigación tecnológica y la tradicionalmente escasa incorporación de esta tecnología nueva a la producción, si se realizare un proceso de sustitución muy intenso sólo sobre la base de los mercados nacionales, habría prácticamente que copiar la tecnología del exterior, que se haría anticuada muy rápidamente y no respondería a las necesidades y circunstancias de cada uno de los países. También sería muy grande la dependencia con respecto al abastecimiento de repuestos y otros elementos necesarios para atender el funcionamiento normal de la producción. Parece obvio que en estas condiciones no serían muchas las posibilidades de llegar a exportar al resto del mundo, en un plazo más o menos razonable, alguno de los productos que se elaboraran en estos sectores.

En cuanto a los países latinoamericanos medianos, algunos tienen todavía un apreciable margen de sustitución, mientras que otros ya lo han agotado o están en vías de hacerlo; estos países tienden a reproducir el modelo de industrialización y de sustitución que han seguido los países más grandes en el pasado. Por lo tanto, cabe prever que, en relación con el tamaño de su

mercado, no pasará mucho tiempo sin que experimenten dificultades similares. En lo que se refiere a los países pequeños, tal vez no consigan adelantar un proceso de sustitución de mucho alcance, dadas las características actuales de su mercado y de su economía. Naturalmente, cualquier modificación en esas características puede cambiar las perspectivas. Así ocurrió con los países miembros del Mercado Común Centroamericano, agrupación subregional que permitió a cinco países de dimensión pequeña realizar un esfuerzo de sustitución que favoreció su desarrollo.⁸

Así pues, es razonable suponer que los países de América Latina que han alcanzado un nivel mediano de desarrollo, y quizá algunos de menor desarrollo relativo, proseguirán la sustitución de importaciones con la misma intensidad que en el pasado. Pero no ocurrirá lo mismo con los países más industrializados en que se notan ya señales claras de dificultades para una ulterior continuación de la reducción del coeficiente de importación. En la Argentina y México el coeficiente de importaciones ha tendido a estabilizarse en los últimos años. Por su parte, de continuar la tendencia anterior, en el Brasil se llegaría a un coeficiente de importaciones de apenas la mitad del que tiene actualmente los Estados Unidos. Por ello, se supondrá para la Argentina, el Brasil y México una estabilización del coeficiente de importaciones.

Siendo así, hasta el período 1975-80 las importaciones aumentarían en promedio alrededor de 0.95 por ciento por cada uno por ciento que creciera el producto, en lugar del 0.85 registrado anteriormente. Conviene recordar que en caso de que no hubiera nuevas sustituciones de importaciones —hipótesis de sustitución neutra definida en la forma que puede verse en el capítulo III— este coeficiente sería de 1.2. Es decir, la cifra de 0.95 indicada para el período hasta 1975-80 implica una sustitución de importaciones bastante intensa, aunque menor que la del pasado.

3. LA BRECHA DE COMERCIO

La tendencia al desequilibrio del sector externo que proviene de las relaciones entre la evolución de sus componentes frente a un objetivo de crecimiento dado, surge con claridad al analizar la brecha de comercio de una región. Esa brecha se define como la diferencia entre las necesidades de importación a que debe hacer frente el país o región para hacer posible la meta de desarrollo deseada, y los ingresos que se estima podrán obtenerse por las exportaciones. De acuerdo con esta definición, el signo de la brecha es positivo cuando ésta es desfavorable para el país o conjunto de países de que se trate.

A diferencia de lo que ocurre con el déficit del balance comercial, que es un concepto *ex post* que refleja el saldo efectivamente producido en el comercio exterior en el pasado, en el caso de la brecha de comercio se trata de un concepto *ex ante* en el cual se intenta evaluar lo que ocurriría con la diferencia entre importaciones y exportaciones si se cumplieran determinados supuestos que en cada caso deben especificarse.

⁸ Véase ILPES, *Centroamérica. Análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico*, Santiago de Chile, enero de 1967 (versión mimeografiada).

La brecha no es un concepto meramente contable. No se trata de evaluar simplemente cuál puede ser el monto de un déficit comercial determinado. Hay que analizar la forma en que el sistema económico, a través de su estructura y su funcionamiento, opera sobre el sector externo, sobre las posibilidades y ritmo de evolución de las exportaciones y sobre las necesidades de importación. Se trata también de examinar la forma en que el sector externo determina a su vez las posibilidades de crecimiento de un país. La estructura de las exportaciones, su contenido de manufacturas, la evolución de la producción y ventas al exterior de los bienes primarios que las componen, influyen sobre el dinamismo de las ventas al exterior y sobre el grado y forma en que pueden estar sujetas a fluctuaciones. Las características del desarrollo industrial definen también las posibilidades de la producción interna para participar en el abastecimiento de la demanda de cada país, y para hacerlo en condiciones de competencia parecidas a los niveles internacionales. Las necesidades de importación son tanto más importantes cuanto que a través de ellas se incorpora buena parte del progreso tecnológico en países que no crean tecnología, sino que absorben la originada en otros países del mundo. La asimetría en la estructura del comercio exterior propia de los países en desarrollo, por la cual, en forma sistemática, las exportaciones están constituidas principalmente por bienes primarios y las importaciones por bienes manufacturados, contrasta con la situación de países más desarrollados que exportan bienes de características parecidas a las de aquellos que importan, sin perjuicio de lo cual llevan a cabo una especialización a nivel de ramas detalladas de actividad.

Por estos motivos, en los países en desarrollo las dificultades del sector externo no suelen tener sólo el carácter más bien cíclico que pueden asumir en los grandes bloques económicos; los problemas del comercio tienen en ellos un carácter más decisivo y permanente, constituyen de hecho un problema del crecimiento mismo. Ello impone la necesidad de analizar la magnitud y naturaleza precisa de los impedimentos del comercio al desarrollo económico, y a ello se debe que tenga tanta importancia el concepto de brecha comercial, porque expresa los desequilibrios potenciales entre las necesidades de importación y las posibilidades de financiarlas, y por lo tanto la magnitud de los obstáculos con que puede tropezar un país para lograr cierto objetivo de crecimiento.

Además de la brecha comercial a que se hace referencia en este punto, se pueden definir otros conceptos similares si se toman en cuenta los elementos financieros del balance de pagos.

En el presente estudio se han realizado varias proyecciones de brecha comercial para el conjunto de América Latina que se basan en distintas combinaciones de hipótesis sobre la evolución futura de sus exportaciones y de sus importaciones. En la hipótesis que se considera básica (véase el cuadro 1), las exportaciones crecerán al ritmo de 3 por ciento anual acumulativo. Con respecto a las importaciones, se supone que su coeficiente en relación con el producto se mantendrá constante para la Argentina, el Brasil y México y continuará experimentando la misma evolución del pasado para todos los demás países de América Latina. Se supone también que se desea obtener un ritmo

CUADRO 1

*América Latina: Déficit potencial del comercio exterior en 1975
(Porcentajes con respecto a la hipótesis básica) ^a*

Crecimiento anual de las exportaciones (en tasas porcentuales)	Crecimiento de las importaciones ^b		
	Hipótesis II (sustitución al ritmo histórico para todos los países)	Hipótesis I ^c	Hipótesis III (sustitución neutra)
4.0	8	58	114
3.0	49	100 ^a	156
2.0	75	125	182

^a En este cuadro se considera la hipótesis básica del déficit potencial del comercio (tasa histórica de crecimiento de las exportaciones e hipótesis I de importaciones) como igual a 100. Es decir, que 100 corresponde a una brecha de comercio de 4 600 millones de dólares a precios de 1960 para el año 1975. Los demás porcentajes son expresados en relación a esta hipótesis básica de 100, y corresponden a distintas hipótesis de crecimiento anual de las exportaciones y de las importaciones, a fin de comparar las diferentes magnitudes que tomaría el déficit potencial del comercio para distintos supuestos de evolución de estas dos variables.

^b En todas las hipótesis de crecimiento de las importaciones, se fija el crecimiento anual del producto bruto interno en un 6.0 por ciento, o sea un punto sobre el ritmo histórico.

^c Mantenimiento del coeficiente de importaciones constante para la Argentina, Brasil y México, y sigue la sustitución al ritmo histórico para los otros países de América Latina.

de incremento del producto bruto interno mayor en un punto al que se experimentó en los últimos quince años en promedio, vale decir, un aumento anual cercano al 6 por ciento acumulativo.

En estas condiciones se produciría una brecha de comercio que en 1975 ascendería aproximadamente a 4 600 millones de dólares y para 1980 a 8 300 millones. Estas cifras representan proporciones de 33 y 50 por ciento respectivamente con relación al poder adquisitivo de las exportaciones de ambos años. Es decir, la brecha de comercio sería de magnitud muy apreciable y crecería rápidamente tanto en valor absoluto como en términos relativos. Si en lugar de expresarse esta situación en forma de una brecha comercial se la considera desde el punto de vista de la tasa de crecimiento del producto que sería posible obtener sin ningún desequilibrio sistemático en la balanza comercial, se llegaría a la conclusión de que, para mantener la brecha de comercio igual a cero, América Latina debiera limitar su crecimiento a tasas inferiores al 4 por ciento anual acumulativo; si se considera que la población latinoamericana crece anualmente a una tasa cercana al 3 por ciento, se comprende fácilmente que este ritmo de crecimiento del producto es insatisfactorio desde todo punto de vista.

Con respecto a la situación por países y considerando los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano como una unidad, la situación sería la siguiente: dos países de la región tendrían una situación favorable en su comercio exterior, caracterizada por necesidades de importación menores que las exportaciones, en los supuestos correspondientes a la hipótesis básica mencio-

nada; otros dos tendrían brechas desfavorables de magnitudes inferiores al 10 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones; en otros dos el monto de la brecha desfavorable sería superior al 10 por ciento pero inferior a un 30 por ciento de las exportaciones; finalmente, los nueve países restantes tendrían un saldo desfavorable que sería igual o mayor al 30 por ciento del poder adquisitivo de sus exportaciones. Es decir, la brecha de comercio constituye un problema que afecta a buena parte de los países de América Latina y lo hace con gran severidad en un número muy considerable de ellos.

Para examinar la sensibilidad de la brecha de comercio con respecto a los diversos factores que las condicionan o provocan es conveniente apartarse de la hipótesis básica y analizar otras proyecciones. En primer lugar, cabría ver qué ocurriría si la tasa de crecimiento anual del producto bruto interno fuera mayor en un punto y medio al crecimiento histórico: la brecha crecería con rapidez en términos absolutos y también con relación al poder adquisitivo de las exportaciones.

Volviendo a la hipótesis de aumento del producto bruto superior en un punto a la histórica, si las exportaciones aumentaran al 4 por ciento anual (en lugar de 3) —posibilidad aparentemente poco probable— la brecha disminuiría en un 42 por ciento. Esto es, desde luego, un efecto muy apreciable; y si la tasa de crecimiento del producto fuera más alta, el efecto del mayor crecimiento de las exportaciones sería más bajo. Si con este mismo aumento del producto bruto interno se produjera una sustitución de importaciones neutra (vale decir, si la elasticidad de las importaciones con respecto al producto se mantuviera en 1.2), la brecha sería mayor en 56 por ciento con respecto a la hipótesis básica. Esta situación corresponde aproximadamente a las intenciones de importación formuladas explícita o implícitamente en la suma de los planes de los países. En 1980 las demás brechas serían más elevadas que en 1975 con respecto a la básica, para situaciones similares a éstas.

Esta exploración cuantitativa sólo tiene el propósito de ilustrar la aludida sensibilidad de la brecha de comercio. Es necesario considerar estas alternativas a la luz de estudios más realistas y detallados que éste, así como de las posibilidades de aumento de las exportaciones y de sustitución de importaciones. Pero es importante señalar que cualquiera de los caminos que pueden seguirse para disminuir o eliminar la brecha de comercio tiene, muy probablemente, rendimientos decrecientes, es decir, que intentar solucionar los problemas del sector externo mediante el uso de una sola vía, operando a través de las exportaciones o de las importaciones, implica seguramente tropezar con dificultades que aumentan a medida que se trata de usar el camino elegido con mayor intensidad.

Si esta afirmación es correcta, sería difícil poner remedio a la situación con un solo instrumento, pues éste se iría haciendo cada vez más ineficiente u originaría deformaciones de otra naturaleza en la economía. Por ejemplo, si únicamente se utiliza la sustitución de importaciones, puede arribarse a un aislamiento casi total con respecto al resto del mundo y a una producción en condiciones de escala y competencia tales que la eficiencia quede muy comprometida. Si el problema sólo se encara por el lado de las exportaciones, y si éstas

continúan siendo predominantemente tradicionales, será difícil lograr la alta tasa que se necesita, y, aun si se lograra, no se superarían las limitaciones de estructura de las exportaciones que inciden sobre el crecimiento. Si sólo se sigue la vía de aumentar exportaciones de manufacturas, sería muy difícil lograr el ritmo a que éstas deben crecer para que el total de las exportaciones —tradicionales y manufacturas— crezca al ritmo requerido. La estrategia más realista y adecuada muy probablemente consistirá en una combinación de estos elementos y no en el uso aislado de uno de ellos.

Finalmente, cabe señalar que si se excluye a Venezuela (por su posición especial como productor de petróleo), la brecha comercial para América Latina es mayor que la señalada anteriormente en términos absolutos y también en proporción al poder adquisitivo de las exportaciones.

4. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Frente a las dificultades de balance de pagos con que se tropezó en el proceso de sustitución de importaciones los países buscaron un alivio recurriendo al financiamiento externo. La cuenta corriente del balance de pagos mostró un déficit creciente durante casi todo el período, y el financiamiento neto externo de la región aumentó considerablemente. Si se concentra la atención en el capital extranjero de largo plazo, puede notarse que afluyó hacia América Latina en cantidades considerables y que el ritmo de su crecimiento fue muy elevado, aunque aminoró en forma apreciable en los últimos años del período. Las inversiones directas extranjeras fueron una excepción a esta tendencia, pues no contribuyeron significativamente al aumento. En términos cuantitativos las entradas brutas de capital extranjero de largo plazo —que alcanzaron anualmente un monto promedio de unos 480 millones de dólares durante el período 1950-1954 (si se excluye a Venezuela por sus características especiales)— pasaron a representar unos 1 240 millones de dólares durante 1955-59 y se elevaron a 2 130 millones durante 1960-64.

Al mismo tiempo, se tornaron menos favorables las condiciones en que ingresó dicho capital: el plazo promedio de amortización de la deuda bajó y la tasa promedio de interés alcanzó un nivel más alto. La rápida acumulación de capital extranjero, unida a ese cambio de condiciones, produjo un gran aumento de los pagos por servicios, lo que tendió a neutralizar buena parte del efecto positivo que podría haber tenido el ingreso de nuevos capitales.

Además, por efecto de sus dificultades de balance de pagos, América Latina recurrió en forma creciente al capital extranjero de corto plazo para financiar necesidades de desarrollo que hubieran requerido la incorporación de capital de largo plazo. Éste fue otro elemento que ayudó a incrementar considerablemente los servicios del capital extranjero y a crear nuevas dificultades en el balance de pagos en muchos de los países.

Dentro del lapso total analizado se pueden distinguir tres subperíodos importantes. El primero, abarca los años 1950-55; el comportamiento de las exportaciones era aún bastante satisfactorio, y, por otra parte, en los países latinoamericanos de mayor tamaño, la sustitución de importaciones no había per-

dido su dinamismo como factor impulsor de industrialización y como solución al estrangulamiento externo. Por otro lado, los países potencialmente proveedores de capital estaban abocados a procesos de reconstrucción, de modo que no era abundante la cantidad disponible de capital internacional. En cambio, el subperíodo siguiente (1956-61) se inicia bajo el signo de una caída considerable de los precios de varios productos de exportación, de síntomas crecientes de agotamiento en el proceso de sustitución de importaciones en los países latinoamericanos más desarrollados, y de una actitud crecientemente favorable en los países más industrializados del mundo para otorgar préstamos, toda vez que estaba muy avanzada la recuperación de Europa y que se difundía en ellos un mejor conocimiento de los problemas de América Latina. Todo ello culminó en un aumento considerable de las entradas de capital, que condujeron paulatinamente a un considerable crecimiento de las obligaciones por servicios. Alrededor de 1962 comienza un tercer subperíodo en el cual siguen creciendo los servicios de intereses, amortizaciones y utilidades debido a la acumulación de la deuda, en tanto que las entradas de nuevos capitales se estancan. Frente a las presiones sobre el balance de pagos, algunos países se ven obligados a acentuar la compresión y la sustitución de importaciones y a recurrir a la renegociación de sus deudas.

Así pues, a lo largo del período se ha configurado un problema determinado por el hecho de que el financiamiento externo, en lugar de constituir un medio temporal para hacer frente a situaciones de escasez de capacidad de pagos externos, ocupó el lugar de soluciones estructurales para cubrir deficiencias también estructurales que hacen que las exportaciones, en forma sistemática y creciente, no basten para hacer frente a las necesidades de importación exigidas por el nivel de actividad económica interna y por el mantenimiento del ritmo de desarrollo.

Cabe preguntarse cuál podría ser, en el futuro, la contribución de la asistencia externa al financiamiento de la brecha de comercio proyectada. Para obtener una idea acerca de este problema, se han efectuado algunas proyecciones financieras, suponiendo diferentes tasas de crecimiento en las entradas brutas de capital extranjero de largo plazo. Las condiciones de este capital en cuanto a tasas de beneficios, tasas de interés y plazos de amortización, se han supuesto similares a las de los últimos años. Se ha dejado de lado el análisis del capital de corto plazo y los pagos de servicios sobre este capital.

En estas proyecciones se concentra la atención en el balance de pagos, porque en éste se muestra conjuntamente la evolución de los factores financieros y de los comerciales; por lo tanto, permite realizar una evaluación de la intensidad con que el capital extranjero puede contribuir al financiamiento de la brecha de comercio. El propósito consiste en analizar la influencia de diferentes tasas de incremento de las entradas brutas de capital extranjero de largo plazo.

Las proyecciones conducen a resultados muy reveladores. Muestran con claridad que es imposible cubrir totalmente la brecha comercial proyectada por la sola vía de la entrada de capital extranjero, no sólo porque la tasa de crecimiento de las entradas necesarias para conseguir este efecto sería demasiado

elevada, sino porque los servicios que resultan de estas entradas absorberían proporciones demasiado altas de los ingresos de exportaciones. En efecto, hacia 1980 los servicios llegarían a absorber un 80 por ciento de las exportaciones y la deuda alcanzaría un monto equivalente a un 600 por ciento de éstas.

Por otro lado, según revela otra de las hipótesis utilizadas, no es deseable que las entradas queden estancadas en el nivel que han tenido en los últimos tres años del período histórico. En este caso específico, suponiendo una tasa nula de crecimiento en las entradas brutas, los servicios y la deuda decrecen como proporción tanto de las exportaciones cuanto del producto bruto interno. Sin embargo, como los servicios continúan creciendo, hacia 1970 sobrepasarán el monto total de los nuevos ingresos. En otras palabras, la contribución neta del capital extranjero al financiamiento de los déficit comerciales sería negativa. Esta situación agregaría un déficit financiero al comercial anteriormente analizado, agravando los problemas de balance de pagos.

Como ninguna de las posibilidades —que se podrían llamar “extremas”— es favorable, interesa explorar algunas situaciones intermedias con el fin de determinar una hipótesis más razonable. Al respecto, aun en el caso de que las entradas brutas crecieran con una tasa de 8 por ciento anual —tasa que es inferior a la observada durante el período 1956-63—, los pagos por servicios crecerían en tal forma que hacia 1980 absorberían aproximadamente el 50 por ciento de las exportaciones. Si se tratara de fijar un límite a los servicios del capital extranjero, de modo que no pasen de un máximo razonable, y se supusiese que tal límite puede fijarse en un tercio del poder adquisitivo de las exportaciones, se concluiría que la entrada bruta de capital podría crecer en promedio al 4 por ciento anual y que la contribución de este capital, neta de sus servicios, al cierre de la brecha comercial, sería prácticamente nula. Es decir, si el ingreso de capital crece rápidamente, sus servicios tienden a alcanzar proporciones demasiado elevadas del poder de compra de las exportaciones, y si crece lentamente, los servicios tienden a sobrepasar las entradas brutas.

En conclusión, las proyecciones muestran que si se mantienen las condiciones actuales, el capital extranjero difícilmente podrá desempeñar un papel decisivo en la solución de los problemas de estrangulamiento del sector externo. El monto de capital extranjero acumulado en América Latina ha aumentado tanto en los últimos quinquenios, que sus servicios constituyen un problema gravoso de financiamiento.

La situación no es privativa de América Latina y se ha analizado también con respecto a otras regiones del mundo. George D. Woods, presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), ha dicho recientemente: “La creciente necesidad del mundo subdesarrollado de un adecuado flujo de capital del exterior, se agudiza todavía más por lo que podría llamarse, ‘la explosión de la deuda’”. Y agrega que “es un hecho que cuando toda la amortización, los intereses y los pagos de dividendos se toman en cuenta, el reflujo de unos 6 000 millones de dólares provenientes de los países representa cerca de la mitad del capital que estos países reciben. Estos pagos siguen sufriendo a un ritmo acelerado, y de continuar así, dentro de algo más de 15 años anularán por completo el influjo de capital. Para decirlo en pocas palabras:

seguir haciendo lo que los países exportadores de capital están haciendo actualmente, equivaldrá, en un plazo no muy largo, a no hacer nada en absoluto".⁴

Podrían encontrarse sin duda ritmos intermedios de crecimiento del ingreso de capital que arrojasen resultados más aceptables, pero de todas maneras los límites en este campo parecen ser bastante estrechos. Es importante tener en cuenta que la brecha comercial, de mantenerse en condiciones similares a las del pasado, no sólo crecerá en valor absoluto, sino también en proporción a la capacidad de pagos de los países. Por lo tanto —al no verse perspectivas de mejoría en un futuro más o menos cercano, en cuanto al funcionamiento de la balanza comercial— el capital extranjero debería cumplir no ya el papel de cubrir deficiencias temporales de disponibilidades de divisas, sino el de reemplazar el funcionamiento de otros elementos más estructurales de la economía que en forma normal permitieran financiar con exportaciones una proporción creciente —o al menos constante— de las importaciones, sin dejar un saldo demasiado grande entre ambas. En cambio, si el saldo de la balanza comercial fuese crecientemente negativo, y ello obligase a incorporar capital extranjero en magnitudes relativas en continuo aumento, sin que pueda revertirse esta tendencia en algún futuro, la situación no podría menos que conducir a dificultades. Estas dificultades emanarían del hecho de que los servicios del capital extranjero irían aumentando hasta absorber proporciones inconvenientes de la capacidad de pagos extranjeros, y contribuyendo al mismo tiempo a crear una espiral de incorporación de capital, aumento de servicios, nuevas incorporaciones de capital para compensarlos y dar lugar a alguna nueva entrada neta, etc. Aunque sea difícil determinar objetivamente el nivel de deuda que un país puede soportar, parece fuera de duda que en este caso la situación no ofrecería perspectivas muy favorables.

Frente a esta situación, es sin duda interesante definir si cambiando las condiciones en que se incorpora el capital extranjero, éste podría llegar a cumplir un papel más importante en el financiamiento de la brecha comercial. Para ello se han hecho algunas proyecciones en las que se suponen cambios en las tasas de interés, plazos de amortización y tasas de beneficios. Las conclusiones pueden resumirse en pocas palabras. Si los acreedores estuvieran dispuestos a proveer capital en condiciones más favorables para América Latina, la ayuda financiera podría realizar una contribución sustancial a la reducción de la brecha de comercio.

Esta contribución no sólo resulta del efecto directo de las mejores condiciones, sino también del mayor incremento de las entradas de capital que puede realizarse sin sobrepasar límites críticos para la relación servicios-exportaciones. Pero aun bajo los supuestos más favorables, la asistencia financiera puede sólo cerrar una parte de la brecha, lo cual significa que, a menos que cambien también en forma muy importante otros aspectos del balance de pagos, América Latina no puede alcanzar un ritmo acelerado de desarrollo como el

⁴ Véase "The Development Decade in the Balance", *Foreign Affairs*, vol. 44, no. 2, enero de 1966. (Tomado de la versión castellana en la revista *Comercio Exterior*, México, febrero de 1966.)

supuesto en este estudio, pues se oponen a ello serias restricciones provenientes del sector externo.

5. SIGNIFICADO Y OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO

Del análisis de las exportaciones y de las importaciones de América Latina, en su evolución pasada y en sus perspectivas, se desprende que la naturaleza de las dificultades del sector externo está estrechamente vinculada con la estructura y funcionamiento del sistema económico, que determina la evolución de las posibilidades de exportación y de las necesidades de importación frente a determinados ritmos de crecimiento del producto bruto interno y, por lo tanto, del consumo y de la inversión.

Al ampliar el mercado, la integración económica puede contribuir en forma importante a solucionar estos problemas. Pero debe cumplir para ello objetivos claros en relación con los problemas mismos. Puesto que éstos son de naturaleza estructural, también deben serlo las soluciones. Encarada en esta forma, la contribución de la integración puede resumirse en dos puntos principales:

a] Con respecto a los sectores ya existentes, en especial las manufacturas debe permitir un aumento de la eficiencia y un acercamiento a costos y condiciones de producción del mercado internacional, mediante el aumento de la competencia, el uso más intenso de la capacidad productiva, y la especialización en las plantas. En esta forma puede abrir perspectivas de exportación fuera de América Latina, y

b] Con respecto a los bienes que todavía se importan, debe acelerar su sustitución y hacerla más racional, permitiendo la instalación de plantas de tamaño adecuado y haciendo un mejor uso de los recursos naturales. En esta forma puede contribuir a evitar el estrangulamiento externo y a que la formación de capital de la región sea más independiente de las dificultades del sector externo.

En ambos casos, se requiere de una programación adecuada con respecto a la integración. Para lograr las transformaciones requeridas en la capacidad productiva existente, para ordenar el proceso por el que se realice la transformación misma y para que las nuevas plantas se instalen con los tamaños, especificaciones y localizaciones apropiadas, se requiere el diseño y la aplicación de una política deliberada, es decir, se necesita una política regional de desarrollo.

Esta política no sólo debe perseguir objetivos a nivel del conjunto de América Latina, sino que debe procurar también el logro de un cierto equilibrio regional. Para eso debe tener en cuenta que las características y etapas de desarrollo varían de un país a otro. El equilibrio debe entenderse en el sentido de que cada país se coloque en mejores condiciones para seguir, con ayuda de la integración, la trayectoria de desarrollo que mejor se adapte a sus circunstancias. En particular, es necesario tener en cuenta que algunos países de menor desarrollo relativo, o de tamaño de mercado menor, se encuentran en una etapa de sustitución de importaciones distinta a la de aquellos países de mayor tamaño que han avanzado más en el proceso de industrialización.

Por otra parte, a nivel de cada uno de los países la integración debe armo-

nizarse con otros elementos básicos del desarrollo entre los cuales las reformas estructurales internas desempeñan un papel importante. La ubicación explícita de la integración económica dentro de los planes de desarrollo de cada uno de los países contribuiría a lograr esta armonización.

La política regional puede consistir en una serie de medidas relativas a aspectos y a sectores específicos de la economía, pero evidentemente debe constituir una unidad de orientaciones destinada a lograr en conjunto los objetivos fijados. Es decir, la política diseñada a nivel global y abierta en sus principales componentes, se puede ejecutar mediante acuerdos sectoriales o medidas de distinta índole.

Un programa regional adecuado a estas características no tiene por qué requerir la elaboración de un plan completo que abarque una parte sustancial de los sectores de economía. Debe comprender un grupo de decisiones relativas a sectores posiblemente no muy grandes en magnitud pero sí muy estratégicos. El grueso de las decisiones económicas puede continuar en manos de cada uno de los países.

Una política de esta índole tiene como uno de sus pilares la sustitución regional de importaciones, pero ciertamente debe comprender también otros elementos que se señalan en el capítulo VI. En este estudio se analiza solamente el efecto de un programa regional de sustitución de importaciones sobre el sector externo y el desarrollo económico de América Latina; en el capítulo VII se señalan algunas de las limitaciones de este enfoque y los principales elementos que debieran tenerse en cuenta en una elaboración más completa.

6. EL PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCIÓN Y SUS EFECTOS

Los diversos componentes de una política regional de integración y desarrollo deben formar un conjunto coherente. Aquí se ha analizado sólo un elemento de este conjunto que es el programa de sustitución de importaciones al nivel de América Latina. Entre los objetivos fundamentales de este programa, se cuenta la necesaria contribución a transformar la estructura industrial de las economías para darle una base más sana y condiciones de producción más cercanas a las del mercado internacional y conseguir simultáneamente un desarrollo que logre un proceso de capitalización menos vulnerable a la evolución del sector externo. La realización de un programa de esta naturaleza exige también el cumplimiento de una serie de requisitos vinculados con los diversos componentes de la política de integración. No se ha analizado en detalle la medida en que estas condiciones podrían satisfacerse con el programa, y hasta qué punto pueden constituir un impedimento para su realización.

Los objetivos señalados no implican prolongación de la política de sustitución seguida hasta ahora. Sobre la base del mercado regional es posible emprender un proceso de sustitución de significado bastante diferente al del pasado y más vigoroso si se encuadra dentro de un esquema apropiado con metas claramente definidas. La producción interna de bienes de capital a niveles adecuados sería uno de los elementos para dar al proceso un cariz diferente con respecto al pasado.

De las consideraciones anteriores surgen algunos criterios que indican la conveniencia de incluir ciertos sectores en el programa. Los sectores estudiados más minuciosamente se seleccionaron por su naturaleza dinámica en el desarrollo, su influencia potencial en la transformación de la estructura industrial, la importancia que tienen en ellos las economías de escala y el progreso tecnológico, sus necesidades de mercados amplios, el papel que podrían desempeñar en el proceso de capitalización y también, de manera importante, su ponderación en las importaciones.

De esta manera, los sectores comprendidos con más detalle en el estudio son las industrias mecánicas y la siderurgia, el sector de industrias químicas, las actividades relacionadas con la extracción y refinación de petróleo y también la industria del papel y las pastas celulósicas. Otra consideración práctica para la selección de estos grupos industriales ha sido la disponibilidad de estudios especializados en los que se analizan sus problemas y posibilidades de desarrollo.

Para estudiar la manera en que estos sectores podrían actuar en un proceso de integración fue preciso conocer adecuadamente la posible evolución de la demanda interna por los bienes sectoriales correspondientes. El estudio y proyección de la demanda se ha realizado a nivel de países, con métodos apropiados a cada sector y en base a las informaciones existentes.

En cuanto a la producción interna, es indudable que su proyección debe realizarse a escala del mercado regional para aprovechar en el mayor grado posible las ventajas de la integración. Pero si bien la proyección se efectuó con estas miras, sus etapas iniciales quedan todavía conectadas con el estado actual de la industria y la trayectoria de ésta en cuanto a la intensidad con que ha superado los problemas del abastecimiento interno. En las proyecciones hasta los primeros años de la década del setenta se ha tratado de considerar los diversos proyectos en ejecución y los planes industriales existentes. Además, ha sido necesario tomar en cuenta una amplia gama de criterios —desde las consideraciones técnicas en cada campo hasta las comparaciones generales en el plano internacional— a fin de poder formarse una idea sobre la viabilidad de las proyecciones.

En forma similar se han hecho las proyecciones de las necesidades de importación para cada uno de los sectores industriales mencionados. El análisis del abastecimiento importado se realizó paralelamente y con criterios coherentes con los empleados para la producción interna.

Entre los sectores que se han analizado más específicamente destacan con nitidez las industrias mecánicas. Esta actividad desempeña un papel primordial en el empeño de lograr una capitalización genuinamente regional, y tiene asimismo papel de primera magnitud en las importaciones, de las cuales representa una proporción cercana al 50 por ciento. Al mismo tiempo, es el sector industrial en el que el grado de suficiencia interna se caracteriza por ser uno de los más reducidos en América Latina.

A causa de que este sector se compone a su vez de un complejo conjunto de industrias, los estudios realizados no consiguen dar todavía una visión cabal de las posibilidades globales de las industrias mecánicas, a pesar de los importantes avances logrados.

Por las razones expuestas, ha sido necesario dedicar especial atención al sector mencionado y formular tres hipótesis en cuanto al nivel que podrían alcanzar el grado de abastecimiento interno y, consecuentemente, las importaciones.

La hipótesis más optimista implica que la región alcance un ritmo de disminución de las importaciones para abastecer la demanda interna, similar al conseguido por los tres países latinoamericanos de mayor tamaño durante los últimos años. La hipótesis más conservadora acepta que hacia 1980 América Latina en su conjunto podría alcanzar un nivel de abastecimiento interno similar al que tienen ya aquellos tres países más avanzados. La otra hipótesis, intermedia entre las señaladas, se considera más verosímil.

Las proyecciones del sector mecánico afectan a las de otros sectores a causa de sus estrechas vinculaciones industriales. Sus nexos con la industria siderúrgica han sido considerados en la proyección, examinándose también la influencia del sector mecánico sobre algunas otras industrias integrantes del complejo metal-mecánico.

Los sectores de origen de bienes importados que no se mencionan especialmente han sido asimismo considerados en la proyección, pero en forma sumaria. Para los efectos del comercio exterior, este procedimiento no parece introducir una deformación importante, dado que la ponderación de todos estos sectores en las importaciones extrarregionales alcanza sólo a un 25 por ciento. Sin embargo, sobre el sector agropecuario —que tiene mayor importancia en este grupo y que se vincula estrechamente con el incierto futuro de la productividad agrícola y con la necesidad de reformas estructurales— podrían plantearse algunas interrogantes que merecerían análisis más detallados.

Los efectos que puede tener un programa de esta naturaleza sobre la brecha de comercio son sustanciales. Si América Latina consigue hacer crecer su producto a una tasa cercana al 6 por ciento, aplicando una política de sustitución regional de importaciones, debe afrontar una brecha comercial muy reducida. Sin embargo, con ritmos de crecimiento ligeramente mayores, el programa no llega a contribuir a una reducción tan importante de la brecha comercial. Cabría interpretar esto en el sentido de que un programa como el esbozado en estas páginas puede reducir significativamente los obstáculos de carácter externo al desarrollo económico, por lo menos para tasas de crecimiento del producto que superan en un punto a la alcanzada por la región en los últimos años. Pese a ello, aunque menores, seguirían subsistiendo dificultades.

Conviene señalar que estos resultados se refieren exclusivamente a la brecha comercial. No se han analizado en forma separada las posibilidades del financiamiento externo dentro del contexto de la integración.

7. ALGUNAS LIMITACIONES DE UNA ESTRATEGIA UNILATERAL DE SUSTITUCIÓN

Se ha visto que la contribución potencial al programa regional de sustitución de importaciones a la solución de la brecha de comercio de América Latina es sumamente importante. Podría entonces parecer que una política de desarrollo basada en la integración es suficiente para lograr un ritmo adecuado de creci-

miento. Sin embargo, algunas razones permiten concluir que la sustitución, con ser muy importante en sí misma, debe complementarse con otros elementos de una estrategia de desarrollo.

En primer lugar, la regionalización del mercado, si bien significa cuadruplicar su tamaño para los países más grandes de América Latina y aumentarlo aún más para los otros, es insuficiente todavía para pensar en una estrategia de aislamiento intenso con respecto al exterior. El tamaño de mercado de América Latina sería aproximadamente igual al de un solo país de gran tamaño de Europa occidental (República Federal de Alemania, Gran Bretaña o Francia) y un cuarto del de Estados Unidos. Con este programa, el coeficiente de importaciones con respecto al producto bruto interno de América Latina llegaría a ser menor al 6.0 por ciento. El de cada uno de los países de Europa antes mencionados ha estado en ascenso y se acerca al 20 por ciento; el de Estados Unidos es ya superior a 4 por ciento y también está creciendo. Por otra parte, la incorporación de tecnología del exterior, que constituye una razón importante para comerciar, es más vital para América Latina que para los países desarrollados mencionados, pues son menores sus aptitudes para crear una tecnología propia.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, no parece totalmente adecuado usar la sustitución de importaciones hasta el límite de sus posibilidades, pues aunque así se obtuviera una tasa razonable de crecimiento durante 10 a 15 años más, después de este plazo se plantearía nuevamente la dificultad del sector externo en condiciones más difíciles de solución, dado que las reservas dinámicas de la sustitución estarían prácticamente agotadas.

En segundo término, es relativamente baja la absorción de mano de obra no calificada por parte de los sectores que componen este programa regional de sustitución. Frente a la gran cantidad de desempleo estructural, un desarrollo concebido unilateralmente sobre la base de estos sectores posiblemente agravaría el problema de desocupación, pues no se absorbería el aumento de la población.

En tercer lugar, además de los requerimientos financieros externos, el desarrollo a un ritmo adecuado exige otra serie de condiciones vinculadas con elementos internos. La creación y canalización de ahorro y la disponibilidad de mano de obra calificada son dos entre las varias que podrían citarse. Estos aspectos están ligados a su vez con las reformas estructurales internas, sin las cuales no es factible el logro de un desarrollo más dinámico.

Por todas estas apreciaciones parecería que un programa regional de sustitución de importaciones —cuya importancia ya quedó de manifiesto— debería complementarse al menos con una política de promoción de exportaciones de manufacturas y con medidas adecuadas de orden interno.

CAPÍTULO SEGUNDO

EXPORTACIONES

El escaso dinamismo mostrado por las exportaciones de América Latina en los últimos quince años es una de las causas principales del estrangulamiento externo que experimenta la región. Por ello, es importante analizar este estancamiento para prever en forma realista el comportamiento futuro de las exportaciones y su incidencia en el desarrollo económico latinoamericano.

En este capítulo se analizará la evolución global de estas exportaciones en el período 1950-64 y se mostrarán algunas de sus características principales. También se considerarán por separado los principales productos, por cuanto el análisis de su conjunto oculta importantes diferencias de comportamiento.

Sobre la base de estos análisis de evolución histórica y perspectivas se elaborarán las proyecciones de las exportaciones para los próximos años.

A. CARACTERÍSTICAS GLOBALES DE LAS EXPORTACIONES

1. RITMO DE CRECIMIENTO

Durante el período 1950-64 el *quantum* de las exportaciones del conjunto de América Latina creció a una tasa acumulativa anual de 4.6 por ciento. Su poder de compra sólo obtuvo un ritmo de crecimiento anual acumulativo de 2.9 por ciento,¹ lo que sólo representa 2 tercios del crecimiento del *quantum* y refleja la evolución desfavorable de los precios de los productos latinoamericanos de exportación en relación con los de las importaciones. La proporción representada por el valor de las exportaciones de la región con respecto al total mundial descendió de 11.5 por ciento en el período 1948-50 al 7.0 por ciento diez años más tarde y al 5.9 por ciento en 1965.²

La situación considerada por países presenta grandes divergencias. En el cuadro 2 puede notarse que el poder de compra de estas exportaciones descendió anualmente a una tasa de 2.6 por ciento en el Uruguay y, en el otro extremo, creció en Nicaragua al 7.4 por ciento anual acumulativo. Sin embargo, la relación de precios del intercambio desempeñó en todos los países un papel negativo, aunque la magnitud del efecto correspondiente presenta también diferencias considerables.

¹ Los coeficientes de correlación en el tiempo fueron de .97 para el *quantum* y de .88 para el poder de compra; las tasas promedio anuales fueron respectivamente de 4.4 por ciento y de 2.8 por ciento, para el mismo período.

² Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1965* (E/CN.12/752/Rev.1).

CUADRO 2

América Latina: Crecimiento del quantum y del poder de compra de las exportaciones,^a 1950-64^b

(Tasas anuales promedio)

<i>Pais</i>	<i>Quantum (1)</i>	<i>Poder de compra (2)</i>	<i>Efecto de la relación de precios (3) = (2) - (1)</i>	<i>Tanto por cien- to de las ex- portaciones totales (promedio de tres años centrados en 1960) (4)</i>
Argentina	4.3	3.3	- 1.0	11.8
Bolivia	0.5	- 0.5	- 1.0	0.7
Brasil	2.5	- 0.4	- 2.9	15.3
Colombia	2.8	- 0.2	- 3.0	5.7
Costa Rica	5.9	3.6	- 2.3	1.0
Chile	2.9	2.7	- 0.2	5.5
Ecuador	8.6	5.4	- 3.2	1.7
El Salvador	7.7	2.5	- 5.2	1.3
Guatemala	6.7	3.2	- 3.5	1.4
Haití	0.2	- 1.0	- 1.2	0.5
Honduras	3.2	1.2	- 2.0	0.8
México	4.9	4.1	- 0.8	15.3
Nicaragua	8.6	7.4	- 1.2	0.7
Panamá	4.4	3.6	- 1.2	0.8
Paraguay	4.7	1.3	- 3.4	0.5
Perú	10.4	6.8	- 3.6	5.1
República Dominicana	4.1	2.2	- 1.9	1.7
Uruguay	1.0	- 2.6	- 3.6	1.9
Venezuela	6.7	3.7	- 3.0	28.3
Centroamérica	6.4	5.4	- 1.0	5.2
América Latina	4.6	2.9	- 1.7	100.0

^a Bienes, servicios no financieros y turismo.

^b Las tasas se calcularon a base de informaciones estadísticas en dólares de 1960 por corrección en el tiempo, usando mínimos cuadrados.

NOTA: Por falta de información adecuada necesaria, en éste y en todos los cuadros y gráficas de este estudio —y asimismo en el análisis del texto— no se incluye a Cuba, salvo cuando se indique lo contrario. Por lo tanto, la expresión América Latina debe entenderse como el conjunto de la región menos dicho país.

FUENTE: ILPES, sobre la base de los balances de pagos anuales.

2. GRADO DE PROCESAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

Clasificando las exportaciones latinoamericanas según su grado de procesamiento (véase el cuadro 3), se percibe que sólo poco más de un 10 por ciento está constituido por bienes manufacturados, en tanto que el resto lo forman materias primas y elementos con muy poco grado de elaboración.

Esta situación contrasta con la mundial. Los cuatro últimos rubros del cuadro 3, que representan los bienes manufacturados, abarcan 9.9 y 10.7 por ciento para América Latina en 1960 y 1964, contra 59.2 y 61.9 por ciento en los mis-

CUADRO 3

América Latina: Composición de sus exportaciones y las del mundo (Porcentajes basados en millones de dólares f.o.b)

Secciones CUCI	Rubros	América Latina		Países industriales ^a		Resto del mundo ^b	
		1960	1964	1960	1964	1960	1964
0 + 1	Alimentos, bebidas, tabaco	44.3	45.1	13.8	14.5	15.5	15.6
2 + 4	Materias primas, excepto combustibles	18.5	18.4	13.2	11.5	16.6	13.6
3	Combustibles	27.3	25.8	6.0	3.6	8.7	8.9
5	Productos químicos	1.3	1.5	7.6	8.1	6.2	6.6
7	Maquinaria y equipo de transporte	0.2	0.5	28.0	29.8	23.3	25.3
6 + 8	Otros bienes manufacturados	7.8	8.5	31.8	31.0	28.5	28.6
9	Varios	0.6	0.2	1.4	1.5	1.2	1.4

^a América del Norte, Europa occidental, Australia, Nueva Zelandia, África del Sur, Japón.

^b Mundo, excluida América Latina.

FUENTE: ILPES, con base en datos de las Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, marzo de 1966.

mos años para el resto del mundo y 68.8 y 70.4 por ciento sólo para los países industriales.

En el cuadro 4 se ve con claridad que los rubros de producción primaria —que constituyen el grueso de las exportaciones latinoamericanas— son precisamente los que han tenido ritmos más lentos de crecimiento en el mercado mundial. Así pues, el hecho de que América Latina no haya conseguido penetrar en las exportaciones de bienes manufacturados de demanda dinámica explica en buena medida por qué su volumen de exportación ha aumentado en dicho período al 4.6 por ciento anual en comparación con el 6.7 por ciento del resto del mundo.

CUADRO 4

Crecimiento del quantum de las exportaciones mundiales, excluyendo América Latina, por sectores de origen, 1953-1963 (Tasas anuales)

Sección CUCI modificadas	Descripción	Tasas anuales promedio
0 + 1	Alimentos, bebidas y tabaco	3.5
2	Materias primas no comestibles, excepto los combustibles	3.5
3	Combustibles y lubricantes, minerales y productos conexos	7.0
4	Aceites y mantecas de origen animal y vegetal	3.5
5	Productos químicos	15.0
7	Maquinaria y equipo de transporte	10.5
6 + 8	Otros bienes manufacturados	6.9

FUENTE: ILPES, con base en datos del GATT, *International Trade* (varios números).

CUADRO 5

América Latina: Proporciones que representan las exportaciones tradicionales de diez países en el total de sus exportaciones^a
(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>1945-47</i>	<i>1958-60</i>
Argentina	66	72
Brasil	62	81
Colombia	91	93
Chile	72	85
Ecuador	92	98
México	49	59
Paraguay	68	81
Perú	45	86
Uruguay	84	92
Venezuela	99	96

^a Materias primas, alimentos, productos primarios y semielaborados.

FUENTE: CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra* (E/CN.12/659/Rev.1) (Nº de venta: 64.II.G.G.), Nueva York, noviembre, 1963.

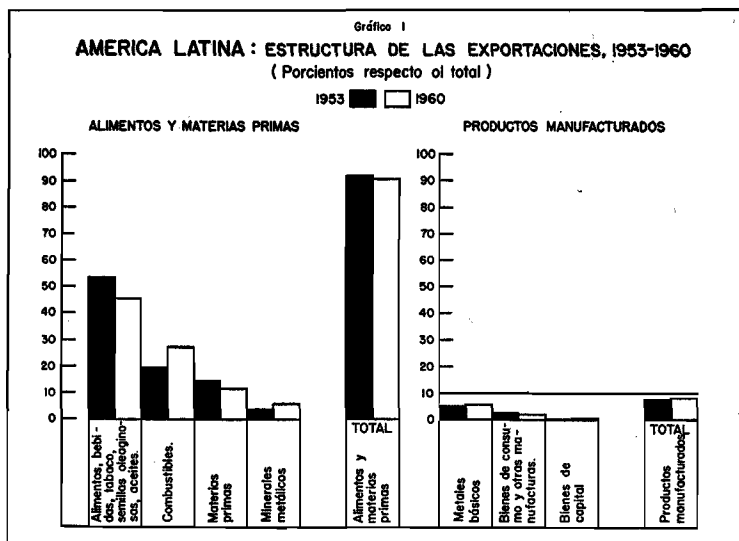
Considerado por países, y en muchos casos, el carácter tradicional de las exportaciones refleja una tendencia a aumentar, como puede apreciarse en el cuadro 5, que abarca diez países con el 90 por ciento del total de las ventas hechas al exterior por la región en 1958-60. En algunos de ellos se han incorporado nuevos productos a la exportación, pero esta diversificación se ha realizado a nivel de productos dentro de una misma agrupación o secciones³ que son las menos dinámicas en el comercio mundial y que, por el carácter de sus mercados y su grado de elaboración industrial, deben considerarse como tradicionales o semitradicionales (cobre, zinc en barras o lingotes, harina de pescado en Perú; camarón congelado, plata, café y azúcar en México; banano en Ecuador; minerales de manganeso y de hierro en Brasil; mineral de hierro en Chile y Venezuela, etc.). Por lo tanto se puede apreciar la vulnerabilidad del sector externo en los distintos países, resultado de la deficiencia de sus exportaciones.

Esto se ve conjuntamente con el *quantum* y el poder de compra en el gráfico 1, en el que se ordenan los países según los tipos de productos: *i*) productos de zona tropical (café, azúcar, algodón, banano); *ii*) productos de zona templada (carne, trigo, maíz, lana); *iii*) productos minerales; *iv*) combustibles; *v*) productos de países de exportaciones algo más diversificadas como, por ejemplo, México y Perú.

El café representó, en 1958-60, más de 50 por ciento del valor total de las exportaciones en El Salvador, Costa Rica, Colombia, Guatemala y Brasil. Una situación similar se presenta en otros países latinoamericanos con el banano, el azúcar, el cobre, el estaño o el petróleo.

Once países de la región, en los cuales un solo producto representa la mitad o más del valor total de las exportaciones, muestran claramente la vulnerable estructura de las ventas al exterior. Además, el problema puede tornarse aún

³ Secciones *CUCR* 0, 1, 2, 3 y 4.



más grave por cuanto existe cierto grado de competencia entre los países latinoamericanos para absorber una proporción creciente del mercado mundial de productos tradicionales.⁴

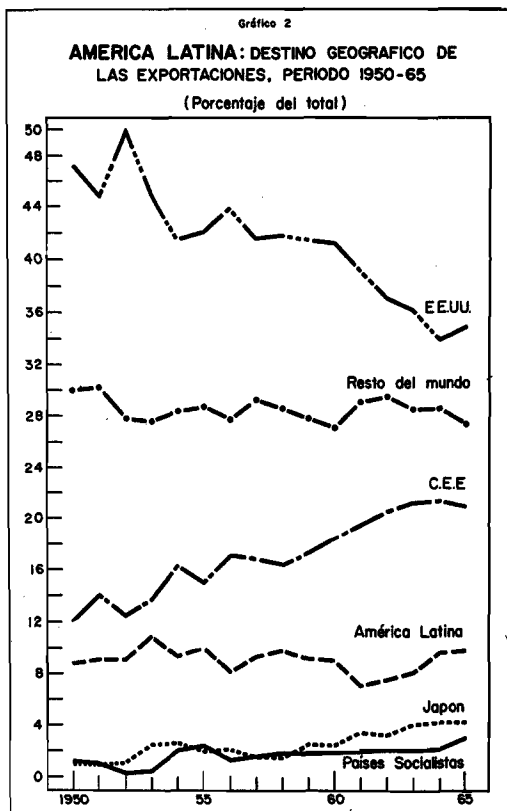
3. EL DESTINO GEOGRÁFICO

En los diez últimos años se ha producido un cambio de importancia significativa en el destino geográfico de las exportaciones de América Latina. Como puede apreciarse en el gráfico 2, las alteraciones ocurridas desde 1960 suponen una acentuación de las tendencias que prevalecieron desde 1952 en el sentido de una creciente participación de Europa occidental, en particular de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, y una decreciente de los Estados Unidos. La reconstrucción de Europa occidental, el rápido crecimiento de su producción industrial y el aumento del consumo, que acompañó al crecimiento del ingreso, repercutieron en el crecimiento de sus importaciones. Por otro lado, la menor participación del mercado estadounidense refleja una tendencia que venía manifestándose desde 1952 y que se acentuó fuertemente en 1960 a pesar de la intensificación del crecimiento que se percibe desde 1962 en las importaciones de dicho país. Son aspectos importantes de este fenómeno la declinación de importaciones de café brasileño y colombiano, la dismi-

⁴ Por ejemplo, competencia entre los países centroamericanos para participar en el mercado bananero del Japón.

nación de importaciones de carne argentina, y el cierre del mercado interno al azúcar cubano a partir de 1961.

La reorientación del destino de las exportaciones con una creciente participación de Europa, aumenta la importancia que para los próximos años puede tener la competencia con los países africanos asociados a la Comunidad Económica Europea en los productos tropicales y mineral de hierro, con el Medio Oriente en el petróleo y con Australia y Nueva Zelanda en las ventas de carne



y lana. Por otra parte, también aumenta la significación que para América Latina tiene la política de abastecimiento de grandes bloques económicos como la Comunidad Económica Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio y el COMECON, política que se ha traducido frecuentemente en la protección de las actividades locales por medio de aranceles aduaneros *ad valorem*.

Las materias primas —en la medida en que su producción en los países industrializados sea insuficiente para cubrir las necesidades locales— entran sujetas a muy pocos gravámenes; pero a medida que aumenta el grado de su elaboración, se acentúan las restricciones. Las tarifas de los mercados de los países desarrollados restringen mucho la entrada de manufacturas, lo que aumenta las dificultades para incrementar al 10 por ciento de exportaciones de bienes manufacturados que realizaba América Latina en 1960. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1964 se vislumbraron algunas perspectivas para mejorar esta situación. Aunque no es objetivo de estas páginas entrar a un examen de esa Conferencia, es útil señalar las aspiraciones de los países latinoamericanos miembros del GATT y las recomendaciones de la UNCTAD con respecto a estos gravámenes.

En las reuniones de expertos latinoamericanos celebradas en Brasilia y Alta Gracia se pidió el acceso a los mercados de los países industriales mediante la eliminación de las restricciones cuantitativas, la disminución de aranceles, la concesión de un tratamiento preferencial no sujeto a reciprocidad a los productos manufacturados y semimanufacturados y la liberación de gravámenes aduaneros a los productos terminados.

Las recomendaciones aprobadas por el Comité de Comercio en 1964⁵ postulan el acceso más amplio a los mercados para mejorar las perspectivas de las exportaciones y la creación de un sistema de preferencias a favor de las manufacturas de los países en desarrollo merced a reducciones tarifarias.⁶ Esas recomendaciones pueden tener una influencia notable en el futuro tratamiento de las importaciones de productos manufacturados provenientes de los países en desarrollo y ayudarlos a superar el estancamiento de sus exportaciones tradicionales.

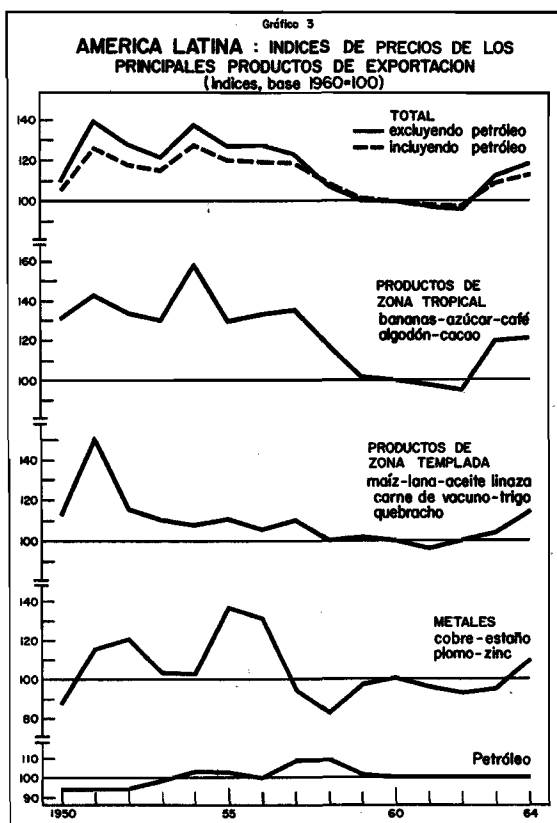
4. LOS PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES

La evolución desfavorable de los precios de las exportaciones ha tenido una influencia muy importante como factor limitativo de su poder adquisitivo. El descenso de los precios de las exportaciones latinoamericanas fue general hasta 1962 para todos los bienes, con algunas excepciones que se señalan a continuación por grupos de productos (véase además el gráfico 3):

a) En el caso de los *productos tropicales* el aumento experimentado por su conjunto en 1954 se debió a que fuertes heladas disminuyeron las exportaciones de café de Brasil y lo mismo ocurrió en 1964. Por su parte, el alza brusca del azúcar en 1962-63 fue provocada por las malas cosechas de remolacha de Europa occidental, que hicieron subir la demanda en el mercado internacional. (También influyó en los precios internacionales el cambio de destino de las exportaciones cubanas hacia los países de economía centralmente planificada.) En cuanto a los precios del algodón, el fuerte deterioro experimentado guarda

⁵ Véase CEPAL, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina* (E/CN.12/C.1/21).

⁶ Véanse las Recomendaciones A.III.4 y A.III.5 sobre la creación de un sistema de preferencias y condiciones de acceso a los mercados respectivamente.



relación con la lentitud del crecimiento del consumo en los mercados tradicionales y con la competencia de las fibras sintéticas. (La política estadounidense de ventas subvencionadas será considerada brevemente más adelante.)

En 1964 la variación anual de los precios del conjunto de los productos tropicales era apenas de 1.2 por ciento. Ello contrasta con el comportamiento del año 1963 en que se produjo un incremento de 25.6 por ciento merced a la favorable evolución de los precios del azúcar y —en medida menor— del cacao.

b) Los *productos agropecuarios de zona templada* tuvieron precios en ascenso desde 1961 gracias, sobre todo, a la demanda europea. Esa recuperación fue más marcada en 1962-63 y correspondió a la carne de vacuno y a la lana exportada de Europa occidental y, en menor medida, a los cueros, el quebracho y el aceite de lino. Por otra parte, la escasez de trigo, que provocaron las malas

cosechas, redundó en mayores cotizaciones no obstante el efecto de la ley pública 480 de los Estados Unidos.⁷

c] Los *metales no ferrosos* sufrieron en conjunto marcadas fluctuaciones de precios durante el período 1950-64. Los del estaño crecieron desde 1954, pero en cambio los precios del plomo evolucionaron en sentido opuesto. El cobre también se ha mostrado bastante inestable en sus cotizaciones.

d] En cuanto al *petróleo*, la breve alza de precios a raíz de la crisis de Suez fue seguida de un descenso para el crudo venezolano y una relativa estabilidad desde 1960.

Los cuadros 6 y 7 resumen los datos relativos a los precios de exportación a que corresponden los comentarios anteriores. Debe subrayarse que los precios de los productos latinoamericanos evolucionaron entre 1954 y 1962 en sentido opuesto al creciente volumen físico de las exportaciones. Desde 1963 se mantiene el mejoramiento de los precios externos de determinados productos, pero no debe olvidarse que muchas de las alzas registradas en el pasado fueron efímeras,

CUADRO 6

América Latina: Índices de precios de productos de exportación e importación y relación de intercambio
(1960 = 100)

Año	Precios de exportación			Relación de intercambio	
	Total	Excluido petróleo	Precios de importación	Total	Excluido petróleo
1950	104.3	108.6	81.2	128.5	133.7
1951	125.7	139.2	96.0	130.9	144.9
1952	117.5	127.5	98.0	119.9	130.0
1953	114.3	120.9	94.0	121.5	129.5
1954	126.9	137.1	93.1	136.2	147.2
1955	119.4	126.6	93.1	128.3	136.0
1956	118.9	126.9	97.0	122.5	130.8
1957	118.3	122.4	100.0	118.2	122.4
1958	108.1	107.8	99.0	109.2	108.8
1959	100.6	110.2	98.0	102.6	102.2
1960	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1961	97.8	97.0	101.0	96.8	96.0
1962	97.1	95.8	101.0	96.1	94.8
1963	108.2	111.7	102.0	106.1	109.6
1964	112.4	111.7	103.0	109.2	114.3
1963*	100.5	100.8	102.0	98.6	98.8
1964*	108.5	112.5	103.0	105.3	109.2

* Los índices excluyen los precios del azúcar de mercado libre.
FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1964.

⁷ Véase Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, "Financial Procedures under Public Law 480", en *Foreign Agricultural Economic Report*, N° 17, mayo de 1964.

lo que impide atribuir al incremento de los precios de cierto número de productos el carácter de un cambio fundamental en la evolución de su mercado. Estas fluctuaciones suelen responder a un conjunto complejo de circunstancias que se resumirán más adelante en lo que toca a los productos más importantes.

CUADRO 7

*América Latina: Índices de los principales productos de exportación
(1960 = 100)*

Año	Productos tropicales ^a	Productos agropecuarios ^b de zona templada	Metales ^c	Petróleo crudo
1950	130.5	112.4	86.9	93.9
1951	142.7	150.1	115.4	93.9
1952	133.8	115.4	120.3	93.9
1953	129.9	110.2	103.0	98.6
1954	157.5	107.7	102.4	102.8
1955	129.6	110.8	136.1	102.5
1956	133.3	105.5	131.6	100.0
1957	135.0	109.8	94.3	108.6
1958	117.6	100.2	82.6	108.9
1959	100.8	101.4	96.7	101.4
1960	100.0	100.0	100.0	100.0
1961	97.9	96.7	94.0	100.0
1962	95.0	100.0	93.1	100.0
1963	119.4	103.4	95.2	100.0
1964	120.8	113.7	112.4	100.0

^a Banano, azúcar, café, cacao, algodón.

^b Carne de vacuno, trigo, maíz, lana, aceite, linaza, quebracho.

^c Cobre, plomo, zinc, estaño.

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1964*.

B. ALGUNOS PRODUCTOS TRADICIONALES DE EXPORTACIÓN

Interesa considerar separadamente las características más salientes de la evolución de los principales productos de exportación, para tener elementos de juicio más firmes y realistas en qué basar el cálculo de las proyecciones de exportación de América Latina. El objeto de esta consideración particular de productos no es analizar en detalle lo que ocurrió,⁸ sino señalar los hechos principales relativos a su comportamiento durante el período 1950-64, a fin de tener una idea más concreta del significado que cabe atribuir a la evolución pasada y a las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas tomadas en conjunto.

En el bienio 1959-60, tres productos representaron una proporción del valor total de las exportaciones latinoamericanas equivalente a la mitad de las mismas y otros nueve sumaron más de un quinto. Así pues, 12 productos básicos

⁸ Para tener una visión más amplia y detallada acerca de estos productos puede verse CEPAL, *Estudio económico de América Latina* en los informes correspondientes a 1964 y 1965, además de otras numerosas publicaciones y estudios especializados en lo tocante a cada producto.

representaron un 70 por ciento de las exportaciones totales. En el cuadro 8 se aprecia la importancia relativa de cada producto en el total. El petróleo representa más de una cuarta parte y el café algo menos de un sexto.

CUADRO 8

América Latina: Distribución porcentual de los productos principales de exportación, 1959-60

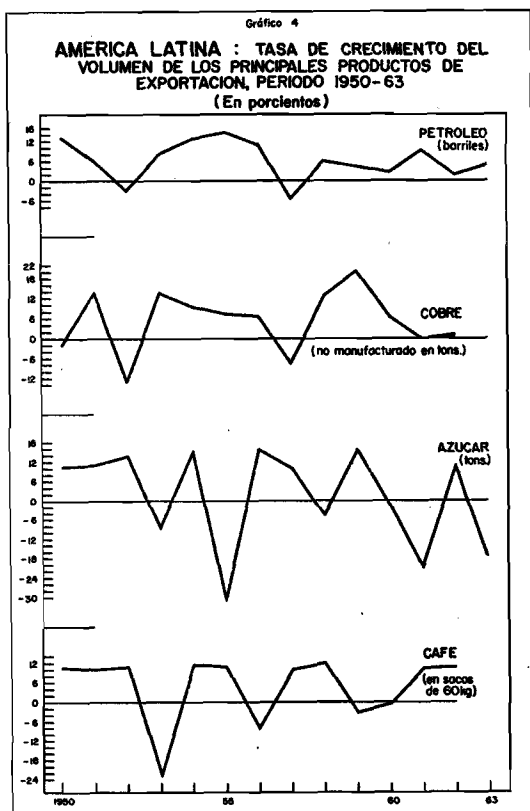
1. <i>Productos que representan cada uno más del 5 por ciento del valor total</i>		49.7
Petróleo y sus derivados	27.4	
Café	17.1	
Cobre	5.2	
2. <i>Productos que representan cada uno entre 1.0 por ciento y 4.9 por ciento del valor total</i>		20.9
Algodón	3.7	
Mineral de hierro	3.0	
Azúcar	2.5	
Lana	2.5	
Bananos	2.5	
Carne de vacuno	2.0	
Trigo	1.7	
Maíz	1.6	
Cacao	1.4	
3. <i>Otros productos importantes que representan cada uno menos del 1.0 por ciento</i>		2.9
Cuero	0.9	
Aceite de linaza	0.6	
Estaño	0.5	
Zinc	0.4	
Plomo	0.3	
Extracto de quebracho	0.2	
Total parcial 18 productos		73.5
4. <i>Otros productos de exportación</i>		26.5
Total		100.0

FUENTE: ILFES, sobre datos de CEPAL, *Boletín Estadístico de América Latina*.

1. PETRÓLEO

Cabe señalar el gran descenso de la participación latinoamericana en las exportaciones netas de petróleo crudo y derivados, que de 48 por ciento del total mundial en 1948 pasó a 24 por ciento en 1964. Esta pérdida relativa de terreno se explica por la disminución de la tasa de crecimiento —por otra parte bastante irregular— de Venezuela, que exporta más del 90 por ciento del total regional. (Véase el gráfico 4.) El 73 por ciento de las exportaciones venezolanas eran en 1964 de petróleo crudo; la posibilidad de exportar productos derivados

no parece tan cierta. En efecto, en los países desarrollados se da una tendencia a la importación en forma de petróleo crudo y ello se traduce en una protección a través de gravámenes según el grado de elaboración del producto derivado. Además, la baja de los costos de transporte ha reducido la ventaja geográfica de los crudos venezolanos en algunos mercados.



Según los planes existentes en Venezuela para 1965-68,⁹ se estima que la demanda externa tendría un crecimiento moderado, que en términos del *quantum* del petróleo crudo sería de 4.4 por ciento acumulativo anual en comparación con 5.9 por ciento en el período 1960-64; las tasas para los productos derivados

⁹ Véase Ministerio de Minas e Hidrocarburos y CORDIPLAN, *Plan de Hidrocarburos y Minas 1965-68*, Caracas 1965.

en los mismos períodos son de 3.0 por ciento en comparación con 5.9 por ciento. El efecto de esta evolución es una baja de la tasa anual promedio de crecimiento de las exportaciones de 7.4 por ciento en 1950-55 a 4.0 por ciento según el plan para 1965-68.

Los Estados Unidos acentuaron en noviembre de 1962 el sistema de restricciones impuesto en 1959 en favor de las importaciones de petróleo canadiense y —en medida menor— mexicano. Ello redujo pronunciadamente la tasa de crecimiento de las exportaciones venezolanas de petróleo crudo hacia ese destino y obligó a explorar nuevos mercados de colocación.

2. CAFÉ

El café es el segundo producto principal de exportación de América Latina, con 17.1 por ciento del valor total. Como en el caso del petróleo, la participación latinoamericana en el mercado mundial ha disminuido, pasando de 74.2 por ciento en 1959 a 70.5 por ciento en 1963. En cambio, la de los países africanos subió de 22.7 a 25.5 por ciento.

El Convenio Internacional del Café¹⁰ intenta llevar a cabo un equilibrio razonable entre la oferta y la demanda mundiales, mediante cuotas básicas de exportaciones ascendentes y ajustables cada tres meses. Este equilibrio debería permitir a los países exportadores beneficiarse con precios más estables, pues la demanda y la oferta están reguladas. Se evitarían así las grandes fluctuaciones de precios que se producían cuando el mercado estaba desorganizado. Sería condición para ello que los países exportadores se ajusten a las cuotas asignadas a cada uno y eviten un aumento de existencias por exceso de producción que puede llegar a desequilibrar otra vez el mercado. (Véase de nuevo el gráfico 4.) Desde 1958 hasta 1963, por ejemplo, la producción fue superior a la demanda, de donde resultó una declinación de 27 por ciento en los valores de las exportaciones.

En lo que concierne al destino geográfico de las exportaciones de café, cabe hacer notar un relativo estancamiento de las importaciones norteamericanas. Del lado de la oferta, es también un hecho importante el fortalecimiento de la competencia africana, sobre todo de los países asociados a la Comunidad Económica Europea. Es asimismo significativo que el café africano de tipo "robusta" de precio menor que el brasileño "arábico" tienda a ser favorecido por la popularización del consumo de café soluble que representaba en 1964 el 17 por ciento del consumo mundial del grano.¹¹

La demanda en los grandes países consumidores parece estar cerca del estancamiento, y según toda probabilidad no podría aumentar mucho más que la tasa de crecimiento de la población. Así pues, las posibilidades de expansión de las exportaciones quedan limitadas a un reducido número de países que no

¹⁰ El Convenio Internacional del Café (creado el 28 de septiembre de 1962) reúne por un período de 5 años a países exportadores e importadores. Al 30 de junio de 1965 comprendía a 34 países exportadores y 21 importadores, o sea más o menos un 94 por ciento del comercio mundial de este producto.

¹¹ Véase *Annual Coffee Statistics*, 1965.

son grandes consumidores de café, como los países de economía centralmente planificada.

En conclusión, los problemas más difíciles parecen residir, por lo que toca a este producto, en la competencia africana y en la falta de dinamismo de la demanda en los más grandes países consumidores.

3. AZÚCAR

Las exportaciones de América Latina —excluyendo a Cuba— aumentaron su proporción en el mercado mundial de 6.5 por ciento en 1950-51 a 14.0 por ciento en 1963, pero su crecimiento fue menor que el de la producción regional. En efecto, impulsada por el crecimiento del consumo interno, la producción latinoamericana superó la tasa promedio de la mundial.

El consumo mundial de azúcar ha crecido últimamente a una tasa inferior a la de los años cercanos a 1950. Según las proyecciones de la FAO,¹² ese consumo crecería a una tasa entre 2.7 y 3.2 por ciento anual en lo que resta de la presente década, excluyendo a los países de economía centralmente planificada.

Respecto a los precios, los del llamado "mercado libre" sufrieron marcadas fluctuaciones. (Véase el cuadro 9.) Este mercado en cierta medida es resi-

CUADRO 9

*Índices de precios del azúcar crudo para exportación**
(1960 = 100)

Año	Al mercado libre	Al mercado estadounidense
1955	103.2	93.5
1958	111.5	101.0
1959	94.6	100.0
1960	100.0	100.0
1961	92.7	100.2
1962	94.9	103.9
1963	270.7	134.8
1964	187.4	113.7
1965	67.4	111.2

* Sobre la base de centavos de dólar por libra.

FUENTE: ILPES, sobre datos de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina* (informes correspondientes a 1964, 1965 y 1966).

dual, por lo cual gran parte de sus cotizaciones están en función de las cosechas europeas de remolacha. El mayor precio en el mercado norteamericano se debe a que el volumen de abastecimiento está regulado por cuotas asignadas a los productores nacionales y a las importaciones. En 1964 y durante 1965 las cotizaciones bajaron bastante, dado el fuerte aumento de la producción azucarera mundial en 1964-65.

¹² Véase FAO, *Agricultural Commodities Projections for 1970* (E/CN.13/48), Roma, 1962.

En lo tocante al destino geográfico, la cancelación de la cuota de Cuba en el mercado norteamericano en 1960-61 dio lugar a un aumento en la correspondiente a otros países latinoamericanos, que por ello aumentaron bastante su producción. Sin embargo, parece poco probable que este mayor crecimiento de las exportaciones latinoamericanas se mantenga en el futuro. Aparte el carácter no repetitivo del hecho que lo motivó, el incentivo que se viene dando a la producción interna en los Estados Unidos puede crear algunos problemas en el mercado azucarero en los próximos años.

En la Comunidad Económica Europea ocurrió un fenómeno semejante. América Latina no ha superado su posición de preguerra y su participación en el mercado de los Seis muestra a largo plazo una clara tendencia a declinar, debido al autoabastecimiento cada vez mayor en azúcar de remolacha.

En conclusión, la proporción del azúcar en el valor total de las exportaciones de América Latina fue de 2.5 por ciento en 1959-60, de 8.4 en 1961-62 y de 3.3 por ciento en 1963-64.¹⁸ La nueva situación del mercado azucarero mundial no permite esperar que la posición de este producto en el valor de las exportaciones totales latinoamericanas mantenga la alta ubicación que ocupó en 1961-1962, que respondía a una situación anormal e inesperada. Cualquier mejoramiento duradero tendría que provenir de un aumento del consumo mundial y no de un reajuste adicional de las cuotas norteamericanas en favor de la región, que parece ser bastante problemático.

4. COBRE

La participación en la producción mundial de Chile y Perú —que son los dos mayores exportadores latinoamericanos— bajó de 22.3 a 18.5 por ciento entre 1948 y 1963, debido principalmente a una menor tasa de crecimiento del *quantum* de esta región, y también al incentivo que recibió la producción en los Estados Unidos y Zambia. Al mismo tiempo cabe señalar el irregular comportamiento de la producción de América Latina a lo largo del período. (Véase otra vez el gráfico 4.)

Debe destacarse un hecho similar con respecto a la estructura de las exportaciones según el grado de refinación. Chile producía 83 por ciento y exportaba 79 por ciento del total latinoamericano en 1959-60. Sin embargo, su participación en las exportaciones mundiales de cobre electrolítico bajó de 46.5 a 28.8 por ciento de 1958 a 1963.

Respecto al destino de las exportaciones, los mayores embarques chilenos se colocan en el mercado norteamericano (67 por ciento del total en 1962) y en el Mercado Común Europeo (17 por ciento).

El cobre es uno de los productos de exportación de América Latina que ha tenido más favorable comportamiento de precios en el período 1950-64. El aumento de los precios de exportación da pie a la idea de que el comportamiento futuro de los precios podría ser también extremadamente favorable. Sin embargo, la importancia que tienen las exportaciones a los Estados Unidos y la gran participación que los "grandes productores" de dicho país han estado

¹⁸ Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1965*.

teniendo en la producción chilena (alrededor de 80 por ciento del total) dificultarían sacar una conclusión a largo plazo de esta alza de precios, sobre todo si se tiene en cuenta el escaso grado de certidumbre que existe con respecto al abastecimiento del mercado mundial, así como con respecto a la duración del aumento particularmente alto del consumo que empezó en 1964.

La política de ventas a precios fijos seguida por los "grandes productores norteamericanos" hace que los precios de los mismos sean más bajos y al mismo tiempo más estables que las cotizaciones de la Bolsa de Metales de Londres, que en cierta medida es un mercado de menor importancia y en el que se notan fluctuaciones de mayor magnitud.¹⁴ Si en el futuro se produjera una tendencia sistemática de aumento de gran magnitud de los precios, cabría la posibilidad de un proceso de sustitución por el aluminio u otros productos.

Según las proyecciones hechas por uno de los "grandes productores",¹⁵ la tasa de crecimiento de la producción mundial hasta 1970 sería de 4 por ciento anual. El plan de aumento de la producción chilena espera incrementarla en un 8 por ciento acumulativo anual en el período 1964-71. Por otro lado, una encuesta realizada por otra empresa norteamericana señala que en 1970 la producción no podrá cubrir la demanda.¹⁶

A pesar de que estos elementos de juicio reflejan la dificultad de realizar unas proyecciones con alto grado de certidumbre, no parece razonable contar con que a largo plazo puedan desenvolverse paralelamente precios muy altos y aumentos muy rápidos de la producción.

5. ALGODÓN

La producción mundial crece más rápidamente que el consumo, y ello ha significado un incremento considerable de las existencias de los principales consumidores. América Latina elevó su participación en la producción total mundial de 10 por ciento en 1948-50 a 14 por ciento en 1964-65, en tanto que la de los Estados Unidos bajó de 50 a 30 por ciento en el mismo período. En consecuencia, crecieron las exportaciones de la región como proporción del valor total del comercio algodónero mundial, pasando de 13.0 a 23.1 por ciento en ese lapso.

Sin embargo, aunque el comportamiento del *quantum* fue relativamente favorable, no ocurrió lo mismo con los precios. Según el Consejo Consultivo Internacional del Algodón, el índice correspondiente a 1964 sería de 53.4 (1951 = 100). Esta reducción está íntimamente vinculada con la lentitud del crecimiento del consumo en los mercados tradicionales, la competencia de las fibras artificiales (celulósicas y sintéticas) y la política de ventas de los Estados Unidos de acuerdo con la ley 480. En cuanto a la producción latinoamericana,

¹⁴ Véase Herta Castro de Patiño, *Las fluctuaciones del mercado del cobre*, Santiago, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1965.

¹⁵ M. Milliken, Presidente de la Kennecott Copper Corporation, *Financial Times*, 12 de mayo de 1965.

¹⁶ Véase la *Nota Mensual* del Banco Francés e Italiano para la América del Sur, correspondiente a enero-febrero de 1966, p. 32.

creció entre 1951 y 1963 a una tasa anual del 5.9 por ciento, en tanto que el consumo mundial lo hacía a razón de 2.6 por ciento. Si se toma una perspectiva de más largo plazo —por ejemplo 1930-63— América Latina incrementó su producción a razón de 6.0 por ciento,¹⁷ en tanto que el consumo mundial subió a razón de 1.7 por ciento anual.

6. CACAO

Una característica del mercado internacional del cacao es la estrecha relación entre las fluctuaciones de la producción mundial y el nivel de los precios. La participación de América Latina en el total mundial de exportación ha disminuido considerablemente: de 25 por ciento promedio en 1948-50 a 15 por ciento promedio en 1961-64. En cambio, la de África subió de 68 a 79 por ciento.

La crítica situación que atraviesa el mercado del cacao no se debe en lo esencial a un estancamiento del consumo, sino principalmente al gran incremento de la producción mundial y a la acumulación de existencias en los países consumidores. (Entre 1958 y 1963 éstas aumentaron en 143 por ciento.)¹⁸

7. PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE ZONA TEMPLADA

Los productos más importantes (7.8 por ciento del valor total de las exportaciones) son la lana, la carne, el trigo y el maíz. Una proporción menor (1.7 por ciento del total) está representada por los cueros, el aceite de linaza y el extracto de quebracho.

En general, estos productos no parecen tener perspectivas de mejorar la tendencia registrada en el período 1950-64. En el caso de la lana, la tasa promedio del aumento del consumo mundial es sólo de 2.3 por ciento anual, en tanto que la de la producción mundial es de 2.8 por ciento. Las producciones de la Argentina y el Uruguay crecieron en 1950-64 a una tasa anual de sólo 0.5 por ciento, lo que muestra una clara tendencia al estancamiento. Por otra parte, a causa de la competencia de las fibras sintéticas, no parecería razonable suponer que los precios y el volumen de las exportaciones aumenten fuertemente.

La participación latinoamericana en el comercio mundial de carne de vacuno (fresca, congelada y enfriada) representó en 1963 el 23.0 por ciento del volumen total. En el período 1951-55 había sido del 24.1 por ciento. En el curso de los próximos años, el desarrollo del comercio de carne de vacuno dependerá en gran medida de las políticas que sigan los tres principales importadores: Reino Unido, la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos. En términos generales, las perspectivas son favorables relativamente.

A corto plazo, la demanda de trigo se muestra firme merced a su escasez en muchas regiones del mundo por las malas cosechas de 1964 y 1965. Pero el mercado internacional tiene una gran inestabilidad dado el carácter marginal de una demanda que está vinculada con la política de fomento realizada inter-

¹⁷ Datos del Stanford Research Institute. Los porcentajes están calculados sobre la base de la producción mundial, sin considerar variación de existencias.

¹⁸ Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1964*.

namente por muchos países. En el caso particular de la Argentina, no son muy favorables las perspectivas de un mejoramiento de los precios si se considera que a las circunstancias enunciadas se agrega el pago de subsidios directos a los productores de parte de los Estados Unidos a través de su Ley 480, y que las ventas norteamericanas al exterior se han realizado en algunos casos mediante convenios especiales que no estipulan el pago en dólares.

8. MINERAL DE HIERRO

La producción latinoamericana creció dentro del total mundial de 1.5 a 7.0 por ciento entre 1950 y 1960. Una tendencia paralela se nota en las exportaciones. Por lo tanto, en este producto —al igual que en el algodón— se da la particularidad de que América Latina ha venido tomando una posición más ventajosa dentro del concierto mundial.

Las perspectivas de crecimiento futuro de las exportaciones —si bien son mejores que las de otros productos— pueden estar condicionadas por algunas circunstancias especiales; los fletes inciden en forma considerable con respecto al costo del mineral y, desde este punto de vista, América Latina está en posición relativamente poco favorecida; hay un rápido desarrollo de yacimientos en África, Canadá y Australia; en otras áreas del mundo se están explotando minerales de baja ley, en relación con las nuevas técnicas de la siderurgia. Todos estos elementos disminuyen en alguna medida la ventaja relativa de América Latina, que tiene mineral de buena ley. Por lo tanto, aunque la tendencia de los precios no fuera muy diferente a la del pasado, la cantidad a exportar en el futuro parece que no podría mantener el mismo alto ritmo de crecimiento.

9. ESTAÑO, PLOMO Y ZINC

Una característica importante del mercado de estos tres productos está dada por la acumulación de existencias estratégicas en los países importadores, principalmente en los Estados Unidos.

En cuanto al estaño, la demanda es bastante alta y lo que ha limitado la exportación de Bolivia ha sido más bien la dificultad para ampliar la oferta de modo adecuado. Las perspectivas desde el punto de vista del mercado parecen ser bastante favorables.

Por lo que toca al plomo y al zinc, la producción de concentrados en minas ubicadas en los países desarrollados, en relación con la capacidad de instalaciones metalúrgicas para la producción de metal, no permite esperar razonablemente mejoramientos muy importantes y estables respecto a precios y *quantum*.

C. PROYECCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS EXPORTACIONES

1. BASES PARA LA PROYECCIÓN

El análisis general de las exportaciones latinoamericanas y el breve resumen sobre algunos de los productos más importantes que acaba de hacerse, permiten

esbozar ahora un panorama de lo que ocurrió con las ventas exteriores regionales en los últimos quince años.

Ha podido apreciarse que los países latinoamericanos no han registrado una marcada tendencia hacia la diversificación de sus exportaciones, y que el declinamiento de su participación en el valor de ventas mundiales está relacionado íntimamente con el estancamiento relativo de la demanda mundial de productos básicos. Por otra parte, al esfuerzo realizado por América Latina para ampliar el monto de divisas provenientes de sus exportaciones se han opuesto a) el comportamiento fluctuante de los precios internacionales; b) la entrada en el mercado mundial de los productos básicos de nuevas áreas en desarrollo y también en algunos casos las mayores exportaciones de países desarrollados, principalmente en el caso de los productos agropecuarios de clima templado y de algunos minerales; c) la competencia de los productos sintéticos; d) la falta de una búsqueda sistemática de nuevos mercados, y e) las políticas proteccionistas de los países industriales.

En el análisis de cada uno de los más importantes productos de exportación pudo verse que muy pocos casos presentan una perspectiva más favorable que la observada en el período 1950-64. Los cuadros 10 y 11 recogen todos los antecedentes expuestos en dos rubros principales: el primero la parte histórica y el segundo las perspectivas para el futuro en comparación con la tendencia histórica en cada uno de los 17 productos de exportación considerados. El cuadro 10 permite señalar algunos hechos importantes.

a) La proporción que representan las exportaciones de cada uno de estos bienes con respecto al valor total de las exportaciones de América Latina en los bienios 1950-51, 1959-60 y 1962-63 muestra un contraste entre el comportamiento de un pequeño número de bienes y el de los restantes. Durante este lapso, 6 productos (derivados de petróleo, cobre, mineral de hierro, azúcar, carne de vacuno y maíz) han aumentado su peso, respecto a 1950-51, dentro del valor total de las exportaciones regionales; 3 mantuvieron sus proporciones y los demás declinaron su importancia relativa. Es decir, la tasa histórica de crecimiento del valor total de exportaciones se ha sostenido en el nivel alcanzado merced a la evolución relativamente más favorable de un reducido número de bienes. La situación más generalizada es menos favorable dentro de esta tendencia histórica total.

b) La proporción del mercado mundial que representan las exportaciones latinoamericanas en cada uno de estos 17 productos es poco satisfactoria. En el cuadro 10 tan sólo el algodón y el azúcar muestran un incremento de la participación latinoamericana en el total del período considerado; el mineral de hierro —con respecto al cual no se contó con datos para todo el período— también tiene una tendencia creciente. Pero en la gran mayoría de los productos, la participación latinoamericana ha descendido o se mantiene estable en el mejor de los casos. Esta tendencia predominante confirma el efecto de la competencia de nuevas áreas en desarrollo y de los países industriales, que no permite confiar en un aumento de las exportaciones latinoamericanas basado en un incremento de su proporción en el mercado total de estos productos.

c) La variación de los precios de estos 17 productos (cuadro 11) muestra

CUADRO 10

*América Latina: Síntesis de los principales productos de exportación en el pasado
(Cálculos basados en dólares corrientes)*

Productos	En porcentaje del valor total de las exportaciones de la región			En porcentaje del volumen total mundial de exportaciones		
	1950-51	1959-60	1962-63	1934-38	1950-52	1959-61
Petróleo crudo	19.5	20.7	19.4	...	51	30
Derivados del petróleo	...	6.7	7.4	...	...	...
Café	19.5	17.1	14.9	86	84	72 ^b
Azúcar ^a	2.0	2.5	3.3 ^a	...	7	14
Cobre	3.3	5.2	5.1	...	29	26
Algodón	5.5	3.7	5.1	15	15	20
Mineral de hierro	0.1	3.0	2.9	...	...	...
Lana	4.3	2.5	2.7	18	17	14
Bananos	1.9	2.5	2.2	83	84	82 ^b
Carne de vacuno	1.6	2.0	2.5	69	53	40
Trigo	2.9	1.7	1.6	24	10	6
Maíz	0.5	1.6	1.4	65	26	20
Cacao	1.7	1.4	0.8	31	29	21
Aceite de linaza	1.2	0.6	0.6	71	52	49
Estafío	0.9	0.5	0.5	...	33	29
Zinc	0.6	0.4	0.3	...	36	34
Plomo	1.3	0.3	0.3	...	31	22
Total 17 productos	65.2	72.4	71.0			
Otros	34.8	27.6	29.0			
Total	100.0	100.0	100.0			

^a 1963-64.

^b 1959-60.

FUENTE: Para exportaciones de la región: CEPAL, *Boletín Estadístico de América Latina*, vol. II, N° 2, agosto, 1965; para volumen total mundial de exportaciones: CEPAL, *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, febrero, 1964; para azúcar, CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1964*.

CUADRO 11

América Latina: Síntesis de las posibilidades de exportaciones, por productos principales

Productos	Periodo	Tasas anuales históricas de crecimiento			Perspectivas respecto a la tendencia histórica ^a		
		Precios	Quantum	Valor	Precios	Quantum	Valor
Petróleo crudo	1951-63	0.6	4.0	5.0	●	●	▽
Derivados del petróleo	1951-63	...	11.2	...	=	▽	●
Café	1951-63	- 2.8	2.8	0.0	=	=	=
Azúcar	1951-63	1.6	36.0	38.0	=	=	=
Cobre	1951-63	0.8	5.2	6.0	=	=	=
Algodón	1952-63	- 3.9	13.3	9.9	=	●	●
Mineral de hierro	1951-62	2.3	20.6	23.4	●	▽	▽
Lana	1951-63	- 4.0	2.4	- 1.6	=	●	●
Bananos	1951-63	- 2.0	11.1	8.9	=	●	●
Carne de vacuno	1952-63	2.3	5.8	8.2	=	=	○
Trigo	1951-63	- 0.7	- 3.2	- 3.8	=	=	=
Maíz	1951-63	- 3.2	18.7	15.2	○	●	=
Cacao	1951-63	- 2.9	1.9	- 1.0	=	●	●
Estafío	1951-63	0.8	- 1.8	- 1.0	=	○	○
Zinc	1951-63	- 4.0	2.5	- 1.5	=	=	=
Plomo	1951-63	- 5.0	- 0.3	- 5.2	○	=	=
Exportaciones totales de la región	1950-64	...	4.6	2.9			

^a Significado de los signos, respecto a la tendencia histórica:

- △ mayor
- ligeramente mayor
- = igual
- ligeramente menor
- ▽ menor

que tan sólo 6 de ellos presentaron tasas positivas de incremento; en 2 de estos 6 el aumento promedio fue mayor al 2 por ciento anual. En todos los demás productos los precios muestran una tendencia clara al deterioro, con caídas en muchos casos bastante importantes.¹⁹

La consideración de la evolución de los precios año por año también muestra una tendencia general desfavorable, sobre todo para los productos tropicales y para los agropecuarios de zona templada en una perspectiva de largo plazo. Los mejoramientos que se notan en algunos años en determinados grupos de productos han obedecido casi siempre a hechos circunstanciales que no permiten confiar en una modificación de la tendencia. En algunos de los años últimos ha habido aumentos de precios —principalmente de los minerales— por la mayor demanda que ha originado el conflicto de Vietnam, pero este incremento puede anularse en el futuro, como ocurrió en la primera parte de la década de 1950. Para completar el panorama trazado, conviene considerar las perspectivas que podrían ofrecer en los próximos años respecto a la tendencia histórica, las exportaciones de cada producto en lo relativo a *quantum*, precios y valor.

En lo que se refiere a *quantum*, 6 productos que representan el 32 por ciento del valor total tienen perspectivas de moderado empeoramiento con respecto a la tendencia histórica, y otros 2, que representan 10 por ciento, parecen tender a crecer en el futuro sensiblemente menos que en el pasado. Sólo uno de los bienes considerados tiene perspectivas de aumentar ligeramente su tasa de crecimiento. En lo que toca a precios, la tendencia general predominante parece ser la de un mantenimiento de la tendencia histórica.

2. PROYECCIÓN

La proyección de las exportaciones de América Latina para 1975 y 1980 se basa en los elementos de juicio señalados, y tiene el carácter de una prognosis y no de un plan. La elaboración de un plan implicaría definir una política de estímulo a las exportaciones con un examen cuidadoso de los mercados externos, un estudio de las modificaciones en las condiciones internas de producción que sean necesarias para exportar más al resto del mundo, y una detenida conside-

¹⁹ El hecho de que el período base comience en 1950 podría plantear la duda acerca de una situación particularmente buena en ese año de los precios de materias primas a causa de la reconstrucción de la economía mundial en la posguerra y del conflicto de Corea, y hace pensar también que la situación desfavorable que siguió se habría visto influida por estos mismos fenómenos. Con apoyo en datos del suplemento estadístico del *Boletín Económico de América Latina* (vol. v, de noviembre de 1960, y vol. iii, N° 2, de septiembre de 1966), se tomó en cuenta un período más largo (1937-64) para estudiar el comportamiento del poder adquisitivo de las exportaciones de América Latina, a precios constantes. El análisis de estas series llevó a la conclusión de que las tasas promedio de evolución de los quinquenios 1945-49, 1950-54 y 1955-59, comparadas entre sí, no muestran anormalidad alguna importante para el quinquenio 1950-54, que constituye la primera parte del período de 15 años considerado en este capítulo. Es decir, partir de 1950 en el análisis no parece desfigurar las conclusiones que aquí se obtienen en cuanto a los ingresos totales por exportación.

Otro hecho que concurre a las mismas conclusiones es la comparación, para el período 1950-64, de los índices de poder de compra en el conjunto de América Latina, basados en otra fuente estadística: las cifras de los balances de pagos anuales muestran una evolución normal, y fueron proporcionados por la CEPAL.

ración de los instrumentos que hay que emplear para hacer efectivas estas posibilidades.²⁰ Todo ello escapa a los propósitos de este estudio, que centra su atención en la integración económica y en su impacto sobre el crecimiento económico de América Latina.

Esta prognosis supone que las condiciones básicas que han actuado en el pasado y que determinan actualmente la evolución de estos ingresos no cambiarán en el futuro de manera importante. También debe señalarse que la inestabilidad de precios y *quantum* de las exportaciones sólo se toma en cuenta en la medida en que pueda causar modificaciones en las tendencias de largo plazo. Los factores de coyuntura producen fluctuaciones de gran magnitud en plazos cortos, que pueden compensarse y desaparecer en gran medida en plazos más largos.

Sin embargo, las proyecciones realizadas no prolongan mecánicamente las tendencias del pasado. El análisis de las características de las exportaciones, hecho en forma global y por productos principales, considerando la evolución pasada y las perspectivas para cada uno de los artículos, tuvo en cuenta la evolución de la demanda probable del mercado mundial, la posible oferta latinoamericana y las tendencias a la diversificación de las exportaciones que ya están en marcha. Todo ello proporcionó valiosos elementos de juicio para dar mayor realismo y firmeza a la proyección.

Como esos elementos de juicio eran adecuados para los productos en conjunto pero no para proyecciones individuales —que no eran por otra parte necesarias— la proyección se efectuó en forma global. Se adoptó el criterio de que en el futuro los ingresos por exportación de bienes, servicios no financieros y de turismo crecieran a una tasa del 3 por ciento anual acumulativo. Esta tasa podría considerarse más bien como optimista a la luz de las consideraciones que se desprenden del cuadro 11, que resume la evolución durante el período 1950-64 y de las perspectivas de estos productos principales de exportación.

Cabe recordar que en el promedio del período 1950-64 la tasa de crecimiento del poder adquisitivo de las exportaciones fue de 2.9 por ciento anual acumulativo.

Según se desprende de lo dicho en páginas anteriores, en el caso del petróleo crudo es razonable suponer que las exportaciones crecerán al 4 por ciento anual en lugar del 6 por ciento del pasado. Esta hipótesis se adoptó en vista de que en el Plan de Minas e Hidrocarburos de Venezuela²¹ se considera este cambio de tendencia con respecto a la histórica por las perspectivas poco favorables del mercado mundial, además del hecho de que la posición venezolana en ese mercado no parece tender a ser mejor que anteriormente. Las tasas de incremento de los últimos años confirmaron este hecho.²²

El exceso de oferta mundial en el mercado del café no parece ofrecer espe-

²⁰ Véase *El proceso de planificación en América Latina* (separata del informe de la Nómina de los Nueve Expertos al Consejo Interamericano Económico y Social [CIES], Unión Panamericana, Washington D. C., 1965).

²¹ Véase CORDIPLAN, *Plan de la nación 1965-68*. Además, se tomó en cuenta la tasa prevista para Venezuela como principal exportador de la región (90 por ciento del total).

²² Véase Ministerio de Minas e Hidrocarburos, *Petróleo y otros datos estadísticos, 1965*, Caracas, octubre de 1966.

ranzas de una evolución más favorable que en el pasado. Para el cobre, cabe suponer que se mantendrán las tendencias de los últimos quince años, pese a la incertidumbre acerca de una situación coyuntural particularmente buena como la del presente. La competencia de las fibras artificiales en el caso de la lana y del algodón —sumada al incentivo a la producción algodonera en los Estados Unidos— hacen que las perspectivas sean ligeramente menos favorables que la tendencia histórica. En cuanto al mineral de hierro, los avances tecnológicos en los países industrializados, que permiten usar mineral de baja ley y el desplazamiento de algunas fuentes de abastecimiento harían razonable prever que la evolución futura será más bien inferior a la experimentada durante 1950-1964. En el caso del azúcar no cabría suponer la continuación de las circunstancias excepcionales que originaron la alta tasa de crecimiento de los últimos años. Respecto a los productos agropecuarios de zona templada podría esperarse, quizá, un crecimiento igual al del pasado o ligeramente menor, teniendo en cuenta las políticas seguidas por los grandes países industriales.

De acuerdo con estos hechos, pareciera que la tasa de 3 por ciento adoptada para la proyección es adecuada por cuanto refleja lo que parece ser la tendencia más probable para el futuro. Si hubiese que esperar una modificación de la tendencia con respecto a esta tasa histórica, dicha modificación tendría que ser en un sentido menos favorable —según lo visto al considerar los productos por separado— toda vez que la hipótesis adoptada es algo optimista.

Esto se verá más claramente haciendo algunas consideraciones alrededor de la tasa elegida. Durante 1950-64 en el conjunto de los 16 productos del cuadro 11, la tasa promedio ponderada linealmente fue de 2.5 por ciento anual,²⁸ que se tomará como punto de referencia en lo que sigue.

Aceptando que esos 16 productos mantengan en el futuro esta tasa promedio anual, la adopción de una tasa de crecimiento de los ingresos totales por exportación de 3 por ciento por año, implicaría que los otros bienes de exportación crecerían en los próximos años al 4.4 por ciento.

Manteniendo estos mismos supuestos para el comportamiento de los principales productos de exportación, la hipótesis de que las ventas futuras podrían crecer al 4 por ciento por año implicaría una tasa anual de 7.9 por ciento para los bienes que componen el 28 por ciento restante.

No hay perspectivas a la vista para una exportación de volumen apreciable de productos nuevos industriales con un cierto efecto positivo sobre la estructura global de comercio exterior. Los esfuerzos que se han hecho a nivel de productos o de países (México, Argentina y Brasil), están computados en esta proyección. Sin embargo, al nivel del conjunto de América Latina, no han sido lo suficientemente fuertes, amplios, sostenidos y enérgicos como para cambiar la estructura de las exportaciones, que sigue siendo muy poco diversificada. El

²⁸ A estos efectos se tomó en cuenta el límite máximo del intervalo de tasas posibles esperadas para el consumo mundial, indicadas en estudios, revistas o planes. (Véase FAO, *Productos agrícolas: proyecciones para 1970*, Roma, 1962; *Situación de los productos básicos — suplemento especial*, Roma, 1964; CORDIPLAN, *Plan de la Nación 1965-1968*, Caracas 1965; *Engineering and Mining Journal*, volumen 166 N° 3, marzo de 1965; CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo 1965-69*, Buenos Aires, 1965.) Estos productos considerados particularmente representaron en los últimos años un 72 por ciento del total de las exportaciones.

aumento de las ventas de manufacturas encontraría dificultades en el mercado internacional por razones —entre otras— de costo y calidad provocadas por la antigüedad de los equipos y por la falta de tecnología adecuada, competencia, capitales, mano de obra calificada, energía, etc., así como por la protección insuficientemente discriminada que ha prevalecido largo tiempo.

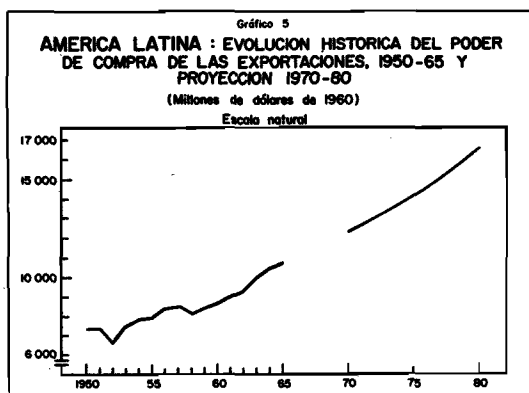
Por otra parte, no sólo existe un estancamiento cierto de la demanda mundial de productos primarios por razones muy conocidas, sino que también se dan problemas del lado de la oferta. La propia estructura agrícola de los países latinoamericanos parece impedir una política de promoción y diversificación de exportaciones más dinámica y agresiva.

CUADRO 12

América Latina: Ingresos totales por exportaciones de bienes, servicios no financieros y turismo
(Millones de dólares de 1960)

Año	Monto de exportaciones
1975	14 200
1980	16 600

En relación con un incremento fuerte del comercio intrarregional —si bien a largo plazo puede llegar a tener un efecto indirecto positivo sobre las condiciones productivas para manufacturas de América Latina, acercándolas a los niveles internacionales— parece haber mucha incertidumbre hasta ahora y pocos elementos de juicio para afirmar que este comercio permita a la región modificar significativamente, en un plazo razonable, las condiciones que ahora



prevalecen en la exportación de manufacturas al resto del mundo en las actuales condiciones de integración.

Por lo tanto, la posibilidad de obtener esta tasa de 7.9 por ciento anual para el crecimiento de las exportaciones de los productos restantes parece poco realista en las circunstancias presentes, y, en consecuencia, las limitaciones vinculadas a la demanda y oferta de exportaciones harían poco probable una tasa de crecimiento futuro superior al 3 por ciento anual.

Por razones similares no se ha hecho una proyección separada para *quantum* y precios y, en cambio, se ha trabajado directamente con el poder adquisitivo de las exportaciones. En este caso se tuvo en cuenta también el hecho de que —debido a la baja elasticidad-precio que generalmente caracteriza a la demanda internacional de muchos productos primarios— un alza de *quantum* va frecuentemente unida a una baja de los precios, y viceversa. Así pues, la proyección del poder de compra podría arrojar resultados más firmes que la de sus componentes.

En la hipótesis de que la tasa de crecimiento promedio anual del poder adquisitivo de las exportaciones fuera de 3 por ciento en el período de proyección, los ingresos totales por exportación de América Latina en 1975 y 1980 ascenderían respectivamente a unos 14 200 y 16 600 millones de dólares a precios de 1960. (Véanse el gráfico 5 y el cuadro 12.)

CAPÍTULO TERCERO

IMPORTACIONES

A. FACTORES DETERMINANTES DE LA IMPORTACIÓN

1. SITUACIÓN DEL CONJUNTO DE LAS IMPORTACIONES EN EL MARCO INTERNACIONAL

El análisis de las importaciones no puede hacerse con independencia de las exportaciones, pues en cierta medida el poder adquisitivo de estas últimas determina la posibilidad de importar. Por otra parte, el objeto de este trabajo no es realizar un estudio aislado sobre cada uno de los componentes del balance de pagos, sino considerar la problemática del sector externo en su conjunto.

Como señaló Ragnar Nurkse,¹ en la totalidad de los países del mundo en desarrollo, se pone de manifiesto el contraste entre el comportamiento de las exportaciones y el de las importaciones. La participación de esos países en las exportaciones mundiales ha sufrido una progresiva reducción. Y es todavía más notable señalar que su participación disminuye también en el comercio de productos primarios, justamente en aquellos en que presumiblemente deberían disfrutar de ventajas comparativas. En cambio, en las importaciones, la proporción correspondiente a esos países en el total mundial muestra una tendencia ascendente en el largo plazo.

Aunque el contraste entre los componentes de su balanza comercial no es tan agudo como en otras áreas, América Latina no escapa en términos generales a esta tendencia.

Esta diferente evolución de las exportaciones y las importaciones se relaciona con dos tipos de fenómenos: a) la asimetría que hay en la estructura de los dos componentes del comercio exterior de los países en desarrollo, y b) el retraso con que marchan esos países en el proceso de avance tecnológico. Es interesante examinar esto con mayor detalle.

Durante este siglo, el comercio internacional se ha desarrollado con mayor intensidad en ciertos rubros, entre los que destacan las maquinarias y equipos.² Parece confirmarse así en años recientes, según muestra el cuadro 13, en que es patente el contraste entre las tasas de crecimiento del comercio de distintos tipos de bienes. Examinando las tendencias del comercio internacional, se aprecia que las tasas son altas en los productos que América Latina importa, y relativamente bajas en los que exporta. En la medida en que las mayores tasas se dan en productos de la industria moderna, queda de manifiesto el resultado de la desigual distribución del progreso técnico y de la especialización. La si-

¹ Véase "Trends in World Trade", *Kyklos*, vol. XII, 1959, p. 1.

² Véase A. Maizels, *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge University Press, 1963, pp. 162 ss.

tución creada por este progreso técnico se evidencia en las importaciones de los países en desarrollo. En contraste, sus exportaciones reflejan una participación muy reducida en ese avance tecnológico.

Por lo tanto, la estructura del comercio exterior de esos países conduce a un desequilibrio: Exportación de productos cuyo comercio mundial crece lentamente e importación de productos cuyo comercio mundial crece con rapidez y que, por ser fruto de la tecnología moderna, son expresión del desarrollo.

Si se quiere analizar el efecto resultante de la estructura del comercio exterior, conviene calcular para cada uno de los rubros que componen las exportaciones e importaciones de algunos países, las tasas de incremento del comercio internacional total de esos bienes. En el cuadro 13 se comprueba que si el comercio de cada país evolucionara en cada rubro según el promedio internacional, en los países en desarrollo se produciría una tendencia al déficit creciente del balance comercial, en tanto que las exportaciones de los desarrollados aumentarían más rápidamente que sus importaciones. Asimismo, puede observarse que en las naciones menos desarrolladas son más notables las diferencias en la composición del comercio de exportación y de importación, lo que constituye otra manifestación de aquella asimetría.

2. EL CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES Y SUS PRINCIPALES CAUSAS

El papel que desempeña el sector externo en el desarrollo económico de los países está íntimamente ligado con la estrategia fundamental que adoptan. Esa estrategia puede expresarse en forma de modelos que contienen sus rasgos esenciales y fijan el papel que desempeña el comercio. A su vez esos modelos pueden servir para diferenciar etapas en el desarrollo de un país o de diferentes países entre sí.

La CEPAL ha distinguido en América Latina las etapas de crecimiento hacia afuera y hacia adentro. La primera corresponde al período en que predominaban las exportaciones como motor del desarrollo, en tanto que en la segunda el eje motriz lo constituyó el proceso de sustitución de importaciones. Estas dos situaciones fueron sólo parcialmente el resultado de estrategias deliberadas seguidas por los países, pues también obedecieron en buena medida a circunstancias que los condujeron a seguir una determinada línea de comportamiento en su economía. Por ejemplo, en varios países, durante la etapa de crecimiento hacia adentro, se plantearon políticas de promoción de exportaciones de bienes manufacturados, pero no se hicieron efectivas por una combinación de causas inherentes a las propias economías y de condiciones derivadas del mercado internacional.

Una característica importante de la modalidad que ha adoptado en los países en desarrollo, el esquema de crecimiento hacia afuera reside en el hecho de que las exportaciones muestran decisivo predominio de bienes con muy escasa manufactura, por lo cual suele denominársele modelo primario exportador o exportación de tipo tradicional.

La transición de uno a otro de estos modelos se explica a través de la insuficiencia de las exportaciones tradicionales para sustentar un desarrollo eco-

CUADRO 13

Cálculo hipotético del efecto de la estructura del comercio exterior sobre

Grupos CUCI/Mod.	Descripción	Tasa de crecimiento de cada grupo CUCI deducida para el resto del mundo (excluyendo América Latina)
0 + 1	Alimentos, bebidas y tabaco	3.5
2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	3.5
3	Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	7.0
4	Aceites y mantecas de origen animal y vegetal	3.5
5	Productos químicos	15.0
7	Maquinaria y equipo de transporte	10.5
6 + 8	Otros bienes manufacturados	6.9
9	Otros bienes y transacciones no especificados	
	Tasa calculada (sin considerar el grupo 9)	
	Tasa efectiva del <i>quantum</i> 1950-64	

Grupos CUCI/Mod.	Descripción	Tasa de crecimiento de cada grupo CUCI deducida para el resto del mundo (excluyendo América Latina)
0 + 1	Alimentos, bebidas y tabaco	3.5
2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	3.5
3	Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	7.0
4	Aceites y mantecas de origen animal y vegetal	3.5
5	Productos químicos	15.0
7	Maquinaria y equipo de transporte	10.5
6 + 8	Otros bienes manufacturados	6.9
9	Otros bienes y transacciones no especificadas	
	Tasa calculada (sin considerar el grupo 9)	
	Tasa efectiva del <i>quantum</i> 1950-64	

* Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (excluyendo Japón y Hong-Kong).
FUENTE: Para la composición del comercio se utilizó el *Yearbook of International Trade*

nómico suficientemente activo. El crecimiento y la estructura de la demanda —así como la permanente presencia de un desequilibrio externo, que a veces reviste caracteres críticos— plantean un desafío recogido en una acción económica cuya consecuencia fue una sustitución de importaciones que posteriormente se regionalizó poco a poco hasta transformarse en una política coherente. Sobre estos hechos se afirmaron las bases del desarrollo industrial en América Latina.

La etapa en que se encuentran en la actualidad los países que han avanzado más en ese proceso exige una reconsideración de esta estrategia —que se

el ritmo de su crecimiento

Porcentaje de cada grupo en el total

Argentina 1964		Brasil 1964		Estados Unidos 1964		Canadá 1963		Japón 1964	
Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación
5.7	73.0	22.8	66.5	21.4	17.4	11.6	20.9	17.4	4.9
13.7	14.9	3.5	24.9	15.3	11.3	8.7	29.5	38.4	2.8
7.8	0.4	20.4	0.2	10.7	3.5	8.2	5.0	17.7	0.4
0.1	4.3	1.3	2.8	0.6	1.7	0.5	0.2	0.6	0.4
10.4	2.9	11.7	1.2	3.8	9.1	6.1	3.4	5.9	5.7
33.8	1.3	24.4	1.3	11.8	35.8	35.7	9.9	10.4	29.3
28.5	3.1	15.6	2.8	33.1	18.9	26.6	30.3	9.5	55.8
0.1	...	0.1	0.1	3.2	2.3	2.5	0.6	0.1	0.6
8.4	4.0	7.8	3.8	6.1	7.7	7.8	5.8	5.8	8.1
	4.3		2.5						

Porcentaje de cada grupo en el total

México 1964		Francia 1964		Alemania (Rep. Federal) 1964		Chile 1962		CEALO* 1961	
Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación
5.1	42.9	17.7	16.0	20.6	2.1	18.0	6.1	16.7	30.3
8.9	31.9	16.4	7.7	18.4	2.7	7.0	23.3	11.4	38.8
2.5	3.7	15.1	3.4	9.2	4.8	6.5	—	10.5	8.2
0.2	0.2	1.2	0.3	1.1	0.3	1.3	0.5	0.6	2.0
15.3	3.3	6.3	9.8	4.6	11.6	8.7	1.7	8.9	0.9
50.4	1.3	19.7	25.6	12.0	46.4	39.6	0.3	23.4	0.8
17.4	16.6	23.6	36.6	29.2	30.7	18.6	67.8	27.3	17.4
0.3	0.1	—	0.6	5.1	1.3	0.2	0.3	1.2	1.6
9.5	4.2	6.9	7.8	6.0	9.2	8.1	6.0	7.4	5.2
	4.9						2.9		

Statistics de las Naciones Unidas.

limitó hasta ahora con frecuencia simplemente a constituir una reacción frente a dificultades de orden externo— para darle una base más amplia que permita una solución más integral.

Conviene acotar que el esfuerzo puesto en el proceso de sustitución no se ha reflejado prácticamente en las exportaciones, pues las ventas de bienes manufacturados al exterior tienen poca importancia. Este hecho revela la magnitud del esfuerzo que sería necesario realizar para influir sobre la estructura de las exportaciones, y subraya la limitación con que éstas han desempeñado constantemente su papel.

Otra manera de poner de manifiesto el desequilibrio externo, sería relacionar este sector con el crecimiento del producto. Si se llamó r_p , r_m , r_x , a las tasas de crecimiento del producto, de las importaciones y del poder de compra de las exportaciones, dichas tasas pueden ordenarse así para el conjunto de América Latina en los últimos 15 años:

$$r_p > r_m > r_x$$

En efecto, en 1950-62 el producto creció al 4.9 por ciento anual, las importaciones superaron ligeramente el 4.0 por ciento y las exportaciones representaron alrededor del 2.9 por ciento anual.³

El solo hecho de que la tasa de crecimiento de las importaciones sea mayor que la de las exportaciones, revela una tendencia al desequilibrio. Por otra parte, resulta difícil alterar mucho r_x , que en gran medida viene determinada por el mercado internacional. En cambio r_p es una verdadera meta del desarrollo y parecería conveniente que fuera lo más alta posible. En estas circunstancias, es pertinente considerar qué ocurriría si se pretendiera acelerar el crecimiento del producto, o sea acelerar r_p con respecto a r_x . El comportamiento de las importaciones determinará un mayor o menor desequilibrio. Se adelanta aquí la hipótesis —que se desarrollará más adelante— de que en términos generales las importaciones están vinculadas al producto. Si la tasa de crecimiento del producto se distancia de la de exportación, el desequilibrio externo se agravaría al crecer más las importaciones que las exportaciones.

Si bien en términos abstractos puede pensarse en un desequilibrio de cualquier magnitud, en la práctica éste sólo tendría sentido en la medida en que el desequilibrio comercial pudiera compensarse con algún mecanismo —el financiero, por ejemplo— que posibilitara por algún tiempo un crecimiento adicional. De no ser así en la realidad, el crecimiento del producto debe limitarse al compatible con un desequilibrio manejable.

De lo que antecede se desprende que, con el simple expediente de las tasas relativas, y planteando la vinculación de importaciones a producto —es decir, las importaciones como necesidades del crecimiento— puede mostrarse la posibilidad del desequilibrio y el papel de freno que desempeña la insuficiente tasa de crecimiento de las exportaciones.

Al crecer en los países subdesarrollados la demanda por el crecimiento de la población y del ingreso *per capita*, su estructura va cambiando y no puede satisfacerse plenamente con la composición de la producción interna. Buena parte del cambio de la demanda y de la posibilidad de satisfacerla internamente, se origina en el progreso técnico. Este progreso se crea fuera de América Latina, y es preciso incorporarlo al consumo y a la producción. Pero como no se participa en la creación de esa tecnología, su adaptación genera un problema especial. Además, como el progreso es creciente, e impulsa el desarrollo, mientras no se participe en él, habrá tendencia al desequilibrio. Es necesario

³ Este resultado contrasta con gran número de países africanos y asiáticos en los que las tasas se ordenaron así durante un período similar.

$$r_m > r_p > r_x$$

tener en cuenta que se trata de un desequilibrio potencial, que sólo se hará real y agudo si se intenta acelerar el crecimiento.

Ese adelanto tecnológico se materializa en una mayor complejidad de la estructura interindustrial, y en una creciente interdependencia de las ramas industriales. En los países poco desarrollados, que intentan implantar sólo elementos parciales del adelanto tecnológico, el progreso conlleva a una mayor dependencia del exterior para la provisión de bienes. Así pues, si la industrialización aspira a técnicas modernas, debe importar esa tecnología, pero nunca puede decirse que el país la ha incorporado plenamente mientras no participa en su creación.

La madurez industrial, expresada por la capacidad de creación propia y de aportaciones originales al mercado, es el principal vacío. Reaparece aquí la asimetría del comercio exterior: se exportan bienes que tienen poca relación con el progreso técnico y deben importarse bienes que le son consustanciales.

A las anteriores necesidades de importación deben sumarse las de algunas materias primas y bienes intermedios —petróleo y derivados por ejemplo— ya sea porque no se encuentran recursos adecuados, como tiende a ocurrir en países de reducida extensión, o por una insuficiente exploración en países más grandes. Aquí se señala sólo un importante aspecto de los vinculados a disponibilidad y conocimiento de recursos naturales, pero sería fácil extender la lista de casos semejantes.

Una estructura productiva rígida en la agricultura, a falta de un proceso eficiente de reforma agraria, es otra de las causas que suelen incidir en las necesidades de importación.

En cuanto a la pequeñez de los mercados, incide asimismo en forma vigorosa sobre la importación. La conclusión surge del simple análisis de las series estadísticas, pero además las principales causas son fácilmente discernibles. Entre ellas, cabe señalar las economías de escala, que para niveles reducidos implican una inversión mayor por unidad de capacidad. Esto —unido a la debilidad o inexistencia de la producción de bienes de capital— lleva a mayores necesidades de importación.

En resumen, si se logra acelerar el ritmo de crecimiento del producto crecerán también las importaciones, produciéndose un desequilibrio comercial. Ese desequilibrio podría naturalmente disminuirse a diverso plazo, ya sea a través de una contención o de un proceso de sustitución de importaciones que vaya consiguiendo un cambio en su estructura, o como consecuencia de hechos favorables en la exportación o en el campo financiero. Se acepta que la recurrencia de ese desequilibrio contribuyó a modelar el desarrollo económico dentro de América Latina.

3. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y SU TENDENCIA AL AGOTAMIENTO

Con lo anterior se ha mostrado la posibilidad de que se produzca un tendencia al desequilibrio externo creciente si se intenta acelerar el ritmo de desarrollo económico. Además de la situación original, la intensidad de ese desequilibrio dependerá de la magnitud relativa de las tasas de crecimiento de importaciones

y del producto, pues las exportaciones han tendido y tienden a continuar desempeñando un papel más bien inerte.⁴

El hecho de que en América Latina —en contraste con otras regiones subdesarrolladas— se haya logrado mantener un ritmo de crecimiento de la importación menor al del producto, suele atribuirse a un más activo proceso de sustitución de importaciones.

a) *Concepto y descripción de la sustitución de importaciones*

Al realizar el análisis de la sustitución aparece la contención de importaciones como elemento perturbador, unas veces íntimamente ligado a la sustitución, y otras como aspecto predominante.

Un caso extremo de contención fue la reducción brusca que sufrieron los coeficientes de importación a raíz de la crisis de 1930. De 1929 a 1932, ese coeficiente se redujo prácticamente a la mitad en la Argentina y México, a la tercera parte en Brasil y Colombia y casi a una quinta parte en Chile. Esta contención fue un factor fundamental en el impulso del proceso sustitutivo. Frente a la insuficiencia en la capacidad para importar se produjo la aparición de barreras aduaneras o controles de diversa naturaleza, dirigidos a comprimir la oferta y la demanda. Posteriormente, el aumento interno de precios y la reducción de importaciones constituyeron un medio propicio para emprender la producción de artículos similares.

Después de la crisis de los años treinta, la contención se incorporó en forma más regular al funcionamiento de la economía de los países. Resulta por ello difícil en ocasiones particularizar sus efectos. Debido a los cambios de la estructura de precios y de otras circunstancias vinculadas con la oferta, se modifica el comportamiento de la demanda para consumo e inversión y en el sistema productivo, y determinados bienes de origen importado se emplean mucho menos de lo que es corriente en economías más abiertas. Los efectos de esta contención sólo alcanzan a entrecruzar en algunas proyecciones que conducen a cifras de importación tan bajas, que obviamente no pueden representar un comportamiento normal de la demanda y sólo puede explicarse a través de una comprensión en el uso de bienes importados.

Fuera de estas situaciones extremas, el hecho de que la contención pueda, en determinadas circunstancias, desempeñar exclusivamente un papel de restricción y, en otras, sirva también para promover la sustitución, dificulta aislar ambos efectos, salvo que haya predominado nítidamente alguno de ellos.

Interesa distinguir los efectos de la contención pues ésta puede producir resultados similares en apariencia a los de la sustitución. Como en América Latina ambas han estado vinculadas funcionalmente, después de la severa contención relacionada con la crisis de comienzos de los años treinta, la sustitución y la contención parecen haber tenido una sincronización más cercana y menos conflictiva. Los efectos de esta operación más sutil de la contención sólo pueden discernirse con un análisis detallado de las políticas seguidas anteriormente.

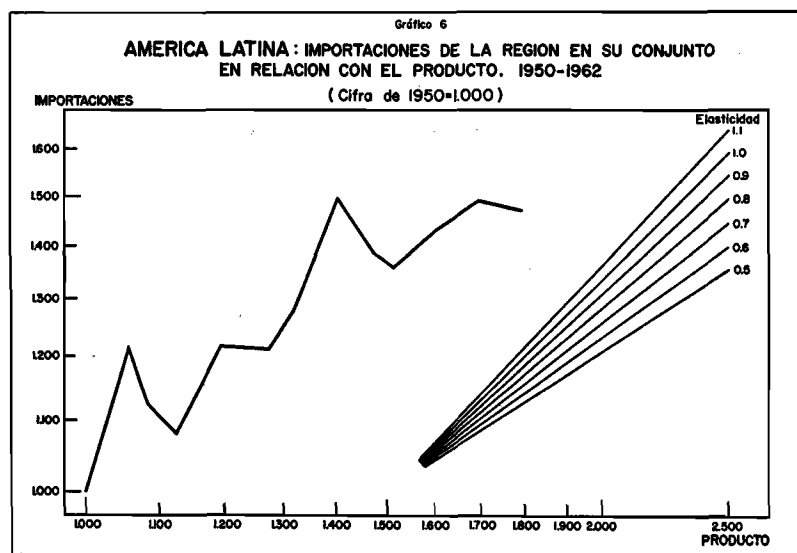
⁴ Salvo los casos de auges de nuevas exportaciones, que son poco frecuentes, y aun así, éstos a veces contribuyen a crear conflictos en el proceso de industrialización ya emprendido.

No se intenta aquí diferenciar esta influencia más delicada y pareja de la contención y del proceso de sustitución. Sin embargo, es preciso señalar un caso de cambio de políticas en el cual es particularmente importante distinguir entre contención y sustitución. Cuando se inicia la producción interna de algún bien, para el cual había una demanda insatisfecha acumulada, y se pasa de una política de restricción a otra de incentivar de esa demanda, tiende a producirse una expansión tal respecto a la demanda original que, aunque la proporción importada sea menor que antes, el volumen puede superar la importación original.

Esta situación debe tenerse en cuenta al evaluar algún proyecto o programa de sustitución, y podría expresarse formalmente adaptando a este caso un tratamiento sugerido por Maizels.⁶ Si se llama M a las importaciones de un sector, λ al abastecimiento importado como fracción de la demanda interna y D a esa demanda, en un período previo a la sustitución puede establecerse que $M_0 = \lambda_0 D_0$.

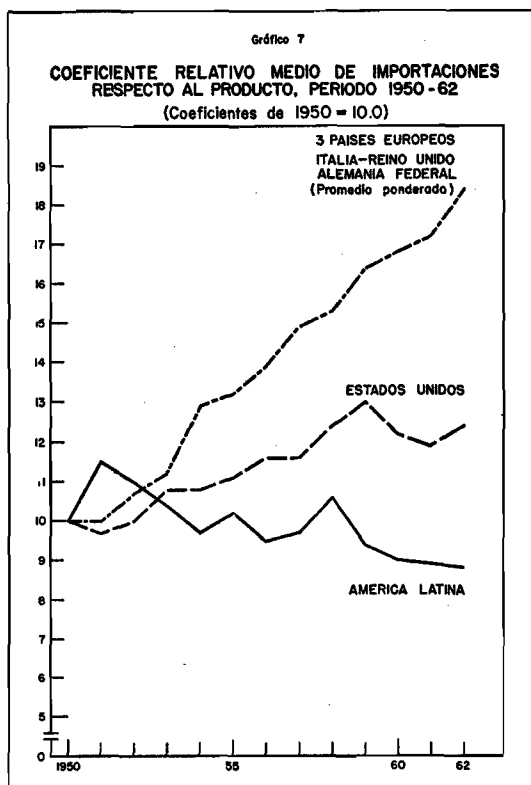
El cambio en las importaciones del sector se origina tanto en la ampliación de la demanda, como en la nueva relación específica de abastecimiento importado que resulte de la producción interna, esto es:

$$\Delta M_0 = D \Delta \lambda_0 + \lambda_0 \Delta D_0$$



⁶ A. Maizels, *op. cit.*

Por lo tanto, si bien en términos relativos a la unidad de demanda las necesidades importadas son menores merced al aumento de la producción interna —así λ es menor que la cifra original— puede ser que las importaciones totales superen a las originales, según como haya crecido la demanda.



Una vez hechas estas referencias al tema de la contención, cabe pasar al examen del proceso de sustitución, que se analizará primero en un enfoque global, para después penetrar en mayores detalles.

Una forma usual de expresar a grandes rasgos el comportamiento de las importaciones en relación con el producto es la de utilizar las elasticidades de importación. En el gráfico 6, en el que figuran las importaciones y el producto bruto interno de América Latina desde 1950 hasta 1962, un crecimiento de las importaciones a un ritmo igual al del producto se expresaría por una elasticidad unitaria. Puede apreciarse que —con fluctuaciones— el ritmo ha

sido menor que el del producto, y este resultado, aunque con baja precisión, se confirma mediante procedimientos estadísticos más elaborados. Si se estima la elasticidad para cada país, se encuentra una variación amplia desde cifras del orden de 0.2 hasta mayores a 2.0. (Véase el cuadro 14.) Esa dispersión indica un motivo para las fluctuaciones del conjunto de América Latina y va señalando ya la necesidad de entrar en un estudio pormenorizado por países, una vez examinados los aspectos globales de la sustitución.

CUADRO 14

América Latina: Elasticidades de importación con respecto al producto bruto interno

	<i>Elasticidades</i>	
	<i>Implícitas en planes oficiales</i>	<i>Estimadas para el período 1950-1962</i>
Argentina	0.7	1.2
Bolivia	...	1.9
Brasil	1.3	0.2
Centroamérica	...	1.0
Colombia	0.8	0.7
Chile	0.6	1.7
Ecuador	0.8	0.8
Haití	...	0.8
México	...	0.6
Panamá	...	0.9
Paraguay	1.8	1.7
Perú	...	0.9
República Dominicana	...	1.5
Uruguay	...	2.2
Venezuela	0.4	0.6

NOTA: Las elasticidades estimadas para el período 1950-1962 deben interpretarse con cierta cautela porque no necesariamente resultan válidas ni se ajustan directamente con la expresión de una elasticidad constante. Las cifras se han deducido directa o indirectamente de diversos tipos de relaciones y representan valores medios en el período. Por otra parte, en este período pueden haber influido circunstancias de carácter especial que hagan que en algunos casos estos coeficientes de elasticidad reflejen no sólo relaciones estructurales entre importaciones y producto. A pesar de estas circunstancias, estos coeficientes recogen en forma simplificada el comportamiento que tienen las importaciones en los distintos países.

De todos modos, una estimación de la elasticidad de importaciones para el conjunto de la región obtenida como promedio ponderado de las cifras del cuadro 14, indica que aumentan en 0.85 por ciento por cada uno por ciento del crecimiento en el producto regional.

Otra manera simple de apreciar la evolución relativa de las importaciones respecto al producto es a través del coeficiente de importaciones. En el gráfico 7 se ilustra la disminución paulatina en el coeficiente de importaciones latinoamericano desde 1950. En forma coherente con lo expresado sobre las elasticidades, si el examen se hace por países, puede comprobarse que en algunos

de ellos la tendencia del coeficiente fue ascendente. En conjunto, sin embargo, disminuyó el coeficiente regional.

En el cuadro 15 se muestra el coeficiente de importaciones de algunos países latinoamericanos en el período 1950-63. Cabe apreciar que la tendencia a reducir ese coeficiente en la Argentina y México ha tendido a estabilizarse en los

CUADRO 15

América Latina: Coeficientes de importación^a con respecto al producto bruto interno

<i>País</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1960</i>	<i>1962</i>	<i>1963</i>
Argentina	7.3	5.5	6.3	7.1	5.5
Brasil	7.3	5.4	5.8	4.5	...
Colombia	11.4	13.8	9.3	8.5	...
Chile	9.5	9.7	13.0	12.0	11.0
México	8.0	7.5	7.3	6.8	7.2
Perú	11.9	12.9	11.0	14.0	14.0
Venezuela	35.3	34.2	24.0	21.0	19.0
América Latina	9.9	9.4	8.8	8.4	...
América Latina (excluyendo Venezuela)	8.6	7.9	7.8	7.5	...
América Latina (excluyendo Argentina, Brasil, México y Venezuela)	11.8	13.3	12.1	12.2	...

^a Importación CIF a precios de 1960.

últimos años, aunque presenta fluctuaciones en el primero de los países. En Brasil, y también en Venezuela, prosigue la tendencia a disminuir el coeficiente.

Los coeficientes de importación a que han arribado los tres países de mayor tamaño de la región son bastante reducidos para la dimensión de sus mercados, si se comparan con los coeficientes de países de mercado mayor. (Véase el cuadro 16.) Además, las tendencias del coeficiente de importaciones de estos países son ascendentes y, por lo tanto, se diferencian de los de América Latina según se comprobará con una nueva consulta al gráfico 7.

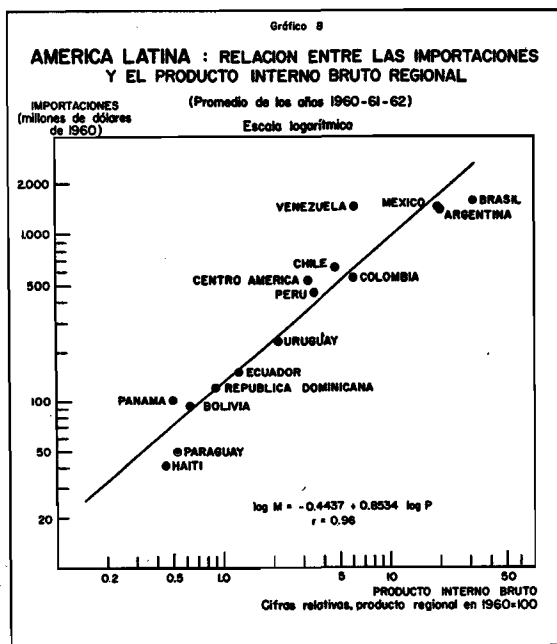
CUADRO 16

Coeficientes de importación de algunos países desarrollados

	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1960</i>	<i>1962</i>
Italia	10.6	12.4	17.6	20.1
Reino Unido	19.3	20.3	22.1	21.5
R. F. Alemana	10.1	15.5	19.6	21.3
Estados Unidos	3.7	4.1	4.5	4.6

FUENTE: Naciones Unidas, *Yearbook of National Account Statistics* (varios años).

Durante el período que media entre 1929 y 1950, Argentina, Brasil y México habían experimentado una reducción sustancial en su coeficiente de importaciones. El de Argentina era en 1951 de alrededor del 50 por ciento de la cifra correspondiente a 1929. La relación entre los de Brasil y México era de 65 y 56 por ciento, respectivamente, entre los mismos años. Es decir, una parte importante de la reducción experimentada hasta la actualidad en ese coeficiente se había conseguido en el período anterior a 1950, en etapas no muy avanzadas de la sustitución. Más recientemente —a pesar de los elementos de contención que surgen especialmente en Brasil y Argentina y con el avance simultáneo en etapas más profundas de la sustitución— las nuevas reducciones del coeficiente parecen moderadas en contraste con aquel período.



En el gráfico 8 se ilustra la posición comparativa de varios países latinoamericanos, en términos de la relación entre las importaciones y el producto. Para el conjunto de América Latina, se obtiene una elasticidad de importaciones respecto al producto de 0.85, que es equivalente a la tendencia por países estimada con base en los últimos 15 años y con una evolución de conjunto cercana a esta cifra. Es evidente que la obtención de relaciones sobre una comparación internacional está sujeta a una serie de objeciones y entre ellas el hecho de que

hay otros elementos que intervienen en esa relación. De todos modos se obtiene un resultado que viene a ser una indicación útil.

Para determinar la magnitud de un proceso de sustitución es necesario definir un punto de referencia que corresponda al caso de una sustitución neutra, o de no sustitución. Como la sustitución de importaciones queda determinada por comparación entre lo que ocurre en un determinado período histórico y el punto de referencia, adquiere mucha importancia establecer este último, puesto que influiría en el juicio que pueda hacerse acerca del esfuerzo de sustitución realizado y de los frutos que con él se han obtenido.

Por ello, resulta útil revisar algunas de las principales sugerencias que se han hecho para definir este punto de referencia en el proceso de sustitución neutra.

Ese punto suele escogerse más que como el resultado de un estudio sobre el particular, como una convención que parece razonable al nivel de agregación con que se opera. Por lo general, esa posición de referencia se define como una elasticidad unitaria de importación, equivalente a mantener fijo el coeficiente de importación.

De este modo, en América Latina, la sustitución vendría expresada por la diferencia entre la elasticidad de 0.85, por ejemplo, y la de 1.00. La magnitud misma del coeficiente de elasticidad indica la contribución que aporta el proceso de sustitución a aliviar las necesidades de importación que hubieran sido necesarias en otro caso para atender el crecimiento del producto.

Una convención de ese mismo tipo es precisamente la que adopta H. S. Chenery⁶ como posición proporcional de referencia, a partir de la cual evalúa la magnitud con que el proceso de sustitución contribuye a elevar el producto industrial. Esa contribución resulta alrededor de la mitad del incremento experimentado en el producto industrial según se desprende de un modelo basado en un numeroso grupo de países en desarrollo.

Así pues, la posición de referencia, de sustitución neutra, tiene importancia no sólo para determinar la intensidad de la sustitución, sino también para estimar el aporte que este proceso hace al desarrollo industrial.

Con similar criterio, pero empleando un método diferente, en una publicación reciente de la CEPAL⁷ se muestra que la sustitución de importaciones de bienes manufacturados aportó directamente alrededor de la tercera parte del crecimiento del producto industrial de cinco países latinoamericanos.

Si, tomando este mismo ejemplo, se acepta que las importaciones de manufacturas se vinculan más bien al producto industrial, resultará que su sustitución habría contribuido a explicar directamente 4 quintas partes del crecimiento industrial, resultado que sería coherente con la caracterización de elemento motriz que se da a la sustitución en el modelo de desarrollo hacia adentro.

Pueden advertirse otras limitaciones de una definición simple de la posición de referencia si se intenta un examen sectorial de la sustitución. Este proceso

⁶ Véase "Patterns of Industrial Growth", *The American Economic Review*, septiembre de 1960.

⁷ Véase CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716, Rev. 1, N° de venta 66.II.G.4), Nueva York, diciembre de 1965.

no ha transcurrido homogéneamente ni en el tiempo ni por sectores. A causa de su simplicidad, un coeficiente de importaciones constante oculta efectos de la demanda que tampoco son homogéneos, y que comportan un crecimiento sectorial dispar, un cambio estructural inherente al crecimiento del ingreso por habitante y al avance tecnológico mundial.

La definición de la posición de sustitución muestra cómo la situación en que se mantiene fijo el coeficiente de importaciones resulta atractiva en virtud de esa sencillez. Pero esa misma simplicidad oculta la verdadera índole de los fenómenos que componen el proceso de sustitución, sustrayéndolos así del análisis. Un coeficiente global refleja lo que ocurre en el conjunto de la economía en promedio. Pero precisamente este promedio resulta de una serie de situaciones sectoriales, que aunque apunten en la misma dirección, pueden tener distinta intensidad e incluso señalar direcciones divergentes. Por ejemplo, en un determinado período puede darse en un país una sustitución muy intensa en algunos sectores o sustitución débil o neutra en otros. También puede ocurrir que haya un tercer grupo de sectores en que aparezca una demanda de nuevos bienes con mayor proporción de importación y que, por lo tanto, debido a estos sectores haya un aumento de la proporción de importación respecto a la demanda que podría calificarse de sustitución negativa.

Los diversos sectores productivos tienen características diferenciadas, esto es, distintos requerimientos de capital, de ocupación y de complejidad tecnológica. Por lo tanto, los esfuerzos requeridos para lograr determinado grado de sustitución varían de sector a sector.

Esta distinta intensidad de sustitución en los diversos sectores ha sido una característica del proceso sustitutivo en América Latina. En efecto, hasta 1950 predominó en muchos casos la sustitución de bienes de consumo no durable y algunos durables, e inmediatamente después de 1955 en algunos países se registró un proceso de sustitución más intenso en industrias mecánicas y en otras productoras de bienes intermedios básicos.

El examen del proceso de sustitución debe discriminarse no sólo según los sectores de origen de los bienes, sino también según el destino económico de los mismos. Es muy distinto el papel que desempeñan las importaciones de bienes de consumo, de capital e intermedios; cada grupo responde a diferentes motivaciones económicas. Un coeficiente global tiende a encubrir estas diferencias que parecen tener gran importancia, al menos para definir la situación de referencia.

En cuanto a la demanda final para consumo, la proporción que se importa para distintos tipos de bienes es variable en una economía. Siendo diferente el ritmo a que crece la demanda de cada uno de esos bienes, resultará que la demanda va haciendo cambiar la relación promedio entre importaciones y demanda total.

En el caso de las importaciones de bienes intermedios es necesario tener en cuenta que esas importaciones resultan de la estructura y grado de avance industrial del país y que ello implica una reacción determinada frente a un comportamiento dado de la demanda final.

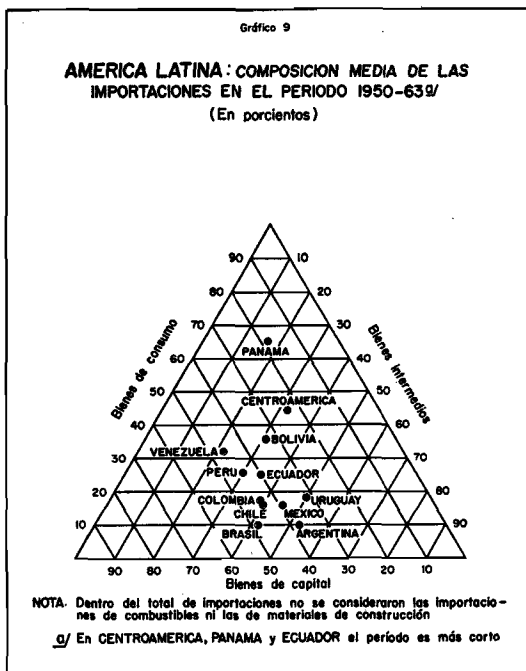
Así pues, el coeficiente global oculta determinada estructura de relaciones

que permite distinguir entre el objetivo de la demanda final, por una parte, y, por otra, los medios con que se persigue satisfacerla y las relaciones cambiantes entre ambos, que son el fruto de una estrategia de desarrollo.

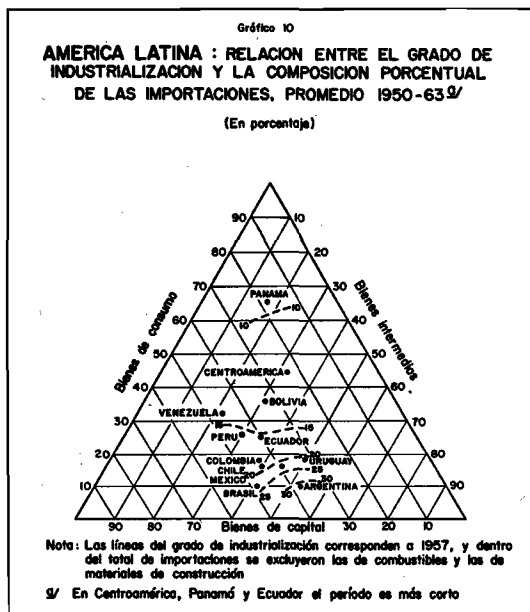
En consecuencia, la sustitución es un proceso con un significado mucho más amplio que el de un simple cambio en el coeficiente de importaciones. Se trata de una modificación íntimamente ligada a la transformación de la economía, tanto en la demanda como en la producción. La industrialización y la sustitución de importaciones en América Latina no son sino dos manifestaciones de un mismo proceso.

De las consideraciones anteriores surge con claridad que el empleo de un concepto de sustitución neutra con base en la elasticidad unitaria de importación es ciertamente inadecuado para el conjunto de la economía.

Una manera de analizar más en detalle las importaciones sería operar sobre tres grandes grupos por destino económico: bienes de consumo, bienes de inversión y bienes intermedios. Puede lograrse así una representación gráfica sencilla para mostrar el avance comparativo de cada país en el proceso de sustitución. Esto se consigue con triángulos equiláteros en que cada lado, con una longitud de 100 por ciento, representa el total de importaciones de bienes de



consumo, de capital o intermedios. Véase, por ejemplo, en el gráfico 9 la composición de las importaciones de Centroamérica: más de 40 por ciento de bienes de consumo, más de 20 de bienes de capital y más de 30 por ciento de bienes intermedios. El mismo gráfico muestra que la Argentina, el Brasil y México han logrado —ya que no importan—⁸ una amplia sustitución de bienes de consumo. Muestra también la posición relativa de otros países en cuanto a la composición de sus importaciones.



Este tipo de análisis adquiere mayor interés cuando la composición de las importaciones se vincula al grado de industrialización: relación entre el producto del sector industrial y el total. (Véase el gráfico 10.) Las relaciones que se han producido entre el grado de industrialización y la composición de las importaciones permiten verificar, por este camino, la conocida secuencia en que se emprendió el proceso de sustitución de importaciones en América Latina. En las etapas incipientes de la industrialización los cambios más intensos se dan en los bienes de consumo. Conforme avanza la economía industrial siguen reduciéndose esas importaciones de consumo aunque a ritmo más lento, y au-

⁸ Obsérvese, sin embargo, que éste es un tipo de argumento negativo, que puede encubrir distintos matices de contención, y de desplazamiento de un tipo de importaciones por otras que cumplen similar función, pero caben en otra de las clasificaciones utilizadas.

menta paulatinamente la proporción de bienes intermedios y de capital. Al aumentar el grado de industrialización se va tropezando con dificultades crecientes. Un avance de 5 por ciento corresponde a un cambio porcentual mayor en la reducción de la importación de bienes de consumo.

Si se examina la trayectoria de sustitución, en forma normal a las curvas de grado de industrialización constante, puede apreciarse que —a la altura de los grados de industrialización más elevados que se encuentran en América Latina— casi no se altera la proporción de bienes de capital importados en el total de importaciones, en tanto que los bienes intermedios tienden a crecer a expensas de los de consumo.

La secuencia descrita ha sido interpretada como una estrategia de sustitución que va de lo simple a lo complejo, y de menores a mayores requerimientos de capital y tecnología, esto es: de los bienes de consumo no duraderos a los duraderos, los intermedios y los de capital. Sin embargo, la complejidad tecnológica y los requerimientos de capital para producir ciertos bienes de consumo duradero que han sido sustituidos, supera largamente las necesidades similares de algunos bienes de capital en los que la sustitución casi no ha adelantado. Basándose en esta crítica pueden originarse algunas dudas sobre la justificación usual de la secuencia emprendida. Las categorías analizadas son demasiado generales todavía como para dar sustento a una interpretación de ese carácter. Hay otros argumentos de carácter interno y externo que justifican la secuencia, entre ellos el carácter reactivo de la política económica que emana de dificultades originadas fuera del área, y que se ha traducido en un esquema proteccionista que "ha tendido a amparar indiscriminadamente al conjunto de los productos terminados y en particular a los bienes de consumo. Se han dado así estímulos preferentes a una diversificación rápida de la actividad manufacturera, pero circunscrita principalmente a esas categorías de bienes. Al propio tiempo ello le ha restado estímulos a la especialización con lo que implica en cuanto a mayor productividad y eficiencia".⁹

El examen realizado hasta ahora, ilustrado con los dos gráficos triangulares utilizados, se refiere a una comparación entre países. También resulta de interés seguir la trayectoria de cada país en el proceso de sustitución y ver si se corroboran las primeras conclusiones. En los países menos avanzados en el proceso de sustitución y con menor grado de industrialización, los desplazamientos en la composición de importaciones tienen fuertes elementos de variación en el consumo, de dirección vertical en los gráficos triangulares. Puede interpretarse esto como contención y esfuerzos de sustitución en bienes de los que parece más fácil prescindir o a los que se da preferencia en el proceso sustitutivo. En el gráfico 10 se aprecia que la comparación entre países muestra el paralelismo entre la reducción en bienes de consumo y el crecimiento en el grado de industrialización, lo cual sugiere que ha sido la reducción en ese tipo de bienes el principal impulsor en el proceso de industrialización. Cabría esperar que los países que han avanzado más en el proceso no puedan ya reducir sustancialmente las importaciones de consumo y que se plantee en ellos la alternativa de reducir importaciones de bienes intermedios o de bienes de capital, es decir,

⁹ Véase CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, p. 37.

que los componentes de variación en la composición de importaciones se darían preferentemente en el sentido horizontal en el gráfico mencionado. Esto es precisamente lo que ocurre, pero con otra connotación, además, pues los cambios de composición se manifiestan casi paralelos a las curvas de grado de industrialización constante.

Si se analizan los cambios recientes en el grado de industrialización de los países que han avanzado más en el proceso sustitutivo, se advertirá que el ritmo de progreso industrial se ha debilitado al tiempo que quedaban reducidas a un mínimo las importaciones de bienes de consumo. Las variaciones recientes en la composición de las importaciones que se manifestarían en sentido casi horizontal en el gráfico 10 —donde fluctúan principalmente las proporciones de bienes de capital y bienes intermedios en cada país— parecen haber contribuido sólo ligeramente a elevar el grado de industrialización.

Para analizar el proceso de sustitución, se han ligado las importaciones a otras variables económicas internas. Por ejemplo, en un estudio de la CEPAL¹⁰ se vinculan los bienes importados de consumo al consumo total, los de capital a la inversión y los intermedios al producto. Estas relaciones parecen confirmar la secuencia en que se emprendió la sustitución de importaciones en América Latina y puede comprobarse la magnitud en que se han reducido las importaciones de bienes de consumo.

Sobre las cifras de composición de las importaciones del cuadro 17 se ha obtenido el cuadro 18 al relacionar aquellas cifras con las variables internas indicadas. Puede apreciarse que la proporción que representan los bienes de consumo importados en relación con el consumo total es sumamente reducida en el conjunto de América Latina. En bienes de capital es bastante mayor la importancia cuantitativa de los importados. Los bienes de consumo importados representan solamente alrededor de uno por ciento del consumo total, en tanto que la proporción importada de la inversión es del 16 por ciento. Esta última proporción sería mucho mayor todavía si se excluyera la inversión en construcciones, que tiene un coeficiente pequeño de importación.

CUADRO 17

*América Latina: Composición de las importaciones entre 1950 y 1963**
(Porcentajes)

	1950	1955	1960	1963
Bienes de consumo	16.3	14.8	14.6	15.0
Bienes intermedios	39.8	43.4	44.6	46.3
Bienes de capital	43.9	41.8	40.7	38.7

NOTA: Se ha calculado el total de los tres grupos como 100, excluyendo un pequeño grupo de varios.

* En estas cifras no se incluyen Bolivia, Cuba, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay ni los cinco países centroamericanos. Como la información correspondiente no se extiende a lo largo del mismo período, se dificulta una comparación uniforme. Sin embargo, no se alterarían significativamente los resultados si se incluyesen los países aludidos.

¹⁰ Véase, *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev. 1), (Nº de venta: 64.II.G.6), Nueva York, noviembre de 1963.

CUADRO 18

*América Latina: Relación entre importaciones y variables internas
entre 1950 y 1962*^a
(Porcentajes)^b

	1950	1955	1960	1962
Bienes de consumo en relación al consumo total	1.7	1.5	1.3	1.2
Bienes intermedios en relación al producto bruto interno	3.5	3.6	3.2	3.0
Bienes de capital en relación a la inversión bruta total	24.8	19.7	16.4	15.9

^a Este cuadro se basa en los mismos países que el cuadro 17.

^b Cifras originales en dólares de 1960.

Sin embargo, debe señalarse que en este tipo de comparaciones las cifras nacionales no tienen un contenido que se corresponda precisamente con las de origen importado. Por lo tanto, no es tarea fácil el análisis de las cifras resultantes de la comparación. Las variaciones en la relación de bienes de inversión importados con la inversión total pueden deberse efectivamente a la sustitución de bienes de capital, pero también pueden resultar de un cambio en el patrón de inversión, por ejemplo si se realizan más obras de construcción y carreteras que instalaciones industriales. Los cambios en la relación de bienes intermedios importados suelen corresponder a sustitución, a efectos indirectos, y también a desplazamientos de unos tipos de importaciones por otros. Por ejemplo, si se produce internamente un bien que originalmente se importaba, ese bien puede desaparecer de las listas de importación, pero en cambio se introduciría en la lista algún insumo necesario para fabricarlo.

El estudio de las importaciones con el esquema de insumo-producto exige establecer relaciones de comportamiento que seguramente resultarán distintas en la demanda intermedia y en la final. Para cada importación utilizada por los sectores de demanda intermedia se adopta como posición de referencia que la sustitución neutra equivale a mantener fija la relación entre esa importación y el valor de la correspondiente producción sectorial.¹¹ En otras palabras, equivale a mantener fijos los coeficientes técnicos de los insumos importados respecto al valor de la producción. Mantener al nivel sectorial la proporción entre los insumos importados y la producción parece casi equivalente a la expresión física de la no sustitución. Un criterio similar puede adoptarse para definir la no sustitución o sustitución neutra en la inversión, esto es, aceptar una proporción dada de bienes de capital importados. En cuanto al consumo, puede emplearse una determinada elasticidad, o mantener fija su proporción respecto al consumo total. Ello no ejercerá mucha influencia debido a la relativa pequeñez de esas importaciones.

¹¹ Por otra parte, cuando el sector es un agregado de varios subsectores, puede darse el caso de que existan movimientos intersectoriales de sustitución que se compensen entre sí y por eso no aparezcan en el promedio del sector.

Con estas bases pormenorizadas para definir la no sustitución, y con los elementos de juicio con que se cuenta en cada país para proyectar la demanda final, puede evaluarse el efecto que el crecimiento del producto ejerce sobre las importaciones, merced a las relaciones estructurales que establece el esquema insumo-producto, y a través de una elasticidad dada de importación.

En otras palabras, una vez proyectada en detalle la demanda final correspondiente a un determinado crecimiento de la economía, las vinculaciones que registra el insumo-producto determinan las necesidades de bienes intermedios y, por lo tanto, de las importaciones requeridas de los mismos. Sumando éstas a las importaciones estimadas de bienes finales, se obtiene una cifra global que representa las necesidades de importación en el caso de que no se registren sustituciones, es decir, cuando la sustitución es neutra. En el caso de sustitución neutra, es también posible vincular el crecimiento de esas importaciones con el crecimiento del producto, a través de una elasticidad global correspondiente a la no sustitución.

Evaluaciones de este tipo se realizaron con las informaciones de que se disponía sobre varios países¹² y con algunas estimaciones de carácter global para toda América Latina. Resulta de sumo interés constatar con esta información que el resultado indica en las importaciones un crecimiento más rápido que el del producto, coherentemente con la posición de sustitución neutra. Si el producto crece a la misma tasa histórica, las compras en el exterior crecen a un ritmo entre 1.1 y 1.3 veces el del producto. Si la tasa de crecimiento es más alta que la histórica, las importaciones crecen superando relativamente al producto en proporciones de 1.2 a 1.5 o más.

La interpretación de estos resultados afecta la evaluación del aporte que hace el proceso de sustitución al crecimiento del producto industrial. Puede aceptarse que la magnitud del aporte directo supera la proporción que se había mencionado. Los resultados señalan también que el esfuerzo de sustitución es mayor que el implícito en las definiciones más simples de carácter global. Reducir la elasticidad de importaciones de 1.0 a 0.85 es por supuesto una tarea de menor envergadura que reducirla de 1.2 ó 1.3 a 0.85. El mantenimiento de un coeficiente constante entre las importaciones y el producto exige ya un esfuerzo de sustitución. Además, estos resultados parecen sugerir que la tendencia natural al desequilibrio del comercio exterior es más fuerte que la deducible de los criterios usuales y de carácter intuitivo.

Otra conclusión que cabría obtener de esos resultados es que, en las actuales condiciones latinoamericanas, el proceso de incorporación de la tecnología puede rebasar con facilidad el ritmo de desarrollo interno, mientras la región siga ajena al proceso de creación de tecnología, ya que ese progreso técnico se manifiesta a través de la demanda final, de consumo y de inversión y la estructura industrial existente no logra compensar las necesidades adicionales de importación que se crean.

La lógica de estos resultados debe buscarse en la madurez de la estructura industrial y en la disparidad con que crecen los diferentes componentes de la

¹² Se utilizaron matrices de insumo-producto de la Argentina, Bolivia, México, el Perú y algunas elaboradas provisionalmente para el conjunto de América Latina.

demanda final. Parte importante de las importaciones intermedias se orienta hacia los sectores industriales. La demanda de bienes de este origen crece más que el promedio. Las importaciones de bienes de inversión se amplían en la misma proporción que el producto si se mantiene un ritmo estacionario de crecimiento, pero en mayor proporción si el ritmo se acelera.

Utilizando el esquema de insumo-producto, el cálculo de las necesidades de importación consiste en definitiva en una suma ponderada de demandas finales según sus requerimientos directos e indirectos. Por el hecho de ser componentes importantes, las importaciones de origen industrial y las importaciones para la inversión —que tiene alto contenido importado en relación con otros sectores— influyen bastante en el resultado de una elasticidad de importación mayor a la unidad, sobre todo si se acelera el crecimiento del producto, con el aumento consiguiente en la inversión.

Además, un esfuerzo significativo para lograr el desarrollo supone cambiar la composición de las inversiones para poner una acentuación grande en las instalaciones industriales —una vez superadas las etapas de construcción de la infraestructura básica— y ese tipo de inversiones tiene un mayor contenido importado.

Del examen de las importaciones latinoamericanas en el marco del insumo-producto, no sólo se desprenden las conclusiones que acaban de mencionarse, sino también sugerencias adicionales que iluminan diversos aspectos de la sustitución.

Una de ellas es la ilustración sencilla que permite el insumo-producto sobre la eficiencia de una sustitución, a través del cómputo de la sustitución bruta, o intentada, y la neta, o efectivamente conseguida; por lo general, la segunda es significativamente menor que la primera a causa de los efectos indirectos de la producción de unos sectores sobre la de otros. Este cálculo es un ejercicio relativamente simple cuando se trata de importaciones de carácter competitivo y con capacidad productiva interna equivalente. Pero se tropieza con problemas de carácter estructural que dificultan el análisis cuando se trata de examinar la sustitución de bienes de carácter complementario a la producción interna.

Parece probable que la mayoría de las importaciones latinoamericanas sean de carácter complementario. A este respecto no deja de ser sugerente el alto porcentaje que los productos de la industria mecánica —exponente del progreso técnico— tienen en las importaciones. Precisamente en esta industria es donde son más notables las deficiencias productivas regionales. Y en la misma dirección están las políticas proteccionistas seguidas, que a veces se han manifestado explícitamente para incentivar la producción y reducir o prácticamente anular la importación de productos similares a los internos.

Pensar en la sustitución de bienes complementarios —aparte considerar los efectos indirectos— exige un examen de cómo puede modificarse la estructura de las relaciones interindustriales. Los problemas de inversión adquieren también mayor importancia. Al ir cambiando, esa estructura de relaciones se asemeja algo más a las estructuras más complejas y abundantes en nexos que caracterizan a los países desarrollados. Pero como el "relleno" de estructuras no puede ser integral —por la concepción misma del proceso de sustitución, mien-

tras sea ajeno a la creación tecnológica— se ponen de manifiesto “nexos faltantes”, y ello puede encontrar expresivo ejemplo en el caso extremo de las industrias de ensamblaje, tales como las armaduras de vehículos. En efecto, se sustituye el vehículo pero —debido a la falta de nexos industriales internos— deben importarse no sólo parte sustancial de los componentes, sino también de los bienes para la inversión, a causa de la debilidad productiva en estas líneas.

Las relaciones funcionales entre la demanda intermedia y la final que muestra el esquema de insumo-producto, permiten superar el rígido marco de la clasificación de importaciones en bienes de consumo, de capital e intermedios. Resulta así interesante comprobar que en la Argentina las importaciones en esos tres rubros en 1950 representaban 9.2, 15.3 y 75.5 por ciento respectivamente del total de importaciones, es decir, un nivel relativamente bajo en bienes de consumo importados. Su proporción en el total de consumo e inversión de origen externo, representaba un 40 por ciento. Sin embargo, como los bienes intermedios también se dirigen en última instancia a la demanda final, puede estimarse que un 60 por ciento de las importaciones se destinaba al consumo en su empleo final. Sobre una base equivalente, la proporción destinada al consumo se había reducido ligeramente hacia 1959.

Un estudio sobre el proceso de sustitución en el Brasil¹⁸ en que se hace un detallado examen de la función que cumplían las importaciones —en lugar de usar el cuadro de insumo-producto— muestra una situación análoga. En 1950, la proporción de bienes de consumo importados con respecto al total de los bienes de origen externo destinados a la demanda final era de un 45 por ciento, relación que 10 años después se había reducido a un 20 por ciento. Las importaciones de bienes de consumo en el mismo lapso se redujeron de un 14 a un 7 por ciento de toda la importación. Estas cifras parecen señalar una fuerte reducción en el consumo de origen importado, pero si se analiza el destino final de todas las importaciones, se comprueba que alrededor del 50 por ciento se destinaba al consumo en 1950, proporción que 10 años después se había acercado al 60 por ciento y seguía creciendo en 1961. Es ésta una conclusión muy diferente de la que se obtendría si se analiza sólo la clasificación de las importaciones y no su función. Estos hechos tienen interés para el análisis de la estrategia de desarrollo económico que se perseguía implícita o explícitamente en ese proceso de sustitución.

b) *La estrategia de desarrollo y la sustitución de importaciones*

Paralelamente a la importancia creciente del modelo de crecimiento hacia adentro, se ha venido creando un proceso de industrialización con rasgos peculiares. Al perder importancia relativa las exportaciones, en este tipo de desarrollo se concentran los esfuerzos en el proceso de sustitución. Sin embargo, estos esfuerzos no llegan a traducirse con el tiempo en mayores exportaciones, sino que se restringen a los ceñidos límites del mercado interno. Pareciera que la denominación misma de crecimiento hacia adentro sugiere esa restricción. Puede

¹⁸ Véase CEPAL, “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, Nº 1, marzo de 1964.

señalarse la carencia de una política exportadora respecto al resto del mundo en los rubros no tradicionales, aunque la difícil perspectiva de los mercados internacionales para esa clase de exportaciones tiene indudable importancia. Conviene mencionar que recientemente no ha habido tendencia importante alguna para que países originalmente exportadores de productos primarios hayan podido superar esa barrera y crear una estructura exportadora más armoniosa y menos dependiente de los bienes tradicionales. Por ello, con una demanda diversificada —que crece dentro de los reducidos mercados nacionales al impulso de la tecnología moderna— surge en América Latina un tipo de industria cuya situación general ha sido calificada con acierto como “industrialización extensiva”.¹⁴

El marco general en que esa industrialización se produce lo proporcionan la demanda diversificada y la industria que también hace esfuerzos de diversificación para satisfacerla. Al instalarse esta industria suele adoptar técnicas modernas —las únicas disponibles muchas veces— aunque a pequeña escala para guardar proporción con el mercado. Esto conduce a situaciones de tipo oligopólico parejas a costos elevados que en muchos casos logran ampararse tras elevadas barreras arancelarias. Naturalmente, no puede así concebirse la exportación, y ya sea que se dé la situación común de mucha capacidad ociosa, o que el crecimiento del mercado sea lento, las utilidades no suelen reinvertirse en la misma industria, sino que se destinan a perseguir la diversificación, con lo que prosigue la secuencia.

En términos concretos, pueden examinarse los resultados en algunas industrias como la de vehículos automotores, en que funcionan unas 80 plantas productoras y ensambladoras para un mercado total del orden de producción del segundo productor europeo. La mayor planta en América Latina no llega a producir 10 por ciento del mercado. En la siderurgia —donde se dan fuertes desequilibrios entre la capacidad productiva de las diversas secciones— predomina una baja utilización de la capacidad laminadora y son comunes los costos elevados.

Estudiar la estrategia seguida para el desarrollo y las restricciones que contribuyeron a materializarla tiene indudable importancia, pues su acción ha ido modelando un patrón de sustitución por sectores y ha creado la industria con que ahora cuenta América Latina. Precisamente la discusión de ese patrón y de su evolución pasada —así como sus perspectivas de futura continuación— deben ser elementos del análisis en que se sustenta la proyección de importaciones.

Ya se indicó —en relación con las ilustraciones triangulares sobre la evolución del proceso de sustitución— la secuencia usual en que la sustitución se emprendió en América Latina y las políticas de carácter proteccionista que actuaron simultáneamente con ese esquema. El gráfico 10, que muestra un cercano paralelismo entre la reducción de bienes de consumo importados y el mayor grado de industrialización, parece sugerir que el principal papel impulsor del desarrollo, que permitió saltar la valla de las restricciones en exportación, estuvo en el proceso de sustitución de bienes de consumo, que deja librado al

14 Véase CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*.

desarrollo industrial a una trayectoria más difícil a medida que se va completando.

Sin embargo, los resultados del Brasil y la Argentina revelan una mayor proporción de importaciones destinada en última instancia al consumo, proporción que crece con el tiempo en el caso de Brasil.

Si bien en América Latina se siguió la secuencia señalada, se hizo con marcado retardo entre una y otra etapa, ya que sólo al estar casi agotadas las posibilidades de sustitución en bienes de consumo hacen aparición las de bienes intermedios y de capital. El criterio de seguir al mercado como orientador de la sustitución se aplicó con retraso en ciertos bienes intermedios y en los de capital. Hasta hace poco, en los países que lograron alcanzar bajas importaciones de bienes de consumo, se dependía todavía en alta proporción de industrias de bienes intermedios y de capital extrarregional para abastecer la demanda interna.

Además, la demanda de bienes de consumo —comprendidos los duraderos— está generalmente mejor atendida que la de bienes de capital. La industria productora de estos últimos suele estar afectada por serios problemas de escala, de obsolescencia de los equipos, de tecnología inadecuada y de falta de especialización.

La llamada "sustitución no deseada" —que en especial se refiere a ciertos tipos de bienes de consumo de carácter suntuario— ejemplifica el contraste entre los resultados de medidas protectoras, y la necesidad de una estrategia que pueda sortear esa clase de resultados inconvenientes.

Debido a la manera en que se emprendió el proceso de sustitución y también a la magnitud de su avance, se desplazó la vulnerabilidad externa de las economías regionales. Al haberse reducido significativamente el coeficiente de importaciones totales respecto al producto y al representar las compras exteriores de bienes de consumo sólo una pequeña fracción del total importado, resulta difícil una comprensión adicional de este tipo de importaciones. Mientras tanto, las nuevas industrias dependen para su operación de los insumos importados, y éstos son más esenciales o desempeñan un papel más importante en el nivel de actividad industrial cuanto más se haya avanzado en el proceso de sustitución. Los bienes de capital que todavía se importan suelen desempeñar un papel importante en el proceso de capitalización. Al producirse fluctuaciones en la exportación, debe optarse entre reducir importaciones intermedias o importaciones de bienes de capital. Si se reducen las primeras se afecta el nivel de la actividad económica interna y se registra un efecto inmediato. En el otro extremo, si se reducen las importaciones de bienes de capital se vulnera el proceso de capitalización. El efecto puede no ser inmediato, pero es indudable que a plazo mayor o menor se afectará también no sólo el nivel de actividad, sino el desarrollo mismo de la economía.

El efecto adverso que tienen en el proceso de capitalización las dificultades y fluctuaciones en el balance de pagos en algunos países latinoamericanos que más avanzaron en el proceso de sustitución parece haber adquirido mayor importancia que la vulnerabilidad resultante de reducciones en los bienes intermedios importados.

Una de las razones de ello reside en la mayor proporción que los bienes de capital importados representan en la inversión, en relación con el peso que tienen en el producto los bienes intermedios de origen externo, es decir, los bienes de capital importados forman parte sustancial directa de la inversión. Pero también el papel de las importaciones es indirectamente importante para la inversión, pues el sector de industrias mecánicas que produce internamente en América Latina algunos bienes de inversión, tiene también una elevada dependencia externa. Además, en términos cualitativos, la dependencia externa en la capitalización es aún más importante, pues la dependencia del exterior es decisiva en los equipos propiamente productivos.

El porqué de la vulnerabilidad externa en el proceso de capitalización puede encontrarse también en el efecto más prolongado con que repercuten esas restricciones. En efecto, cuando los bienes de capital de origen externo representan una proporción menor de las importaciones totales que los de uso intermedio, cualquier fluctuación en importaciones de bienes de capital implica una más elevada proporción del total de importaciones de ese tipo, que la correspondiente fluctuación en bienes intermedios. Las importaciones de bienes intermedios en el conjunto de América Latina representan precisamente en las importaciones totales una proporción mayor que las de bienes de capital. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

Así pues, el avance en el proceso de sustitución ha ido desplazando el tipo de vulnerabilidad externa, sobre todo en los países latinoamericanos que han logrado mayores avances en ese proceso. La aplicación de una política muy decidida para que el proceso de capitalización deje de tener esa función de amortiguador de las fluctuaciones parece haber logrado que se sostuviera el proceso en algunos de esos países. De todos modos, los límites tan exigüos a que han llegado las importaciones van planteando problemas cada vez más difíciles a la política de defensa de la capitalización. En efecto, cualquier reducción ulterior debida a fluctuaciones en la balanza de pagos dificulta y obstaculiza unas importaciones que son esenciales.

c] *Agotamiento del proceso de sustitución*

Para considerar las posibilidades de continuar o intensificar el proceso de sustitución de importaciones en América Latina hay que analizar el fenómeno de su agotamiento. Es ésta una perspectiva importante para prever las necesidades de importación, pero sobre todo lo es —dado el papel pasivo que desempeñan las exportaciones— para determinar las posibilidades máximas de desarrollo económico.

Con las condiciones señaladas para la exportación, si se asigna a la demanda de bienes que actualmente se importan una tendencia a crecer más que el producto, sostener la tasa histórica en el crecimiento de éste —con equilibrio simultáneo en el balance de pagos— exige por lo menos mantener el intenso ritmo histórico que alcanzó el proceso de sustitución. Pero si además de suponer invariable el ritmo de aumento de las exportaciones, se desea que la tasa de aumento del producto sea mayor que la histórica, sólo podrá mantenerse el

equilibrio en el balance de pagos cuando se intensifique el proceso de sustitución.

El crecimiento de la economía estará condicionado por algunas restricciones. Una de ellas —y tiene gran severidad— es el lento ritmo en el crecimiento de las exportaciones. La sustitución de importaciones desempeñó el papel de mecanismo destinado a superar ese obstáculo. Por agotamiento en el proceso sustitutivo se entiende la incapacidad de esta estrategia para repetir la hazaña de romper el cerco de aquella restricción y lograr un crecimiento dado, crecimiento que debe ser por lo menos igual al histórico y preferiblemente mayor.

Así pues, el concepto de agotamiento es no sólo de carácter global, sino de significado dinámico, en cuanto al impulso que esa estrategia puede proporcionar al conjunto de la economía.

Tal como queda definido el agotamiento, no se trata de si puede reducirse o no la elasticidad de importaciones, sino de si la magnitud en que se reduce es suficiente como para garantizar cierto crecimiento de la economía.

Resulta perfectamente coherente el agotamiento así definido con el hecho de que existan amplias posibilidades concretas de sustitución en un determinado sector. Puede incluso tratarse de algún sector de mucha importancia cualitativa para la economía, y entonces —al mismo tiempo que se afirma el agotamiento del proceso sustitutivo como instrumento para alcanzar un mayor desarrollo— es recomendable intensificar los esfuerzos de sustitución en dicho sector.

El significado completo de ese agotamiento no debe buscarse, pues, en términos específicos, físicos o sectoriales, aunque en algunos rubros la sustitución ha sido plena y, por lo tanto, no puede seguir avanzando. Debe entenderse más bien que ese mecanismo se ha desgastado dentro del marco nacional y no está en condiciones de seguir actuando como uno de los pocos elementos fundamentales que impulsan el desarrollo. También parece razonable que estos argumentos tengan más vigencia en los países que se encuentran relativamente más avanzados en el proceso de sustitución. En los demás países, si siguen la misma estrategia de sustitución, puede preverse que llegarán a situaciones similares, y con mayor razón si se tiene en cuenta que sus mercados internos son más restringidos.

Las implicaciones y dificultades de continuar sustituyendo pueden apreciarse a diferentes niveles: el de las importaciones en su conjunto; el de su contenido sectorial; el del desarrollo industrial que se podría generar, y el de la estrategia de desarrollo que representa.

Desde el punto de vista de las importaciones —en términos internacionales— su coeficiente respecto al producto es ya bastante bajo en algunos países latinoamericanos y continúa descendiendo. La proyección de algunos de estos coeficientes según las tendencias recientes (véase de nuevo el cuadro 14), lleva a cifras extremadamente bajas, iguales o inferiores al coeficiente que llegaron a tener como mínimo las naciones más grandes y desarrolladas del mundo.

También se pone de manifiesto un debilitamiento del proceso de sustitución en el tiempo. Las tendencias de largo plazo tomadas a partir de 1929 —sin incluir los períodos de crisis o de guerra— implican un más intenso proceso de sustitución que las de años más recientes para el conjunto de la Argentina, Bra-

sil y México. Asimismo, se ha debilitado o detenido el proceso en países de mercado más reducido.

Paralelamente, el examen del desarrollo industrial que se ha ido creando —cuyo nivel de madurez se refleja en la estructura y asimetría del comercio exterior— ha permitido denominarlo "industrialización extensiva". En estas condiciones prolongar la sustitución dentro de los mercados nacionales sólo podrá ir agravando más dicha situación, provocando además un progresivo alejamiento de las condiciones internacionales de eficiencia. Esa industrialización extensiva contrasta al nivel internacional con las claras tendencias que se advierten en los grandes bloques económicos. Los progresos tecnológicos superan allí las fronteras e incluso los antagonismos políticos. La magnitud de las empresas que se ponen en pie para poder competir eficientemente en los mercados mundiales es un hecho evidente y de gran trascendencia.

Al estar ya muy limitadas las importaciones de bienes de consumo y de otros cuya producción requiere plantas relativamente pequeñas, la sustitución debe operar en forma predominante en tipos de bienes intermedios y de capital en que la producción suele tener importantes economías de escala. De no aprovecharse éstas se subyugaría aquel carácter extensivo. En estos productos tiene asimismo importancia su producción en núcleos de industrias diversas, con las múltiples implicaciones de economías externas, respaldo en investigaciones tecnológicas, apoyo crediticio y otros factores de similar significación. Aun en estas condiciones, los países desarrollados no se restringen al mercado interno sino que lo amplían considerablemente a través de la exportación.

Además, el financiamiento externo que contribuyó en su día a la creación de algunas industrias tiene ahora —debido a la magnitud de la deuda contraída y que precisamente es más elevada en casi todos los países que avanzaron en la sustitución— menos posibilidad de contribuir a superar el período de transición hacia una producción eficiente.

El debilitamiento que se manifiesta en el proceso de sustitución se origina en parte en su propio carácter de estrategia orientada hacia el consumo. Al crecer la proporción de importaciones con ese destino final se resiente la inversión, mientras el proceso de sustitución no avance paralelamente en este campo. Una vez agotadas físicamente muchas de las posibilidades de sustituir bienes de consumo, el crecimiento del producto industrial revela vacilaciones y, en general, un crecimiento más débil.

Una evaluación de los cambios estructurales conseguidos en la Argentina desde 1950 hasta 1960, revela con diversas comparaciones que la nueva estructura exige mayores importaciones, a pesar de los esfuerzos de sustitución realizados.¹⁸

Parece así que, por diversos motivos, la sustitución en el marco nacional va entrando en una ineficiencia progresiva. Entre los elementos que provocan ese fenómeno cabría señalar las mayores necesidades relativas de divisas surgidas de las deseconomías de escala, y la correspondiente tendencia a que se reduzca la relación producto-capital. Deben recordarse asimismo la acción de los "nexos

¹⁸ Véase D. Félix, *Did Import-Substituting Industrialization Save Foreign Exchange in Argentina?*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1965.

faltantes" interindustriales, y la creciente amenaza de mayores costos que pueden afectar la eficiencia incluso de las actividades de exportación.

En general, todo esto ocurre porque no parece haber justificación alguna para reproducir en pequeña escala toda la diversificación y multiplicidad de vinculaciones de una economía desarrollada. Y esa intención de reproducir totalmente —aunque sea en pequeña escala— es la que está implícita en el intento de proseguir sustituyendo más y más rubros de bienes intermedios y de capital.

Además, si se pretendiera seguir sustituyendo, esta estrategia debiera quizá plantearse como una solución integral y no meramente reactiva, es decir, de simple remplazo, pues el carácter extensivo antes aludido se agravaría con la diversidad de tipos de bienes a sustituir y de especificaciones equivalentes.

B. PROYECCIÓN DE LAS IMPORTACIONES

I. BASES PARA LA PROYECCIÓN

En la sección anterior se ha delineado una concepción del comercio exterior en relación con el desarrollo económico, que se concreta en dos vías de pensamiento, de cierta independencia entre sí. La primera se refiere a la vinculación entre las importaciones y el producto, cuya modalidad resulta de una sustitución y de una contención de importaciones. La sustitución constituye en ella la expresión de una estrategia de industrialización. La segunda radica en un crecimiento más bien inercial de las exportaciones, que frena el desarrollo y que, a través de contenciones, ha dado ímpetu al proceso de industrialización para sustituir importaciones.

Ambas vías convergen en la necesidad de guardar cierto grado de equilibrio en la balanza de pagos, de modo que los saldos sean financiados con recursos de capital externo. Debido a esta condición se hace patente el papel limitante que ejercen las exportaciones sobre el crecimiento económico. Aunque la restricción es superable en cierta medida mediante la intensificación de la sustitución de importaciones, este proceso —iniciado en forma reactiva y ceñido a los estrechos límites de los mercados nacionales— tiene sus propias limitaciones que, a su debido tiempo y superadas ciertas etapas de sustitución, se manifiestan en una paulatina pérdida de eficiencia.

En suma, las importaciones se vinculan funcionalmente al producto, y —mientras se mantengan las condiciones básicas que hasta ahora se han seguido— sería de esperar que, cuando se produzca un crecimiento económico más intenso, las necesidades de importación se distancien de las exportaciones. Al evaluar por anticipado este desequilibrio, deliberadamente se elimina el freno que la exportación ejerce sobre el producto, con el fin de estudiar otras alternativas al problema que así se crea. La intensidad de ese distanciamiento depende de las perspectivas de proseguir la sustitución de importaciones. Si la sustitución está agotada —o existe conciencia de su debilitamiento como elemento motriz— serán mayores las necesidades de importación en relación con el producto.

Se supone que no haya cambios sustanciales en la política económica ni de

mayor intensidad que los experimentados en el pasado en campos como la distribución del ingreso, las reformas estructurales, la política de industrialización y del sector externo, la promoción de la exportación de manufacturas, y otros de importancia similar.

La insuficiencia de las exportaciones para dar sustento a un adecuado crecimiento del producto en el largo plazo ocasiona un proceso de sustitución de importaciones, que establece una modalidad tal de relaciones entre importaciones y producto que permite un crecimiento más adecuado. Es decir, se crea una estrategia de sustitución de mayor o menor coherencia y perspectiva, que perdura un tiempo considerable mientras haya condiciones para ello. En la situación que así se genera sigue desempeñando un papel restrictivo el insuficiente crecimiento de las exportaciones. Ello influye tanto en las importaciones como en el ritmo de crecimiento del producto, pero, el efecto limitador se produce ahora a un nivel inferior al que regiría sin haber sustitución de importaciones.

Es importante subrayar que el avance en el proceso sustitutivo permite ir logrando niveles más elevados de desarrollo, pero que, una vez realizada la sustitución, será preciso resolver los problemas de nuevas necesidades de importación para seguir creciendo por sobre los niveles ya alcanzados. Es decir, sigue vigente la restricción del lento crecimiento de las exportaciones en el largo plazo.

Es indudable que los fenómenos de corto plazo en las exportaciones también ejercen su influencia. Las fluctuaciones en la exportación pueden ser absorbidas por la importación, parcialmente a través de una contención, mediante flujos financieros y también sacrificando el ritmo de crecimiento del producto. Es decir, los vínculos entre importaciones y producto, que son muy nítidos en el largo plazo, pueden sufrir en el corto plazo alteraciones más erráticas.

El objeto de las proyecciones que se hacen más adelante consiste en recoger las tendencias de largo plazo, y para ello es preciso observar las relaciones entre el comercio exterior y la economía interna por sobre las inflexiones y detalles de períodos cortos. Por ejemplo, una relación estadística en la que intervengan no sólo el producto, sino también las exportaciones e indicadores de precios y tipos de cambio, puede resultar ciertamente en un mejor ajuste a la evolución real de corto plazo de las importaciones. Sin embargo, el criterio final y decisivo no es un mejor ajuste. Detrás del resultado que satisface este criterio se encuentra la restricción que el lento ritmo de las exportaciones ejerce sobre el nivel de la actividad económica. Aquí se pretende analizar el comportamiento de las importaciones en el largo plazo. Aunque la introducción de elemento de corto plazo puede mejorar el ajuste estadístico de relaciones que expliquen ese comportamiento, no va a permitir necesariamente una mejor explicación de los elementos causales de esa tendencia de largo plazo. Por el contrario, puede perturbar el análisis al introducir vinculaciones entre las variables explicativas. Si en un país han primado los elementos de corto plazo al explicar la evolución de las importaciones y, sobre todo, si éstas han manifestado una rápida tendencia al descenso desde niveles ya relativamente bajos, parece bastante claro que predominan elementos de contención sobre la política de sustitución a más lar-

go plazo. También en este caso sería razonable reconsiderar la estrategia para lograr una proyección adecuada en vez de simplemente prolongar la contención.

Conviene examinar la posición de los países respecto al proceso de sustitución y al crecimiento de sus exportaciones. En el cuadro 19 se han ordenado según la intensidad del proceso de sustitución en una clasificación cruzada con el ritmo relativo en el crecimiento de las exportaciones en relación con el producto. En el cuadro se muestra el efecto del proceso de sustitución sobre el grado de industrialización, y se pone de manifiesto que los países que han logrado alcanzar un proceso de sustitución más intenso, han experimentado también una rápida evolución relativa de su producto industrial. Todo ello con cierta independencia del comportamiento relativo de las exportaciones al producto en el mismo período.

Si el cuadro 19 se compara con los gráficos triangulares 9 y 10 surgen algunas indicaciones sobre los países en los que está agotándose, o en vías de agotarse, el proceso de sustitución de importaciones como elemento motriz fundamental.

CUADRO 19

América Latina: Posición relativa de los países en el proceso de sustitución, crecimiento del poder de compra de las exportaciones y grado de industrialización, 1950-62

		Sustitución ^a		No sustitución o sustitución leve	
		$r_p > r_m$	h	$r_m > r_p$	h
$r_x > r_p$	Perú		1.23	Argentina	1.06
				Ecuador	0.97
$r_p > r_x$ ^e	México ^b		1.13		
	Venezuela		1.25		
$r_p > r_x$	Brasil ^b		1.46	Chile	0.97
	Centroamérica ^c		1.22 ^d	Uruguay ^b	1.15
	Colombia		1.40	Bolivia	0.90
	Panamá		1.18	Paraguay	0.91
	Haití		...	Rep. Dominicana	...

NOMENCLATURA: r_p , r_m y r_x indican tasas promedio de crecimiento anual del producto, importaciones y poder de compra de las exportaciones, respectivamente; h indica la relación entre el grado de industrialización de 1962 y el de 1950. El grado de industrialización se define como la proporción del producto industrial en el total.

^a Incluye casos de contención.

^b Desde hace unos 5 ó 6 años el avance en el grado de industrialización es más lento.

^c Respecto al resto del mundo, es decir, eliminando el comercio intrarregional.

^d En el caso de Centroamérica se ha tomado el promedio aritmético de los grados de industrialización de cada país.

^e Grupo con r_x y r_m más equilibrados; dentro del grupo $r_p > r_x$.

FUENTE: ILPES.

En la Argentina, Chile y el Uruguay —países con grados de industrialización relativamente elevados dentro del contexto de América Latina y que han avanzado bastante en la trayectoria de sustitución— se nota desde hace algún

tiempo un debilitamiento en el ritmo de crecimiento industrial. Esto podría indicar que se están presentando ya los síntomas de agotamiento en el proceso sustitutivo. Consideraciones similares y un menor ritmo de crecimiento en el grado de industrialización reciente del Brasil y México, podrían señalar una tendencia análoga.

Por lo tanto, si se recogen las tendencias de sustitución reveladas en el período 1950-62, país por país, y se proyectan sobre esta base los requerimientos de importación, probablemente se obtendrá una cifra mínima de importaciones que no se concilia con las consideraciones más realistas que se indican a continuación.

Si se aceptan los diversos argumentos expuestos sobre la tendencia al agotamiento en el proceso de sustitución, coincidente con el mayor avance en dicho proceso, la consecuencia más notoria para una proyección que tome en cuenta ese agotamiento en alguna medida, se daría en los casos del Brasil y México. Volviendo sobre el cuadro 19, estos países se desplazarían hacia la columna de la derecha, con mayores necesidades relativas de importación. En el caso de Brasil, ese cambio de posición resulta más brusco respecto a la reciente tendencia a reducir más todavía el coeficiente de importaciones. Pero esta tendencia, de prolongarse, entrañaría una contención que parece inadmisibles. En efecto, hacia 1975 el coeficiente de importaciones del Brasil representaría alrededor del 2 por ciento del producto, con tendencia decreciente, o sea menos de la mitad del coeficiente de los Estados Unidos, que a su vez revela tendencia creciente. La diferente magnitud de los mercados de estas dos naciones y las distintas condiciones para la creación de una tecnología propia hacen pensar que ese coeficiente tan reducido no expresa otra cosa que la prevalencia de elementos de contención. Por lo tanto, esa proyección es de carácter mecánico, pues la contención no haría viable el supuesto crecimiento del producto.

En el caso de México, que en los últimos años ha revelado tendencias a estabilizar su coeficiente de importaciones, el cambio de situación —al considerar la tendencia al agotamiento del proceso— no resulta en diferencias tan marcadas como en el del Brasil.

Además, según recientes declaraciones oficiales, en el Brasil se considera que ulteriores avances en el crecimiento del producto exigirán importaciones a un ritmo mayor que el del propio producto. En este mismo sentido, cabría señalar que el plan más reciente implica una elasticidad de importación respecto al producto mayor que la unidad.

En México se hacen similares consideraciones: el plan de realizaciones inmediatas implica también, a corto plazo, una elasticidad de importaciones mayor que la unidad. A más largo plazo, las expectativas oficiales indican exigencias de importación a un ritmo similar al producto, pero no inferior.

De este modo, aceptar el agotamiento en el proceso de sustitución —por lo menos en estos dos países que han avanzado mucho en dicho proceso— no sólo implica comprender las dificultades de proseguir esa estrategia como elemento motriz singular del desarrollo, sino que coincide también con la visión oficial sobre la trayectoria que debe recorrer la economía.

Con los argumentos anteriores pueden formularse las bases más concretas de

algunas proyecciones de la importación. Una proyección de requerimientos mínimos será la de tendencias del período 1950-62. Los planes recientes de desarrollo y otros modos de expresión de la política económica permiten sentar las bases de otra proyección. Si se adoptan las necesidades de importación en relación con el crecimiento del producto, tal como figuran en los planes de desarrollo y en las declaraciones oficiales, las importaciones que así resultan para el conjunto de América Latina son de un orden de magnitud similar a las que se deducen de aplicar la elasticidad de sustitución neutra, o sea alrededor de 1.2.

Entre la proyección de las tendencias registradas en los últimos lustros y la proyección de las necesidades de importación implícitas en los planes —referidas ambas a las mismas tasas de crecimiento— queda fijado un rango de importaciones, dentro del cual se encuentran las proyecciones que aceptan en diversa intensidad el agotamiento del proceso de sustitución en la Argentina, el Brasil y México. Esas proyecciones admiten simultáneamente que en los demás países proseguirá la tendencia de los últimos quince años, lo que implica la continuación de la estrategia y del ritmo de sustitución del pasado.

Si las tendencias recientes se corrigen en los tres países mencionados a fin de tomar en cuenta el declinamiento de la sustitución —para lo cual en forma simple se acepta una elasticidad de importaciones unitaria— se obtiene la proyección que aquí se considera más plausible y se designa como hipótesis 1. En los casos de la Argentina y México, mantener el coeficiente fijo al nivel de los últimos años no se aparta mucho de las tendencias recientemente observadas. En cambio, en el Brasil, esa hipótesis equivale a aceptar la continuación del proceso de sustitución pero en forma leve, y sin el nivel de contención que entraña la tendencia más reciente.

En otros países cabe aceptar una continuación del proceso de sustitución porque, iniciado más recientemente, cuenta todavía con un amplio margen para dar algunos frutos. Esto no implica que se considere como lo más deseable esa prolongación, sino simplemente que la continuación de la estrategia emprendida parece viable.

2. PROYECCIÓN DE LAS IMPORTACIONES

Cada una de las proyecciones efectuadas, salvo indicación en contrario, se basa en una suma de proyecciones realizada para cada país por separado. La precisión y el detalle con que se trataron cada una de las proyecciones han variado, habiéndose dedicado relativamente más esfuerzos a los países de mercado más amplio, así como a los que tienen mayor ponderación en el balance de pagos de América Latina.

Tres son los tipos principales de proyecciones elaboradas con algunas otras de carácter accesorio.

La hipótesis 1 se considera la más plausible. Se intenta en ella tomar en cuenta la declinación del proceso de sustitución de importaciones como elemento matriz del desarrollo, para lo cual se adopta una elasticidad de importaciones unitaria para la Argentina, el Brasil y México. Ello equivale a considerar que el coeficiente de importaciones de cada uno de estos países se mantiene fijo en el ni-

vel de los últimos años. Esta relación para las importaciones implica cierto grado de sustitución, pero a un ritmo menos intenso que en el pasado.

En cuanto a sustitución, la hipótesis adoptada representa una reducción relativa de menor intensidad que la que se describe en el reciente plan argentino, se acerca más a los objetivos de la planificación mexicana e implica importaciones algo más reducidas que las que contienen las declaraciones oficiales brasileñas.

En los demás países se acepta la prolongación de las tendencias de sustitución registradas en el período que va desde 1950 hasta 1962 o 1963. Como puede apreciarse en el cuadro 19, esas tendencias tienen un significado diferente para cada país. En los de mercado intermedio, que han seguido una política de sustitución en esos años, parece aún viable la prolongación de esa estrategia por haber un amplio margen para el remplazo de importaciones.

Aunque se han hecho supuestos respecto al comportamiento de las importaciones en los distintos países, el resultado que se persigue no es determinar lo que puede ocurrir en cada país en particular, sino obtener proyecciones razonables para el conjunto de la región. Así pues, aunque las importaciones que realice en algunas de las economías regionales no coincidan con la implícita en esta hipótesis, todavía podría ser válida para el conjunto.

La elasticidad de importación implícita en esta proyección para toda América Latina es de alrededor de 0.95 en promedio. Si este coeficiente se compara con los correspondientes a la sustitución neutra a que antes se hizo referencia, se desprende la conclusión de que en esta hipótesis se está suponiendo una sustitución de cierta intensidad para el futuro.

La hipótesis ii recoge precisamente las tendencias a importar que se manifiestan a partir de 1950 y las prolonga hasta 1980. Para determinar esas tendencias se ajustaron estadísticamente diversas relaciones que vinculan las importaciones al producto y a otras variables macroeconómicas. La elasticidad de importaciones que resulta para el conjunto de América Latina hacia 1975 es de alrededor de 0.85. Cabe recordar en este momento ciertos problemas que surgen con un reducido coeficiente de importación notables en los casos del Brasil y México.

Además, se elaboró una hipótesis de planes, fundamentada en los más recientes planes de desarrollo y declaraciones de carácter oficial de los países. Dado que los planes se extienden por períodos diferentes a los de estas proyecciones, o bien están en proceso de revisión, en algunos casos ha sido preciso echar mano de algunas consideraciones complementarias o bien adoptar la tendencia de los últimos años. Como las tasas de crecimiento del producto implícitas en los planes no pueden trasladarse directamente en esta proyección, se ha hecho necesario adoptar la elasticidad de importaciones implícita en el plan.

Ya se han señalado los lineamientos generales de la planificación de la Argentina, el Brasil y México. En el caso de Venezuela, de acuerdo con el plan, se adopta la continuación de un proceso de sustitución de fuerte intensidad. Con todo ello, la proyección de planes da una elasticidad cercana a 1.2 hacia 1975, que es bastante superior a las otras proyecciones descritas.

Si en la hipótesis i se incorpora la elasticidad de importación implícita en las declaraciones oficiales brasileñas en vez del coeficiente de importaciones fijo al nivel de 1959-63, las necesidades latinoamericanas de importación para 1975

serían un 4 por ciento más elevadas de lo que figuran en el cuadro 20. (En dicho cuadro se recogen las cifras de importaciones resultantes de las tres proyecciones centrales.)¹⁶

CUADRO 20

América Latina: Proyección de las importaciones, 1975 y 1980^a
(Millones de dólares a precios de 1960)

	Año	Hipótesis I	Hipótesis II	Hipótesis de planes
América Latina	1975	18 900	16 500	21 500
	1980	25 000	21 300	30 500
América Latina (excluyendo Venezuela)	1975	16 100	13 800	18 700
	1980	21 700	18 000	27 200

^a Crecimiento adicional del producto en uno por ciento sobre la tendencia alcanzada en los últimos quince años.

3. NOTAS ADICIONALES Y ASPECTOS ESTADÍSTICOS DE LA PROYECCIÓN DE IMPORTACIONES

Se delinearón antes las bases de la proyección. Una vez definido un rango posible de valores —entre las tendencias recientes y los resultados implícitos en los planes y en la hipótesis de sustitución neutra— se consideraron elementos de juicio de índole diversa entre los que resalta el agotamiento de la sustitución de importaciones, y de ese modo se indicó que la hipótesis I resulta la más plausible.

Al tratar las bases para la proyección se explicó que se persiguen más bien objetivos de largo plazo. En este sentido, si bien un crecimiento eventual de las exportaciones suele traducirse en mayores importaciones —incluso de aquellas destinadas al consumo— la lentitud en el crecimiento de largo plazo en las exportaciones no sólo limita la capacidad para importar, sino que modela también el crecimiento de la economía. Los ensayos efectuados —en los que se consideraba a las exportaciones como variable explicativa— revelaron elementos de multicolinealidad y, en todo caso, es posible establecer vinculaciones entre el crecimiento de las exportaciones y el del producto.

La sustitución de importaciones permite liberar al producto de la restricción de ex-

¹⁶ Además de las tres proyecciones centrales, se elaboraron otras con fines comparativos y analíticos. La hipótesis III por ejemplo, que figura en los gráficos de sensibilidad, incorpora las tendencias de sustitución registradas desde 1929 en la Argentina, el Brasil y México, y para los demás países desde 1950. El resultado es una proyección más baja que la hipótesis II, y nuevamente ilustra cómo el proceso de sustitución se ha debilitado en los países que más avanzaron en él.

También se ha hecho una proyección sobre la relación $M = aP\theta$, ajustada estadísticamente con cifras para la región en su conjunto. Esta proyección se diferencia de la hipótesis II en el hecho de que se realizó para toda América Latina y no por países. La elasticidad de 0.85 es similar a la implícita en la hipótesis II, pero la desviación estándar del parámetro a es elevada y por lo tanto, su valor poco confiable y resulta al parecer en cifras iniciales bajas para la importación. Es posible que esto se deba a no considerar explícitamente el tiempo en la transición de uno a otro nivel de desarrollo, para que los países puedan ajustarse a diferentes requerimientos de importación.

portaciones, pero una vez establecido un régimen de sustitución, la limitación que ejercen las exportaciones se pone de manifiesto nuevamente, sólo que a otro nivel. Esta restricción surge asimismo cuando el proceso de sustitución se hace menos eficiente, y algo similar ocurre con el financiamiento externo. En algunos casos, la proyección de relaciones válidas en el corto plazo revela elementos de contención y, por lo tanto, pone de manifiesto lo artificial de la proyección.

Para examinar las tendencias de importación se estudiaron diversos modelos, desde los que se referían al conjunto de América Latina, hasta otros que tenían cierto grado de detalle al nivel de cada país. Se empleó mayor esfuerzo en determinar las relaciones de importación en aquellos países que ejercen mayor peso en el balance de pagos regional.

Los modelos simples de elasticidad de importación respecto al producto mostraron una amplia dispersión de elasticidades. Con ello denotaban la sensibilidad de los resultados globales a lo que pudiera ocurrir en cada país.¹⁷

De acuerdo con lo indicado en otros lugares, es importante contar con un análisis más detallado de las importaciones por sectores de origen. Ese análisis se hace en parte en el capítulo VII, en las secciones relativas a los aspectos sectoriales del programa de sustitución regional de importaciones.

En el curso de este trabajo se intentó también analizar las importaciones divididas en grupos, según origen y destino de los bienes,¹⁸ con funciones que las relacionaban a variables internas adecuadas. La razón por la que en definitiva se decidió no llevar formalmente a cabo este análisis sectorial de las importaciones en las proyecciones se encuentra en que el detalle y calidad de la información estadística no fueron apropiados y en que, debido a la desagregación con que se presentan los datos, surgen problemas de multicolinealidad. Sin embargo, tanto el análisis que se efectúa en el capítulo VII, como el relacionado con los 10 grupos de importación a que se acaba de hacer referencia, ofrecieron suficientes elementos de juicio como para juzgar acerca del realismo y significado de las proyecciones efectuadas sobre la base de funciones más globales.

Las expresiones finalmente adoptadas en las proyecciones son de carácter relativamente simple, en parte para evitar los problemas señalados y también por los argumentos sobre la vinculación funcional entre importaciones y producto.

En el cuadro 21 se exponen los resultados de ajustar relaciones lineales entre las importaciones y el producto. Aparte de la simplicidad de su determinación, el interés de estos modelos lineales radica en que pueden indicar si el coeficiente de importaciones muestra tendencia ascendente o descendente. Señalan también que, a largo plazo, este coeficiente se acerca a una asíntota, que en algunos casos es interpretable y comparable cuantitativamente con la proporción de las importaciones que no ha sido o no puede ser objeto de la política de sustitución. Esta cifra tiene entonces significado en relación con la estrategia de sustitución seguida y con las limitaciones de continuar el proceso

¹⁷ Para algunos países se utilizaron también modelos con bastante desglose sectorial en los que se intentaba vincular diversos tipos de importación con productos sectoriales y simultáneamente con otras variables internas. Aparte de los problemas que surgen de la no correspondencia entre esas clasificaciones de importación y las variables internas utilizadas, se tropezó con otra serie de problemas, entre ellos algunos de multicolinealidad, de baja confiabilidad estadística de los resultados, de interpretación económica de los parámetros obtenidos, y la dificultad adicional de lograr una proyección coherente y precisa de todas las variables explicativas, que por sí solo es un problema de envergadura. Es interesante anotar que las proyecciones así efectuadas sólo difieren ligeramente de las obtenidas con modelos más sencillos.

¹⁸ Se trabajó con 10 grupos de importaciones que figuran, por países, en el *Boletín Estadístico* de la CEPAL. Se trata de bienes de consumo no duradero y duradero, bienes intermedios no metálicos y metálicos, materiales de construcción, maquinaria y equipo para agricultura, para industria y para el transporte y, finalmente, un pequeño grupo de varios.

CUADRO 21

América Latina: Resultados de la regresión lineal entre importaciones y producto bruto interno ($M = a + bP$), 1950-62

	<i>r</i>	<i>a</i>	<i>V(a)</i>	<i>b</i>	<i>V(b)</i>
Argentina	.66	— 216	174	.072	.001
Bolivia	.98	— 68	2	.252	.005
Centroamérica	.87	— 6	6	.173	.001
Colombia	.25	374	28	.027	.001
Chile	.86	— 289	16	.178	.001
Ecuador	.99	— 16	1	.132	.001
Haití	.21	70	1	— .059	.007
México	.97	380	5	.053	.000
Panamá	.96	9	0	.186	.000
Paraguay	.77	— 9	0	.111	.001
Perú	.82	20	5	.128	.001
República Dominicana	.37	89	1	.051	.001
Uruguay	.30	111	29	.052	.007
Venezuela	.50	751	157	.155	.006
América Latina (series de tiempo)	.91	2 924	432	.059	.000
América Latina (entre países)	.82	215	13	.055	.000

NOTAS:

Cifras originales en millones de dólares convertidas a precios de 1960 según los tipos de cambio de paridad mencionados en el anexo.

r coeficiente de correlación.

V(a) Varianza de *a*.

V(b) Varianza de *b*.

a la escala nacional. Sin embargo, el hecho de que la asíntota corresponde a una cifra fija respecto al producto puede tener el defecto de no reflejar adecuadamente la demanda de este tipo de importaciones.

En las secciones precedentes se han descrito las diversas proyecciones de importación. Las relaciones utilizadas para los países en cada una de ellas figuran en el cuadro 22.¹⁹

En el caso de Venezuela la elasticidad de importaciones que resulta para el período 1950-63 es cercana a 0.6, lo que es prueba de un intenso proceso de sustitución. Sin embargo, es dudoso el resultado estadístico de todo el período. Si se analizan con mayor detalle las cifras del país se encuentra que su política de sustitución de importaciones pasó por dos períodos diferentes: de 1950 a 1956 fue de intensidad leve y de 1957 a 1963 se produjo un proceso muy intenso de sustitución, con elasticidad de importaciones negativa respecto al producto. Con todo, se ha aceptado la cifra global cercana a 0.6, pues es bastante similar a la implícita en el plan venezolano de desarrollo.

En la hipótesis II se ha tratado de recoger las tendencias de importación registradas en los últimos años. Entre los países de mayor dimensión, la relación menos satisfactoria es la de Brasil, en la que se incluyeron las exportaciones para obtener un ajuste más aceptable. Se intentó ajustar asimismo la tendencia de los últimos años en el Brasil con otras relaciones, obteniéndose resultados similares, es decir, un coeficiente de importacio-

¹⁹ Algunas de las relaciones no lineales que figuran en este cuadro no dan resultados estadísticos plenamente satisfactorios, pero en ciertos casos, las exigencias estadísticas fueron menores debido a la reducida ponderación del país en las importaciones de la región.

CUADRO 22

América Latina: Relaciones utilizadas en las distintas proyecciones de la importación

	Común a hipótesis I, II y III	Hipótesis I	Hipótesis II	Hipótesis III
Argentina		m fijo	$M = a + bP$	$m = m_0 e^{-pt}$
Bolivia	$M = a + bP$			
Brasil		m fijo	$M = a + bP + cX_{-1}$	$m = m_0 e^{-pt}$
Centroamérica	$M = a + bP$			
Colombia	$M = aP^e$			
Chile	$M = a + bP$			
Ecuador	$M = a + bP$			
Haití	tendencia de m			
México		m fijo	$M = a + bP$	$m = m_0 e^{-pt}$
Panamá	$M = a + bP$			
Paraguay	$M = aP^e$			
Perú	$M = a + bP$			
Rep. Dominicana	m fijo			
Uruguay	tendencia de m			
Venezuela	$M = aP^e$			

NOTAS:

- M representa importaciones
 P producto
 X_{-1} poder de compra del año anterior
 m coeficiente de importaciones
 e elasticidad de importación

nes del orden del 2 por ciento hacia 1975. Anteriormente se han comentado las implicaciones de un coeficiente tan reducido.

Resulta interesante comparar la posición relativa en que se sitúa el coeficiente de importaciones de cada uno de los tres países mayores de América Latina, según el método de proyección. En el cuadro 23 pueden apreciarse las cifras relativamente elevadas implícitas en los planes, y los resultados bajos para los coeficientes de importación, si se

CUADRO 23

América Latina: Posición relativa del coeficiente de importaciones de tres países alrededor de 1975^a

Proyección País	Basada en planes	Hipótesis I (elasticidad unitaria)	Hipótesis II (tendencia últimos años)	$M = a + bP + cX_{-1}$	Largo plazo ($m = m_0 e^{-pt}$)
Argentina	b	3	2	1	4
Brasil	1	2	4	4	3
México	1	1	3	2	4

^a Ordenado de mayor a menor, para cada país, según el tipo de proyección. Donde se dan cifras iguales, sólo quiere decir similares órdenes de magnitud, y no necesariamente igualdad exacta.

^b No ha sido posible obtener una cifra coherente con las intenciones del reciente plan argentino, válida hacia 1975.

prolongan sus tendencias de importación en el largo plazo. En las relaciones del tipo $M = a + bP + cX_{-1}$, se aprecia la influencia restrictiva de la insatisfactoria evolución de las exportaciones en el caso del Brasil, y, en cambio, en el de la Argentina se comprueba lo que parece ser el efecto de una evolución favorable de las exportaciones.

Los coeficientes de importación de cada país, implícitos en las hipótesis I y II de proyección figuran en el cuadro 24.

CUADRO 24

América Latina: Proyección de los coeficientes de importación hacia 1975 y 1980^a
(A precios de 1960)

	<i>Promedio</i>	<i>Hipótesis I</i>		<i>Hipótesis II</i>	
	<i>1959-61</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>
Argentina	6.2	6.5	6.5	6.7	6.8
Bolivia	14.1	19.8	21.1	19.8	21.1
Brasil	5.4	5.2	5.2	2.4	1.9
Centroamérica ^b	16.4	17.2	17.2	17.2	17.2
Colombia	8.7	6.6	6.1	6.6	6.1
Chile	12.4	14.9	15.6	14.9	15.6
Ecuador	12.1	12.6	12.8	12.6	12.8
Haití	7.2	9.5	9.3	9.5	9.3
México	7.1	7.1	7.1	6.1	5.9
Panamá	20.1	19.4	19.2	19.4	19.2
Paraguay	9.6	13.2	16.3	13.2	16.3
Perú	11.8	13.1	13.0	13.1	13.0
República Dominicana	13.3	13.3	13.3	13.3	13.3
Uruguay	9.5	15.2	16.6	15.2	16.6
Venezuela	27.7	18.6	16.3	18.6	16.3
Total	8.8	8.50	8.40	7.44	7.16
Total (excluida Venezuela)		7.77	7.82	6.64	6.50

^a Crecimiento adicional del producto a la tasa de uno por ciento sobre la alcanzada en los últimos años.

^b Se refiere al comercio total, por suma de todos los países. Incluye, por lo tanto, el regional.

La magnitud de estos coeficientes está influida por los tipos de cambio de paridad empleados en este estudio y que figuran en el cuadro I del anexo III. Volviendo al cuadro 24, puede observarse que en la hipótesis I el coeficiente regional de importaciones tiene una ligera tendencia a crecer, si se excluye Venezuela. En cambio, la tendencia es levemente descendente en la hipótesis II.

Finalmente, en el cuadro 25 se presenta información complementaria sobre los países.

CUADRO 25

América Latina: Posición de los países respecto de algunos indicadores del comercio exterior

			$r_p > r_m$			$r_m > r_p$			
			(1)	(2)	(3)				
$r_x > r_p$	$r_x > r_m$	Perú	+	1.6	1.5	Argentina	-	0.7	7.1
		Centroamérica		1.6	3.0	Ecuador	-	2.1	
$r_p > r_x$	$r_x \approx r_m$	México	+	1.4	1.9				
		Venezuela		1.0	-2.0				
$r_p > r_x$	$r_m > r_x$	Brasil		0.7	7.7	Chile	-	1.3	3.0
		Colombia		0.9	-1.3	Uruguay	-	0.5	10.8
		Panamá	+	1.6		Bolivia	-	1.2	
		Haití		0.7		Paraguay	-	1.0	
								Rep. Dom.	1.6

NOTAS: r_m , r_p y r_x denotan tasas de crecimiento de importaciones, producto y poder de compra de las exportaciones.

- (1) Indica tendencia descendente (-) o ascendente (+) del coeficiente de importaciones en el período 1950-62. Corresponde al signo del parámetro a en la relación $M = a + bP$.
- (2) Proporción entre el porcentaje de las importaciones dentro de las regionales en 1964, y el concepto equivalente en 1950.
- (3) Relación entre el saldo medio del balance comercial y el poder de compra medio. Período 1950-64, porcentos. Obsérvese que por coherencia con el concepto de brecha, los signos negativos indican cifras favorables a la región.

CAPÍTULO CUARTO

LA BRECHA COMERCIAL

A. CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA BRECHA COMERCIAL

La brecha comercial se define aquí como la diferencia entre las importaciones y el poder de compra de las exportaciones.¹ Ateniéndose a esta definición, parecería que el concepto de brecha corresponde al de saldo de la balanza comercial. Sin embargo, el distinto nombre —aparte de diferenciar el signo— tiene otros objetivos. Con él se intenta mostrar que no es una visión meramente contable del comercio exterior. En términos matemáticos, el objeto del estudio es una función y, gracias a ella, se pretende lograr una imagen coordinada del conjunto del comercio exterior. Se intenta asimismo poner de relieve que, al tratarse de proyecciones, pueden alterarse los equilibrios de comercio exterior que definen una situación económica en visión retrospectiva.

De esta manera, el estudio de la brecha de comercio, al dejar patente la discrepancia entre los requerimientos de divisas para el desarrollo y su disponibilidad a través de las exportaciones, revela con claridad la magnitud del estrangulamiento externo. Es decir, permite estimar en qué medida las exportaciones representa una restricción al crecimiento de la economía.

Además, al examinar la brecha de comercio, superando su aspecto contable, parece por entero evidente que las variables del comercio exterior tienen un distinto comportamiento según el ritmo de crecimiento que logre la economía. Entre los motivos de ese dispar comportamiento se encuentran la diferente composición estructural de exportaciones e importaciones, que refleja los contrastes entre la capacidad productiva interna y las posibilidades de su ampliación dinámica en el tiempo, y el crecimiento de la demanda —tanto de bienes de consumo como de equipos para la inversión— que recibe los impulsos del progreso tecnológico creado fuera de América Latina. La función que en la economía regional cumplen las exportaciones es así muy distinta a la de las importaciones. En los países más desarrollados parecería no haber tanta diferencia en la función de ambas variables, y el comercio exterior cumple en cierto modo en ellos el papel de permitir complementariedades y especializaciones, y también el de sistema receptivo para absorber el progreso tecnológico. En cambio, la diferente composición de exportaciones e importaciones indica una situación de otro carácter en

¹ Se ha adoptado la hipótesis de que los precios de importación se mantendrán constantes a partir del año base, lo que implica que se considera el efecto de la disminución estructural de los términos de intercambio de América Latina sobre los precios de las exportaciones. Esta aproximación resulta aceptable debido a que no se precisó calcular el ingreso real, pues se decidió no profundizar cuantitativamente en el estudio de la brecha ahorro-inversión. (Véase también el capítulo viii.)

los países en vías de desarrollo. También se dan las complementariedades y especializaciones y hay también receptividad para el progreso técnico. La especialización —que América Latina adoptó forzada por las circunstancias— llega a constituir, por su escaso dinamismo, una limitación para lograr un desarrollo más intenso y profundo, que a su vez requerirá una asimilación técnica asimismo muy intensa. En la exportación no se trata propiamente de un intercambio de tecnología, sino de un intercambio de materias primas por tecnologías.

El comportamiento de una economía no se juzga sólo en términos de la magnitud del saldo de comercio. Su actuación puede apreciarse mejor en función de los mecanismos a que recurre para enfrentar ese saldo y de la evolución del mismo en el tiempo. Con el concepto de brecha —al hacerse menos exigentes las condiciones de equilibrio— se facilita lo mismo el examen de la estrategia seguida en el pasado que el diseño de otra estrategia nueva y mejor adaptada a un ritmo de desarrollo más ambicioso. Esa nueva estrategia debe ser capaz de restablecer el equilibrio, de manera tal que se superen las trabas de comercio exterior.

Así pues, el concepto de brecha comercial, en el que se reúnen las dos vías aparentemente divergentes que se seguían en el tratamiento de las exportaciones y de las importaciones, es el que parece convenir para mostrar la potencialidad del desequilibrio y la dimensión de los obstáculos que opone el comercio exterior al desarrollo económico, así como para buscar las fuerzas que deben restablecer el equilibrio compatible con un crecimiento más intenso.

Al igual que en el balance de pagos es necesario diferenciar varios tipos de saldos, también se requiere analizar distintas brechas, aunque éstas no siempre corresponden a los saldos usuales de balance de pagos. Aquí se hace únicamente referencia a la brecha comercial tal como se definió antes. Como se deduce de esa definición, las brechas desfavorables a América Latina aparecen con signo positivo.

Debe observarse asimismo que, retrospectivamente, el saldo de balance comercial con signo cambiado es la brecha que se ha hecho efectiva en el pasado. Con toda la plenitud de sus posibilidades, la brecha *ex ante*, constituye una función cuyos valores y significado se trata de explorar. Algunos de estos valores se han registrado en el pasado dentro de ciertas restricciones.

La magnitud de los saldos de balanza comercial que la región enfrentó es resultado de un juego de estrategias y condiciones que puede no repetirse, en el futuro. En las proyecciones surge una gama más amplia de desequilibrios. Ello no quiere decir que cualquier valor proyectado de la brecha resulte viable, pero el análisis de la viabilidad se facilita al contar con esa información. Si una brecha calculada no puede compensarse con algunos de los mecanismos que América Latina puede utilizar y que implican la estrategia de desarrollo adoptada, ocurrirá que el equilibrio sólo puede restablecerse si se sacrifica el ritmo de crecimiento respecto al utilizado en la proyección.

Para superar las trabas de comercio exterior generadas por el lento crecimiento de las exportaciones, con la restricción que imponen sobre el desarrollo del producto, América Latina utilizó dos mecanismos básicos dentro de los marcos nacionales: la sustitución de importaciones y el financiamiento externo. Ya se ha explicado cómo la sustitución está perdiendo eficacia para actuar como meca-

nismo exclusivo con el mismo propósito. Se examinará más adelante² lo que sucede con el financiamiento, que también parece entrar en una fase de pérdida de eficacia. En estas condiciones, se hará más agudo el papel restrictivo de las exportaciones, cuyo poder adquisitivo crece con mayor lentitud todavía que la población.

Para ilustrar de qué manera puede constituir una restricción el lento crecimiento de las exportaciones, conviene elaborar un ejemplo numérico con cifras inspiradas en las de América Latina. Este ejemplo naturalmente es muy simplificado —entre otras cosas porque parte de una situación de equilibrio— y no debe esperarse, por lo tanto, que suministre cifras realmente indicativas de las posibilidades de la región. El cuadro 26 muestra cómo el mantenimiento de una tasa de crecimiento del producto de 5 por ciento durante 15 años supone incurrir en una brecha comercial que llega a representar algo más del 20 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones. Este resultado implica que la intensidad del proceso de sustitución —expresada por la elasticidad de las importaciones con respecto al producto— no varíe en ese período. Puede examinarse todavía —y no se hará aquí— la posibilidad de financiar esa brecha y hacer posible el crecimiento con capital extranjero. Si no hay otra manera de compensar la

CUADRO 26

Ejemplo numérico hipotético para ilustrar las restricciones que impone el comercio exterior al crecimiento de la economía

	Proyección			
	A	B	A	B
Tasas de crecimiento (promedio anual)				
Exportaciones	2.9	2.9	2.9	2.9
Producto bruto interno	5.0	3.4	5.0	2.4
Elasticidad de importaciones respecto al producto	0.85 ^a	0.85 ^a	1.20 ^b	1.20 ^b
Proyecciones en el año 15 (año base = 100)				
Exportaciones	154	154	154	154
Producto bruto interno	208	165	208	143
Importaciones	187	154	240	154
Brecha comercial en el año 15 (año base = 0)	33	0	86	0
Porcentaje de la brecha comercial con respecto a las exportaciones (año base = 0)	21	0	56	0

NOTAS:

A: Proyección con brecha comercial.

B: Proyección en que se ajusta el equilibrio de comercio exterior, sacrificando el crecimiento del producto.

^a Elasticidad de importación histórica.

^b Elasticidad de importación en caso de sustitución neutra.

² Véase el capítulo v.

brecha, con ese comportamiento de las importaciones, el equilibrio sólo se restablece cuando el crecimiento del producto se limita al 3.4 por ciento anual.

En el mismo cuadro 26 se da otro ejemplo, que ilustra el caso de sustitución neutra. Puede notarse que, en ausencia del proceso de sustitución —o cuando éste se encuentra prácticamente agotado— la restricción impuesta por las exportaciones al crecimiento de la economía se manifiesta con mayor intensidad.

Una vez que, a la luz de estas cifras y en forma esquemática, se ha mostrado la magnitud del desequilibrio o el sacrificio necesario en el ritmo de desarrollo para restablecer ese equilibrio, pueden reseñarse brevemente algunos de los esfuerzos que se están realizando para examinar y cuantificar el problema de la brecha comercial de las naciones en desarrollo.

Si bien se habían realizado diversas proyecciones de la balanza comercial de los países en desarrollo, el concepto de la brecha empieza a destacarse desde fines de los años cincuenta para llegar a mostrar toda su importancia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que tuvo lugar en Ginebra en 1964, y en la cual adquirió caracteres nítidos la significación de los estudios y análisis con los que se sigue profundizando el concepto.

Conviene mencionar algunos cálculos y cifras de importancia relacionados con la brecha de comercio del mundo en desarrollo, que ilustran cómo el problema no se circunscribe a América Latina. En efecto, el GATT³ calculó en 1959 una brecha para el mundo en desarrollo que se basa en una elasticidad de importaciones implícitas de 1.3. El Secretario General de la UNCTAD⁴ mencionó cifras para los países en desarrollo que implican una elasticidad de importación de 1.2. Esas cifras están indudablemente influidas por países africanos y asiáticos en los que las tendencias a importar son más intensas que en América Latina, pero no deben perderse de vista los síntomas de agotamiento en el proceso de sustitución que empiezan a manifestarse en ésta.

Más recientemente, la Secretaría de la UNCTAD, que prepara una nueva conferencia para 1968, ha iniciado el estudio de la brecha comercial de diversos países en desarrollo. En los documentos que se preparan se conocerá con más detalle, y al nivel específico de los países, tanto la magnitud de las brechas comerciales que pueden surgir como consecuencia de un desarrollo más acelerado, como los motivos de carácter sectorial subyacentes en la tendencia al desequilibrio del comercio exterior.

Antes de examinar las proyecciones de la brecha comercial, conviene pasar breve revista a su evolución en los últimos 15 años. El balance de pagos de los países de América Latina en ese lapso muestra en casi todos los años un saldo comercial favorable a la región. Sin embargo, si se excluye a Venezuela, el saldo es desfavorable y representa en promedio alrededor del 3 por ciento de las exportaciones. Esta situación de la balanza comercial revela cómo con la tasa de crecimiento alcanzada —que es del orden del 5 por ciento— se han suscitado ya problemas de comercio exterior, que aumentan por lo demás en magnitud y significación. Tras esas cifras de conjunto se ocultan situaciones diferentes para cada país. En algunos de ellos, la brecha media del período

³ Véase *International Trade 1959*, Ginebra 1960, p. 51.

⁴ Véase *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, 1964.

1950-64 alcanza cifras del orden del 10 por ciento respecto al poder de compra de las exportaciones. Quedan comprendidos en este caso algunos de los países que han avanzado más en el proceso de sustitución y al mismo tiempo los que tienen un nivel de endeudamiento relativamente elevado. El estrangulamiento externo se manifiesta en estos países en una forma aguda, y ello constituye un síntoma de los esfuerzos necesarios para lograr las tasas de crecimiento económico que experimentaron, tal y como se indicó en el capítulo III.

B. PROYECCIÓN DE LA BRECHA COMERCIAL

Salvo que se indique lo contrario, las diversas proyecciones que aquí se hacen se basan en la proyección de las exportaciones y en la hipótesis 1 de evolución futura de las importaciones que es la que se considera más plausible.

Interesa conocer la magnitud de la brecha que debe afrontar América Latina si intenta alcanzar una tasa de crecimiento del producto que sea superior en uno por ciento de dicho producto a la alcanzada en los últimos 15 años. (Véase el cuadro 27.)

CUADRO 27

*América Latina: Proyección de la brecha comercial hacia 1975 y 1980**
(Millones de dólares a precios de 1960)

Año	Brecha comercial	Brecha como porcentaje del poder de compra de las exportaciones
1975	4 600	33
1980	8 300	50

* Crecimiento adicional del producto en uno por ciento sobre la tendencia alcanzada en los últimos quince años.

La magnitud que alcanza la brecha en relación con el poder de compra de las exportaciones indica la seriedad del problema a enfrentar. Contando a Centroamérica como un solo país, la proporción de las importaciones que la brecha representa alrededor de 1975 es la siguiente: sólo dos países tendrán brecha favorable. Otros dos enfrentarán una brecha desfavorable, pero inferior al 10 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones. Otras dos naciones deben superar una brecha mayor al 10 por ciento, pero inferior al 30 por ciento de sus exportaciones. Los nueve países restantes tendrán que encarar el problema de brechas desfavorables superiores al 30 por ciento del poder adquisitivo de sus ventas exteriores. Esta situación, que en su magnitud relativa contrasta con los déficit de balance de pagos que se produjeron en los últimos 15 años, se produciría por tratarse de lograr solamente uno por ciento adicional en la tasa de crecimiento del producto de la región.

La proyección anterior sólo revela un aspecto del problema. Conviene también conocer qué evolución tiene la brecha comercial ante distintas tasas de

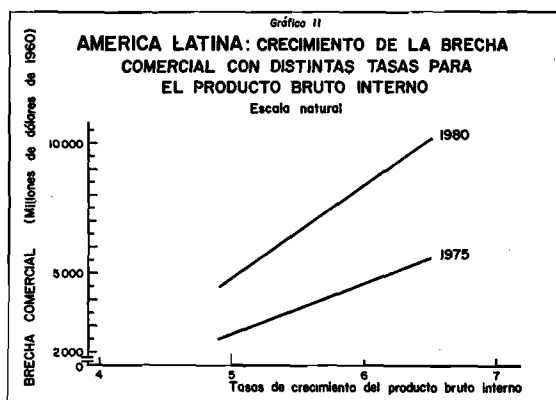
crecimiento. Para ello, se proyectó la brecha comercial correspondiente a tres proyecciones del producto: a la tasa histórica, a un crecimiento adicional de uno por ciento y a un crecimiento adicional de 1.5 por ciento. La hipótesis de un punto adicional es la que se utiliza en este estudio para examinar las consecuencias de una mayor tasa de desarrollo económico. Como de costumbre, las proyecciones se efectuaron por países y de acuerdo con las proyecciones de exportación e importación señaladas.

CUADRO 28

América Latina: Efecto de distintas tasas de crecimiento del producto sobre la brecha comercial en 1975 y 1980
(Millones de dólares a precios de 1960)

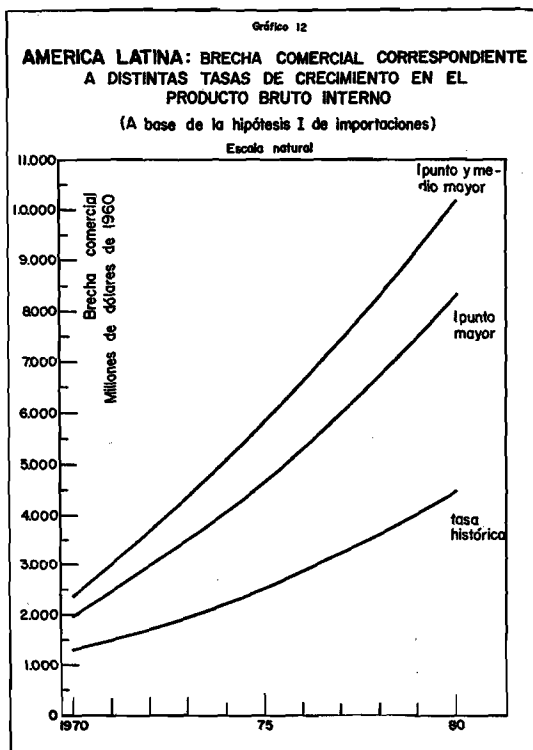
Año	Tasa histórica	Tasa adicional en	
		1 por ciento	1.5 por ciento
1975	2 510	4 640	5 580
1980	4 480	8 330	10 190

Los efectos de las distintas tasas de crecimiento del producto sobre la brecha comercial figuran en el cuadro 28 y se ilustran en los gráficos 11 y 12. La brecha comercial crece con rapidez en términos absolutos y también en relación con exportaciones, tanto conforme transcurre el tiempo como a medida que aumenta la tasa de crecimiento del producto.



Por extrapolación de estos gráficos puede estimarse que el problema de la brecha comercial será insignificante sólo con tasas de crecimiento del producto inferiores al 4 por ciento anual. Para evaluar adecuadamente estos resultados,

debe tenerse en cuenta que en América Latina la población crece casi al 3 por ciento por año, de modo que se haría más profundo el desnivel entre esta región y los países de mayor desarrollo del mundo.



¿Con qué mecanismos puede compensarse esa brecha de comercio y lograr por lo tanto el crecimiento económico señalado? Aunque no es propósito de este estudio analizar todos ellos, se considerarán más adelante dos de esos mecanismos. En el capítulo v se examinan las posibilidades de uno de los más tradicionales: el financiamiento externo. En el capítulo vii se abordan las perspectivas de algunos elementos nuevos para la estrategia del desarrollo vinculados con la regionalización del mercado. En el punto siguiente se considera la sensibilidad de la brecha con respecto a la evolución de sus componentes.

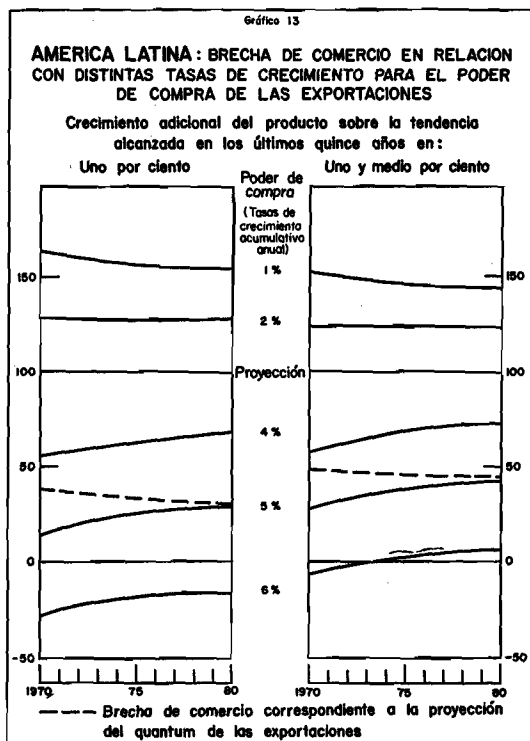
C. SENSIBILIDAD DE LA BRECHA COMERCIAL

I. SENSIBILIDAD RESPECTO A LAS EXPORTACIONES

Para evaluar qué efecto pueden tener sobre la brecha comercial distintas tasas de crecimiento en las exportaciones, se calcularon las brechas correspondientes a una hipótesis fija para las importaciones, pero cambiando la tasa de las exportaciones. La tasa histórica promedio de su poder adquisitivo es de 2.9 por ciento anual. Como se trata de una suma de países, la proyección no coincide exactamente con la tasa fija anterior: tiene una tasa implícita cercana a 3 por ciento anual.

Las otras tasas utilizadas fueron 1, 2, 4, 5 y 6 por ciento.

A los efectos de comparación, la brecha de comercio que sirve como referencia corresponde a la hipótesis 1 de importación y la tasa histórica de las exportaciones. Su valor para 1975 asciende a 4.600 millones de dólares, y se



considera como 100 en cada año. Los demás resultados se expresan en términos relativos a éste. (Véase el gráfico 13.)

En la hipótesis de un crecimiento adicional de uno por ciento del producto, la brecha comercial se reduciría en un 30 por ciento si las exportaciones crecieran al 4 por ciento y en casi un 70 por ciento si logran alcanzar un 5 por ciento de crecimiento anual. En el caso de que llegaran a crecer al 6 por ciento al año, se lograría un superavit de un 15 por ciento de la brecha proyectada.

Si el producto mantuviera una más elevada tasa de crecimiento, el efecto de un aumento adicional en las exportaciones sería más limitado. Si las exportaciones alcanzaran una tasa de crecimiento como la del *quantum* exportado en los últimos quince años, la reducción de la brecha sería sustancial: alrededor del 70 por ciento hacia 1980.

Sin embargo, en el capítulo II se indicaron ya las dificultades de lograr una tasa sostenida que supere en forma importante a la alcanzada en los últimos años en el poder de compra de las exportaciones en caso de mantenerse las circunstancias básicas. Cabría la posibilidad de diversificarlas y de lograr —mediante políticas internacionales adecuadas— un mejor comportamiento de las ventas tradicionales. Esas nuevas políticas podrían contribuir a cambiar esta perspectiva.

2. SENSIBILIDAD RESPECTO A LAS IMPORTACIONES

Junto con el estudio de la sensibilidad que muestra la brecha comercial a distintas hipótesis que en términos teóricos y generales puedan elaborarse para las importaciones, también pueden compararse los efectos producidos sobre la brecha por las distintas proyecciones descritas en el capítulo III.⁵

En los gráficos 14 y 15 se ilustran las proyecciones de importación y la sensibilidad de la brecha comercial a distintas hipótesis sobre importaciones, a las tasas de crecimiento del producto superiores en uno y 1.5 por ciento con respecto a la alcanzada en los últimos quince años.

A la tasa de uno por ciento adicional para el producto, si se considera 100 la brecha que corresponde a la hipótesis 1 de importaciones hacia 1980, se pueden comparar con la anterior las brechas resultantes de diferentes elasticidades (escogidas arbitrariamente) mayores y menores que la implícita en la hipóte-

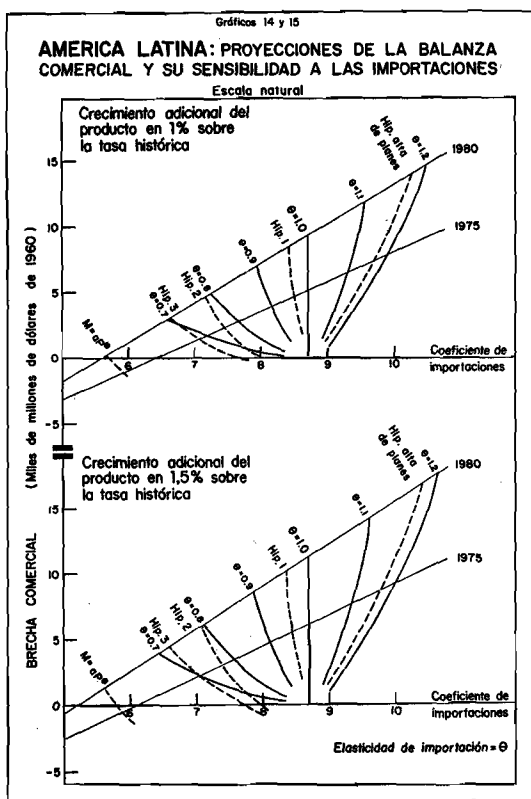
⁵ Esto se consigue por medio de gráficos que se fundamentan en la definición de la brecha comercial:

$$BC = M - X$$

como diferencia entre importaciones y poder adquisitivo de las exportaciones, y en la posibilidad de expresar para un año dado, las importaciones (según cualquier proyección) en función del producto y de un coeficiente de importaciones:

$$BC = mP - X$$

Como se conoce la proyección del producto y de las exportaciones para cada año, la expresión anterior es la de una línea recta en ejes BC y m . Cualquiera que sea la brecha de ese mismo año —en función de la proyección de importaciones— debe caer sobre esa recta, que es por lo tanto el lugar geométrico de todas las brechas para un año dado.



sis 1 de importación para la región en su conjunto. Un crecimiento de las importaciones de América Latina que mantuviera fijo el coeficiente de los años 1960-63 —es decir, con una elasticidad unitaria— resultaría en una brecha superior a la de referencia en 10 por ciento. Con la elasticidad de 1.1 en todo el período de proyección, la brecha de 1980 sería 40 por ciento mayor. Mientras tanto, con una elasticidad de 0.9 —algo superior a la registrada en el período 1950-62— la brecha se reducirá un 17 por ciento respecto a la proyectada, y con elasticidad de 0.8 se reduciría un 44 por ciento. Puede apreciarse que un crecimiento adicional de uno por ciento anual en el poder adquisitivo de las exportaciones produce hacia 1980 un efecto similar a una reducción de 0.1 en la elasticidad de importaciones respecto a la de referencia, que equivale aproximadamente a 0.95.

Una elasticidad de importación superior en 0.1 a lo largo del período, a la

de 0,95, produce un efecto sobre la brecha hacia 1980 similar al de una disminución de uno por ciento en la tasa de crecimiento de las exportaciones.

Esta exploración cuantitativa de posibilidades para compensar los problemas de comercio exterior vinculados con un mayor desarrollo constituye sólo una indicación de carácter general. Las dificultades de incrementar sostenidamente las exportaciones podrían superarse en el largo plazo, con la condición de cambiar en forma más favorable su composición estructural. Esto implica que el recurso único de incrementar el volumen de exportación (sin cambio de estructura) no sería una manera de satisfacer las necesidades que corresponden a la brecha comercial. La contribución que puede hacer la exportación de bienes manufacturados aparentemente alcanzaría una magnitud muy apreciable, aunque por supuesto no puede confiarse en que sólo por esa vía pudieran superarse todos los problemas de comercio exterior. Por otro lado, puede conseguirse disminuir la elasticidad de importaciones intensificando la sustitución, pero naturalmente —de acuerdo con lo expresado en el capítulo III, y sobre todo si se hace dentro del reducido ámbito de los mercados nacionales— se agotaría a la larga el carácter dinámico de ese proceso, y además se harían más hondos los problemas de la industrialización extensiva y se ensancharía progresivamente el alejamiento de las condiciones internacionales de productividad industrial.

Así pues, se aprecia que el empleo de un mecanismo único para superar los problemas del comercio exterior —aparte resultar inadecuado en algunos casos— puede conducir a rendimientos decrecientes en cuanto a los resultados que se esperan de él. En contraste, el empleo simultáneo de varias soluciones parece un enfoque más acertado y flexible. La sustitución de importaciones podría vencer algunos de los problemas señalados si al mismo tiempo se van descubriendo vías para la exportación. Con ello se conseguiría simultáneamente una estructura de las exportaciones más coherente en el largo plazo con un crecimiento ambicioso del comercio exterior, y esto implica la posibilidad de incorporación de tecnología de una manera más selectiva y desahogada.

D. PROYECCIONES Y SENSIBILIDAD DE LA BRECHA COMERCIAL CON EXCLUSIÓN DE VENEZUELA

Conviene ahora ilustrar las diferencias que surgen en las proyecciones al excluir a Venezuela del conjunto de América Latina. Ya se indicó, en relación con el saldo de la balanza comercial en el período 1950-64, que el resultado difiere bastante según se excluya o no a ese país.

La exclusión de Venezuela para su consideración separada se debe a su situación peculiar como país en que preponderan las exportaciones de petróleo, y al hecho de que su peso dentro del comercio exterior de la región es tal que afecta sensiblemente el comportamiento general latinoamericano.

Al excluir Venezuela se obtienen en las proyecciones resultados diferentes cuantitativamente, de los de la región en su conjunto. Sin embargo, en términos cualitativos los resultados son equivalentes en líneas generales, esto es, la brecha comercial, al excluir la proyección del comercio exterior venezolano, sigue constituyendo un formidable impedimento para el desarrollo de toda América Latina. La brecha comercial resulta

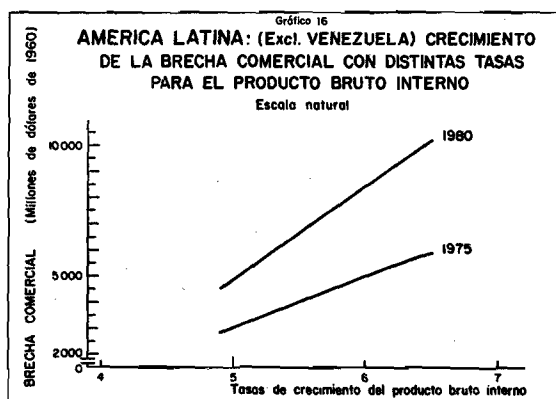
CUADRO 29

América Latina: ^a Proyección de la brecha comercial hacia 1975 y 1980 ^b
(Millones de dólares a precios de 1960)

Año	Brecha comercial	Brecha como porcentaje del poder de compra de las exportaciones
1975	5 000	45
1980	8 500	64

^a Excluida Venezuela.

^b Crecimiento adicional del producto en uno por ciento sobre la tendencia alcanzada en los últimos quince años.



CUADRO 30

América Latina: ^a Efecto de distintas tasas de crecimiento del producto sobre la brecha comercial en 1975 y 1980
(Millones de dólares a precios de 1960)

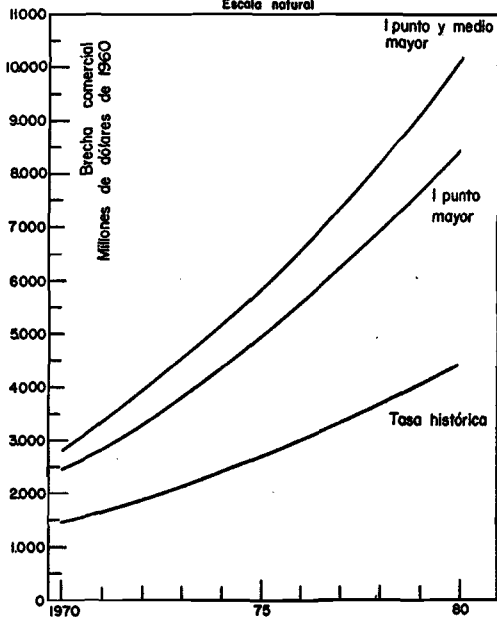
Año	Tasa histórica	Tasa adicional en	
		1 por ciento	1.5 por ciento
1975	2 710	4 970	5 830
1980	4 390	8 460	10 180

^a Excluida Venezuela.

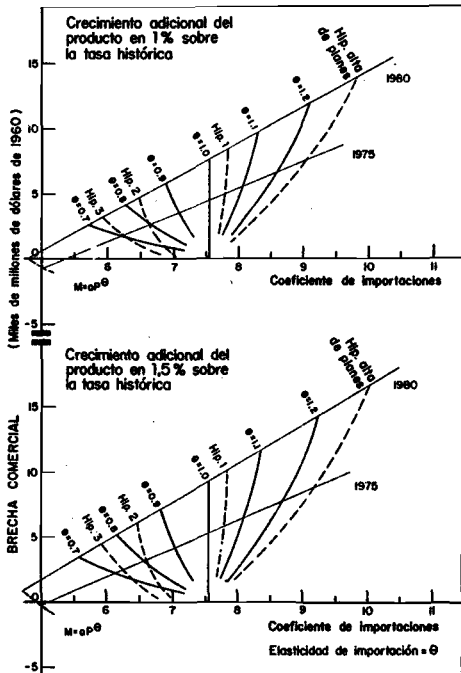
AMERICA LATINA (Excl. VENEZUELA): BRECHA COMERCIAL CORRESPONDIENTE A DISTINTAS TASAS DE CRECIMIENTO EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO

(A base de la hipótesis I de importaciones)

Escala natural



AMERICA LATINA (Excl. VENEZUELA): PROYECCIONES DE LA BALANZA COMERCIAL Y SU SENSIBILIDAD A LAS IMPORTACIONES



algo mayor y también representa una proporción más elevada de las exportaciones. (Véase el cuadro 29.)

En los gráficos 16, 17, 18 y 19 puede observarse la trayectoria que seguirían la brecha comercial y el coeficiente de importaciones de la región, al considerarse a Venezuela por separado. La elasticidad de importaciones implícita en la proyección resulta en este caso ligeramente superior a la unidad. Finalmente, en el cuadro 30 se dan las magnitudes que en este caso alcanza la brecha comercial, con diferentes tasas hacia 1975 y 1980.

CAPÍTULO QUINTO

IMPLICACIONES FINANCIERAS DE LA BRECHA COMERCIAL

El análisis hecho en los capítulos anteriores sobre la evolución de las exportaciones y las importaciones, puso de manifiesto que América Latina, si desea acelerar su ritmo de crecimiento, deberá encarar una brecha de comercio de magnitud considerable, a menos que las circunstancias actuales cambien fundamentalmente.

Las perspectivas de exportación son poco favorables en la mayoría de los países latinoamericanos y en el conjunto de la región. La hipótesis de que la tasa de crecimiento del producto bruto regional se acelerará subiendo en un punto adicional no cambia significativamente esta perspectiva, porque la situación de las ventas latinoamericanas al exterior depende sobre todo de los factores que gobiernan las condiciones de demanda en el mercado internacional y, en algunos casos, de las posibilidades de ampliación de oferta en unos cuantos sectores muy específicos de la economía, que tienen a su vez una tenue relación directa con el resto de los sectores productivos. Se ha señalado ya que la demanda de productos primarios sólo crece en forma paulatina.

En cambio, la demanda de importaciones de los países latinoamericanos se verá afectada por un incremento en la tasa de crecimiento económico. Dada la composición de las importaciones, cabría también decir que éstas varían en función del producto.

Suponiendo una tasa de crecimiento del producto bruto regional de alrededor de 6 por ciento anual —y aceptando la hipótesis 1 que se ha hecho en el capítulo III sobre las importaciones— la diferencia de comportamiento entre las exportaciones y las importaciones producirá una brecha comercial de cerca de 4 600 millones de dólares alrededor de 1975 y de cerca de 8 300 millones en 1980. Si se excluye a Venezuela de los totales regionales, la brecha aumenta a unos 5 000 y 8 500 millones de dólares, respectivamente.¹ Relacionando esta bre-

¹ En el análisis de los factores financieros que se hace en este capítulo, se excluye completamente a Cuba debido a falta de datos correspondientes al período 1959 en adelante. Venezuela será excluida parcialmente, debido a su carácter de país productor y exportador de petróleo. Las cifras de este país tienen un peso grande sobre los totales regionales y su inclusión oscurecería el análisis del conjunto de América Latina (por ejemplo, alrededor de 40 por ciento de los pagos totales de servicios de la región corresponden a Venezuela). El criterio que se sigue generalmente en este capítulo consiste en excluir a ese país, salvo que explícitamente se indique lo contrario. Por lo tanto, cuando se hace mención de "América Latina" o "el total de la región", debe interpretarse que se le está excluyendo. Por otra parte, para las cifras relativas a tendencias pasadas y a proyecciones, incluyendo a Venezuela, véase el apéndice de este capítulo.

cha de comercio con el poder adquisitivo de las exportaciones, cabe hacerse una idea de la gravedad de estas perspectivas.

La simple existencia de una brecha de comercio no necesariamente constituye una situación desfavorable. Bajo ciertas circunstancias puede ser perfectamente aceptable que un país encare una situación de esta naturaleza. Una de las condiciones fundamentales que deben tenerse en cuenta es si el país obtiene fondos para financiarla en términos apropiados con respecto a niveles de interés y períodos de amortización, y si las perspectivas permiten esperar que los servicios de la deuda no lleguen a crear dificultades serias. Los efectos de las entradas de capital son por lo menos de dos clases. En primer lugar, complementan los recursos financieros internos haciendo así posible un incremento en la tasa de crecimiento económico; para determinar el grado en que esto ocurrirá parecen decisivas dos variables: el monto total de las entradas de capital extranjero y la productividad social de las inversiones a que se dediquen. En segundo lugar, contribuyen a un aumento de la capacidad de importación del país receptor. Teniendo en cuenta la relación entre las importaciones y el crecimiento del producto, esto debe considerarse un efecto muy importante en muchos países latinoamericanos.

Los pagos por servicios constituyen la contrapartida de las entradas de capital extranjero (cuando éstas no consisten en donaciones). Pueden tomar la forma de transferencia de utilidades, pagos de intereses y repatriación de capitales. Por lo tanto, estas salidas tienen efectos opuestos a las entradas. Implican una reducción de las posibilidades futuras de inversión o de consumo. En última instancia, depende del crecimiento económico que el país receptor haya realizado gracias a la asistencia financiera externa, que ese país puede pagar con el ingreso adicional los servicios sobre el capital extranjero. La tasa marginal del ahorro puede considerarse una variable importante para la determinación de la facilidad con que el país podrá encarar con recursos internos las obligaciones futuras de servicios. El reintegro de obligaciones no sólo disminuye los recursos internos, sino que presiona también sobre los externos, puesto que los excedentes de ahorro deben transformarse en superávit de comercio para poder transferirse. La posibilidad de repago de estas obligaciones con recursos internos adicionales depende fundamentalmente de que el país, durante el tiempo en que dispone del capital extranjero, logre o no transformar su estructura industrial para obtener un mayor dinamismo de sus exportaciones o consiga adelantar más el proceso de sustitución de importaciones.

En este capítulo se intentará evaluar *ex ante* la posible contribución futura de la asistencia financiera externa al cierre de la brecha de comercio. El problema así definido implica que se toma la tasa de crecimiento del producto como una variable independiente, igual que la brecha de comercio. La introducción de estas hipótesis tiene la ventaja de que se puede trabajar con métodos y análisis relativamente simples.

Para ubicar las proyecciones en una perspectiva histórica, se analizará en primer lugar la evolución del financiamiento externo de la región. Se tendrán en cuenta tanto las entradas de capital como los pagos por servicios.

A fin de obtener una primera visión acerca de la magnitud del financia-

miento externo se aplicará el método indirecto de medición de las corrientes de capital, consistente en calcular ese financiamiento a partir de la cuenta corriente del balance de pagos. Aunque por esta vía se puede llegar de inmediato a algunas conclusiones útiles, el método parece demasiado global para los propósitos de este estudio. Por lo tanto, en la fase posterior del análisis se usará sobre todo el método directo, que toma como punto de partida la cuenta de capital del balance de pagos. Es obvio que no todas las transacciones de capital son igualmente importantes. Puesto que el desequilibrio del sector externo de América Latina debe considerarse un problema estructural y la proyección de la brecha comercial se enfoca también como un problema de largo plazo, la atención se concentra en la evolución de las entradas de capital autónomo de largo plazo.

Como contrapartida de las entradas de capital, los pagos por servicios deben incorporarse también en el análisis. Comparando las entradas brutas anuales de capital extranjero de largo plazo con los pagos anuales por servicios de ese capital, es posible evaluar la contribución al financiamiento de la brecha de comercio.

Las conclusiones a que se llega en el análisis de las tendencias pasadas sirven como base para las proyecciones, ya que uno de los supuestos fundamentales es que las condiciones futuras no serán sustancialmente distintas a las pasadas. Esas proyecciones se centrarán alrededor de esta pregunta: ¿cuál puede ser la contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento de la brecha de comercio, suponiendo diferentes tasas de crecimiento de las entradas brutas?

Para facilitar el análisis de los resultados se determinará en primer lugar un rango de tasas de crecimiento, de las cuales la máxima y la mínima sirven como puntos de referencia. A continuación se examinarán los resultados de algunas de las tasas intermedias más probables. El método de selección se basará en unos cuantos indicadores que puedan señalar el grado de dificultad de las situaciones de pagos externos resultantes. La relación entre los pagos totales por servicios y los ingresos totales por exportación servirá como principal indicador para juzgar cada uno de los resultados.

En la hipótesis máxima se supone que las entradas brutas de capital serán suficientemente altas como para mantener un equilibrio global del balance de pagos durante todo el período de proyección, es decir, las entradas brutas serán iguales en cada año a la brecha comercial. La hipótesis mínima supone un estancamiento de las entradas brutas, como ocurrió durante los últimos años del período histórico. Como se verá, ambas hipótesis deberán ser dejadas de lado: la primera, porque los pagos por servicios absorberían una proporción exageradamente alta del poder adquisitivo de las exportaciones, y la segunda, porque los pagos por servicios sobrepasarían a las entradas brutas de capital en unos pocos años, agravando el desequilibrio y sumando un déficit financiero al comercial.

A continuación, el análisis abordará el problema de cuál podría ser la contribución del capital extranjero en el supuesto de que el peso de los pagos por servicios no exceda de cierto límite razonable. La conclusión principal es que

esta contribución —bajo las condiciones supuestas de la asistencia financiera externa— en el mejor de los casos no pasará de ser muy modesta.

Como las conclusiones de estos ejercicios sólo son válidos en la medida en que los supuestos sean realistas, se han hecho también algunos cálculos alternativos para medir la sensibilidad de estas conclusiones con respecto a variaciones en los supuestos. De éstos, el más importante se refiere a las condiciones en que ingresa el capital extranjero en América Latina. Por lo tanto, en la última parte del capítulo se intenta examinar si la contribución neta del capital extranjero podría aumentarse significativamente en el caso de que fueran más favorables esas condiciones.

A. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

El comportamiento de los movimientos de capital con respecto al resto del mundo puede explorarse por dos caminos que permiten alcanzar sendos grados de aproximación y de detalle. El primero, que se examinará de inmediato, consiste en analizar los saldos del balance de pagos en cuenta corriente, que por definición deben ser de un monto igual a los movimientos netos totales de capital. El segundo, que sería el de analizar más en detalle la evolución de cada uno de los componentes principales de estos movimientos de capital, se abordará más adelante.²

El cuadro 31 muestra las entradas netas totales de capital en el período 1950-64, calculadas sobre la base del déficit en cuenta corriente. Para eliminar algunas fluctuaciones importantes las cifras son presentadas en promedios quinquenales. A pesar de lo global de este método, pueden deducirse ya algunas conclusiones.

Aunque las fluctuaciones anuales son relativamente amplias, la tendencia general es claramente creciente hasta 1961-62. El promedio anual, que era de 473 millones de dólares en 1950-64, aumentó a 835 millones en 1955-59 y llegó a ser de 1 232 millones en 1960-64.

Mientras en los primeros años algunos países eran exportadores netos de capital, durante el último quinquenio todos —salvo Venezuela— se transformaron en importadores netos de capital.

Puede observarse una concentración geográfica de los ingresos de capital a los países. En 1950-64 cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México) absorbieron casi el 73 por ciento de los ingresos netos totales dejando sólo 27 por ciento para los catorce países restantes.³ Como cabía esperar, el monto total del financiamiento externo varía considerablemente de un país a otro, no sólo por las diferentes políticas económicas que aplican, sino también por sus distintas características con respecto a nivel y tasa de desarrollo económico, tamaño de mercado interno, estructura económica, ingreso por habitante, estructura y dinamismo del sector externo, etcétera.⁴

² Véase la sección B de este capítulo.

³ Como se indicó en la nota 1, los totales de América Latina excluyen a Cuba y a Venezuela, salvo cuando se indica expresamente lo contrario.

⁴ Esta estructura de concentración geográfica cambió durante 1965. Sobre la base de

CUADRO 31

*América Latina: Movimientos de capital por quinquenios, 1950-64**
(Millones de dólares corrientes)

País	Movimientos netos			Distribución geográfica		
	1950-54	1955-59	1960-64	1950-54	1955-59	1960-64
Argentina	343	922	677	14.5	22.1	10.9
Bolivia	49	135	194	2.1	3.2	3.1
Brasil	1 294	975	1 564	54.7	23.3	25.3
Colombia	10	63	665	0.4	1.5	11.0
Costa Rica	5	79	112	0.2	1.9	1.8
Chile	105	239	892	4.4	5.7	14.4
Ecuador	— 20	66	108	— 0.8	1.6	1.8
El Salvador	— 47	— 9	70	— 2.0	— 0.2	1.1
Guatemala	— 19	160	134	— 0.8	3.8	2.2
Haití	12	19	16	0.5	0.5	0.3
Honduras	20	42	30	0.8	1.0	0.5
México	344	713	1 184	14.5	17.1	19.1
Nicaragua	7	27	50	0.3	0.6	0.8
Panamá	87	145	179	3.7	3.5	3.0
Paraguay	—	38	48	—	0.9	0.8
Perú	175	426	2	7.4	10.2	—
Rep. Dominicana	— 34	18	53	— 1.4	0.4	0.9
Uruguay	35	245	185	1.5	5.9	3.0
Total	2 366	4 177	6 163	100.0	100.0	100.0
Promedio anual	473	836	1 232			
Venezuela	— 39	917	— 2 096			
Total (incluida Ve- nezuela)	2 327	5 094	4 067			
Promedio anual	465	1 019	813			

* Signo negativo, significa salidas netas de capital.

FUENTE: ILPES, sobre cifras oficiales.

Es posible distinguir en el período considerado tres etapas con distintas características. (Véase el gráfico 20.) En la primera, que abarca 1950-53 hay dos años con un saldo positivo en la cuenta corriente del balance de pagos (1950-1953) y dos años con un saldo fuertemente negativo (1951 y 1952). Adelantándose al análisis, podría observarse que el capital extranjero autónomo ha desempeñado un papel relativamente menos importante durante estos años. Los saldos negativos se han cubierto en gran medida por la vía del financiamiento compensatorio; de esta manera, las autoridades monetarias se vieron seriamente limitadas en sus posibilidades de operar en los años próximos inmediatos.

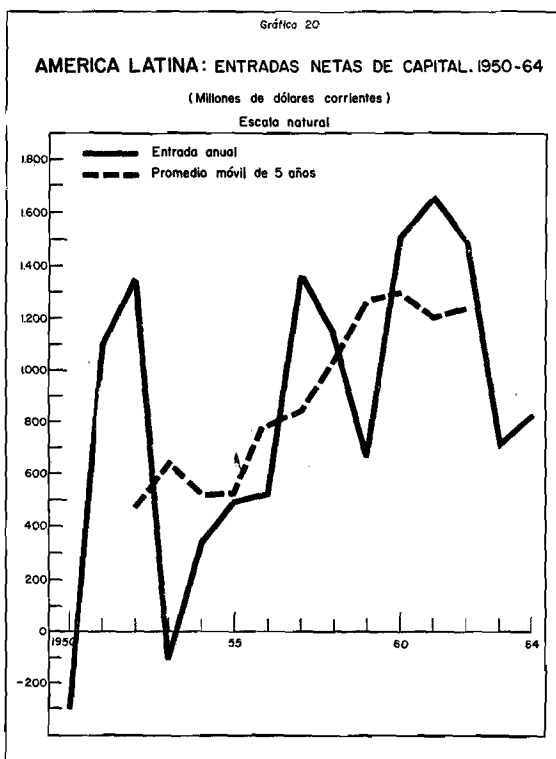
La segunda etapa, que abarca los años 1954-62, se caracteriza por un déficit casi continuamente creciente. Las exportaciones subieron en forma paulatina

cifras provisionales, puede calcularse que los cuatro países mencionados absorbieron solamente 36 por ciento de los ingresos totales netos durante dicho año.

y los efectos del proceso de sustitución de importaciones no fueron lo suficientemente grandes como para compensar la falta de dinamismo de las exportaciones. Para no sacrificar su tasa de crecimiento económico, los países latinoamericanos recurrieron a la asistencia financiera externa. En este período el capital extranjero autónomo desempeñó un papel muy importante.

En la última etapa, que empezó alrededor de 1962-63, el nivel absoluto del déficit en cuenta corriente bajó de manera sustancial, debido a una combinación de factores de carácter temporal y estructural. Los ingresos de las exportaciones empezaron a desarrollarse en forma favorable para la región, tanto con respecto a *quantum* como a precios. Por otra parte, los pagos por servicios sobre el capital extranjero ingresado anteriormente siguieron aumentando también y ello obligó a los países a seguir una política de restricción de importaciones. El valor de las importaciones sólo subió lentamente.

Durante todo el período, la tasa de crecimiento de las entradas netas de capital fue más alta que la de las importaciones, de donde resultó que una



parte creciente de las importaciones hubo de financiarse con capital extranjero. Para el conjunto de América Latina esta proporción aumentó desde menos de 8 por ciento durante 1950-54, hasta 16 por ciento durante el último quinquenio del período. El cuadro 32 presenta las cifras correspondientes, por países. Sin embargo, puede observarse que esta relación bajó sustancialmente desde 1963 en adelante, debido a la disminución mencionada del déficit en cuenta corriente.

CUADRO 32

América Latina: Entradas de capital como porcentajes de las importaciones, 1950-64^a

<i>País</i>	<i>1950-54</i>	<i>1955-59</i>	<i>1960-64</i>	<i>1950-64</i>
Argentina	6	16	10	11
Bolivia	10	28	37	25
Brasil	14	12	19	15
Colombia	—	— 2	21	7
Costa Rica	1	16	18	13
Chile	5	10	25	16
Ecuador	— 4	9	12	8
El Salvador	— 12	— 2	9	1
Guatemala	— 4	22	16	14
Haití	5	8	7	7
Honduras	6	11	7	8
México	7	11	13	11
Nicaragua	3	8	10	8
Panamá	22	29	28	27
Paraguay	—	17	19	13
Perú	13	21	—	10
Rep. Dominicana	— 7	3	6	2
Uruguay	3	22	16	13
Total América Latina (excluida Venezuela)	8	12	16	12
Venezuela	— 1	7	— 20	— 4
Total América Latina (incluida Venezuela)	6	11	8	8

^a Importaciones de bienes y servicios, excluyendo pagos por factores productivos (intereses y utilidades). El signo negativo indica en este cuadro que los egresos de capital superaron a los ingresos.

FUENTE: ILPES, sobre cifras oficiales.

B. CONTRIBUCIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO DE LARGO PLAZO AL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT COMERCIAL

1. EL MÉTODO DIRECTO

El método indirecto de medir corrientes de capital que se presentó en la sección anterior permitió obtener una primera idea de lo que fue el financiamiento externo de América Latina. Ese método, sin embargo, es demasiado global.

Por ejemplo, no dice nada acerca de los movimientos de distintos tipos de capital (autónomo o compensatorio, oficial o privado, en préstamos o donaciones, etc.), ni revela tampoco el monto total de entradas brutas, puesto que sólo suministra cifras netas de amortizaciones. El método directo es más apropiado para obtener una visión más profunda. Por esta razón las transacciones que aparecen en la cuenta de capital del balance de pagos⁵ servirán como punto de partida del análisis.

2. ALGUNAS RESTRICCIONES

Teniendo en cuenta el carácter específico de este estudio, que es una proyección de largo plazo de la brecha del sector externo, parece adecuado introducir algunas restricciones.

Para las proyecciones del financiamiento externo no se tomará en cuenta el financiamiento compensatorio ni el de corto plazo. El compensatorio tiene por función equilibrar el balance de pagos global, y está en general estrechamente relacionado —junto con los movimientos de capital de corto plazo— con el financiamiento de las fluctuaciones en los ingresos por exportación. Como en la proyección de las exportaciones no se tomaron en cuenta tales fluctuaciones y el equilibrio global del balance de pagos no necesariamente se logrará *ex ante*, no se incluirán las transacciones compensatorias. También se dejarán de lado los movimientos de capital de corto plazo.⁶ Teóricamente es difícil ver el papel que éstos pueden cumplir en forma regular en el financiamiento del desarrollo de largo plazo y de desequilibrios estructurales de balance de pagos. Más bien puede suponerse que se compensan más o menos completamente de un período a otro.⁷

Sin embargo, las entradas de capital a largo plazo generalmente fueron insuficientes en el pasado para cubrir los déficit de cuenta corriente y muchos países latinoamericanos tuvieron que recurrir al capital de corto plazo y al financiamiento compensatorio. Debido a ello se prestará alguna atención a ambos al terminar el análisis histórico.

Una segunda restricción consiste en que se considerarán únicamente los cambios en las obligaciones de los países latinoamericanos con respecto al resto del mundo. Las modificaciones en los activos públicos y privados de esos países, que representan sus inversiones en el exterior, son muy pequeñas. Los activos públicos consisten principalmente en contribuciones a instituciones internacionales no monetarias. Se supone que no desempeñarán un papel más importante en el futuro. La mayor parte de las salidas de capital privado no son registradas como tales y quedan incluidas en el rubro de errores y omisiones.

⁵ En esa cuenta todas las transacciones de capital se registran directamente.

⁶ Se define aquí el corto plazo como aquel que no pasa de un año.

⁷ La contribución directa del capital de corto plazo al financiamiento del desarrollo a largo plazo y de los déficit estructurales de balance de pagos, puede considerarse poco significativa. Sin embargo, sería de gran importancia para los países en desarrollo —en relación con las fluctuaciones de sus ingresos por exportación— contar con fondos externos para el financiamiento apropiado de las caídas de corto plazo. Ello les permitiría elaborar sus planes

Así pues, la idea central consiste en realizar un análisis acerca del comportamiento de las entradas de capital autónomo extranjero de largo plazo, con el fin de encontrar bases para la proyección de su futura evolución. Se distinguirán estas entradas de acuerdo con un criterio funcional relacionado con el método de transferencia. Los préstamos de largo plazo, públicos y privados, dan lugar después de cierto período a repagos del principal y pagos de intereses. Las inversiones de cartera pueden también ser vistas como préstamos a largo plazo.⁸ Las inversiones extranjeras directas se definen como transferencias de capital en favor de empresas privadas establecidas en el país. El principal objetivo de las inversiones consiste en la repatriación de beneficios.⁹ Las donaciones son definidas como transferencias de capital que no dan lugar ni a corrientes de capital en sentido inverso ni a ningún tipo de repago; en el caso de América Latina, las donaciones privadas esencialmente consisten en transferencias a instituciones de caridad para financiar sus costos de operación y en remesas enviadas al exterior por los inmigrantes. Por ser ésta su índole, y por ser relativamente pequeño su monto, sólo se tomarán en cuenta en el análisis las donaciones oficiales.

La importancia de esta clasificación reside en el hecho de que los efectos de largo plazo de los diferentes tipos de entradas sobre los pagos externos varían de uno a otro caso. Además, los motivos que dan lugar a estas corrientes de capitales son también diferentes en una instancia u otra.

Para evaluar la contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento de la brecha comercial de la región, no sólo se deben tomar en cuenta las entradas, sino también los pagos por concepto de servicios. Por esta causa, complementando el análisis del comportamiento de las donaciones oficiales, los préstamos públicos y privados y las inversiones directas, se considerará la evolución de los pagos por intereses, amortizaciones y transferencias de utilidades correspondientes al capital extranjero a largo plazo.¹⁰

3. EVOLUCIÓN DE LAS ENTRADAS DE CAPITAL EXTRANJERO DURANTE 1950-64

Las entradas brutas de capital a largo plazo se pueden estimar fácilmente a partir de la cuenta de capital del balance de pagos. Recalculando estos ingresos a precios constantes se obtiene una visión más correcta de su evolución a través del tiempo. Como los ingresos de capital tienen el efecto inmediato de aumen-

y políticas de desarrollo sobre una base más estable. Por este motivo, la contribución potencial del capital extranjero de corto plazo se mucho mayor que la directa.

⁸ Las inversiones de cartera serán generalmente tratadas como préstamos. Hay dos razones para hacer esta simplificación. En primer lugar, este tipo de inversión extranjera perdió gran parte de su importancia después de la segunda guerra mundial. Específicamente las inversiones privadas de cartera son muy pequeñas en la actualidad. En segundo lugar, las inversiones oficiales de cartera tienen efectos prácticamente iguales que los préstamos oficiales con respecto a los pagos externos de América Latina.

⁹ Se supone implícitamente que los autores de estas transferencias ejercen en general el control de las empresas que las reciben.

¹⁰ Las cifras para 1965 se conocieron después de terminado este estudio, por lo que no fue posible incorporarlas. Sin embargo, se hará alguna referencia a lo ocurrido después de 1964, sobre la base de algunos datos provisionales.

CUADRO 33

*América Latina: Índice global de precios implícitos de importaciones
(1960 = 100)*

Año	Índice	Año	Índice
1950	86.9	1958	102.5
1951	103.3	1959	98.9
1952	106.3	1960	100.0
1953	98.1	1961	98.7
1954	99.9	1962	100.8
1955	101.5	1963	100.8
1956	102.9	1964	101.9
1957	104.0	1965 ^a	103.9

^a Provisional.

FUENTE: ILPES, sobre datos oficiales.

CUADRO 34

*América Latina: Ingresos brutos de capital extranjero a largo plazo, 1950-64
(Millones de dólares de 1960)*

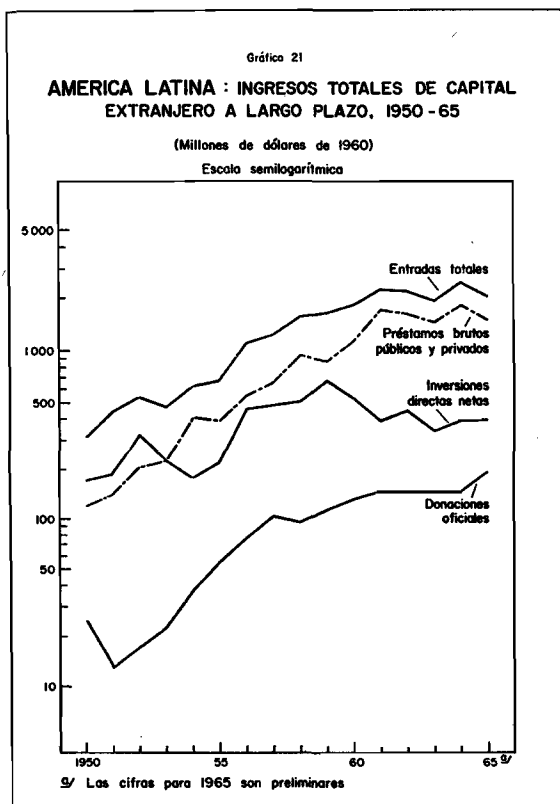
Año	Inversiones directas netas ^a	Préstamos privados	Préstamos públicos	Donaciones oficiales	Ingresos totales de capital
1950	170	7	113	24	313
1951	286	34	107	13	440
1952	325	18	185	17	545
1953	226	65	163	22	475
1954	173	100	310	37	621
1955	227	151	246	55	678
1956	458	245	312	77	1 092
1957	478	369	283	103	1 234
1958	503	435	514	95	1 546
1959	663	521	343	110	1 636
1960	534	580	563	133	1 810
1961	389	754	989	146	2 278
1962	447	724	913	141	2 224
1963	333	293	1 176	142	1 943
1964	392	400	1 478	146	2 416
Total 1950-64	5 602	4 693	7 695	1 260	19 250
<i>Promedio anual</i>					
1950-54	236	45	176	22	479
1955-59	466	344	339	88	1 237
1960-64	419	550	1 024	142	2 135

^a Incluye reinversiones de utilidades. Estas reinversiones se registran también en la cuenta corriente del balance de pagos como pagos por factores productivos. Así pues, las reinversiones se registran dos veces: como entrada de capital en la cuenta de capital y como salida por concepto de servicios en la cuenta corriente.

FUENTE: ILPES, sobre cifras oficiales.

tar la capacidad de importación del país, parece apropiado usar para este fin un índice de precios de importaciones globales. Para el recálculo se hizo uso de un índice global de precios implícitos para importaciones realizadas por América Latina. (Véase el cuadro 33.) Por su parte, las cifras de los ingresos brutos de capital en el período 1950-64 se presentan en el cuadro 34.

La tendencia general aparece clara. Los ingresos brutos de capital aumentaron fuertemente durante el período. En tanto que el promedio anual puede



ser estimado en 479 millones de dólares durante 1950-64, esta cifra aumentó a 1 237 millones en 1955-59 y a 2 135 millones entre 1960 y 1964.

Tal como se muestra en el gráfico 21, el incremento más rápido tuvo lugar entre 1955 y 1961. Sin embargo, después del último año el crecimiento se estancó. En 1962 los ingresos brutos fueron aún menores que en 1961, y lo mismo ocu-

rió en 1963. Cifras provisionales para 1965 indican de nuevo una disminución después del aumento que se registró en 1964.¹¹

Las crecientes entradas de capital han originado una rápida expansión de la deuda externa, en particular del sector público.¹² El nivel de endeudamiento externo de este sector se ha estimado en 10 580 millones de dólares al principio de 1965 (excluida Venezuela). Esto representa aproximadamente el 10 por ciento del producto bruto de América Latina y 120 por ciento de los ingresos por exportaciones del año de 1964.¹³

Aunque esta cifra de la deuda externa debe verse como una sobreestimación puesto que incluye también la parte no desembolsada de los préstamos aprobados,¹⁴ sirve para obtener una idea de la expansión rápida de la deuda externa si se compara con el monto estimado sobre igual base para 1956. Al principio de este último año, la deuda pública sólo ascendía a 3 700 millones de dólares. (Véase el cuadro 35.)

Una tendencia paralela se observa a nivel mundial en el conjunto del grupo de los países en desarrollo. Estimaciones recientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento¹⁵ indican que la deuda pública externa de esos países se triplicó con creces entre 1956 y 1965: desde alrededor de 9 500 millones de dólares en el primero de esos años hasta unos 33 000 millones en el último. Sin embargo, el presidente del BIRF señaló también que —tal como se indicó para América Latina— a nivel mundial se produjo un estancamiento en el volumen de los préstamos oficiales de largo plazo desde 1961 en adelante.¹⁶ En el cuadro 36 y el gráfico 22 se obtiene alguna idea de la posición relativa de América Latina en comparación con los demás países en desarrollo.

¹¹ Las entradas brutas totales de capital extranjero en 1965 pueden estimarse en unos 2 083 millones de dólares (a precios constantes de 1960). Las donaciones oficiales subieron a 189 millones, las inversiones directas netas a 398 millones y los préstamos privados a 424 millones. Los préstamos públicos bajaron a 1 072 millones de dólares.

¹² La deuda pública externa a largo plazo pagada en moneda extranjera comprende todas las obligaciones con acreedores no residentes que tengan un vencimiento original de un año o más y comprometen al gobierno nacional, sus subdivisiones políticas, entidades y organismos autónomos. Incluye también la deuda privada a largo plazo garantizada por el sector público. Por lo tanto, excluye las operaciones con el Fondo Monetario Internacional y, evidentemente, las deudas privadas sin garantía pública, las de menos de un año y las pagaderas en moneda nacional. Al comparar las cifras de la deuda externa con las de los balances de pagos anuales, hay que tener en cuenta que las transacciones de la deuda pública externa aparecen registradas según el prestamista, mientras que los datos del balance de pagos se refieren principalmente al tipo de prestatario. Para una descripción más detallada de los diferentes conceptos utilizados véase, por ejemplo, *BM, La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina*, "Notas sobre metodología".

¹³ La evolución de estas tasas a través del tiempo, combinada con una comparación entre países, podría suministrar un punto de vista adicional útil acerca de las características de la posición de endeudamiento de los diferentes países latinoamericanos. Como el principal objeto de este estudio es presentar algunas tendencias globales para la región, no se presentan las tasas para los países considerados particularmente.

¹⁴ Durante los últimos años sólo alrededor del 75 por ciento de los préstamos aprobados han sido desembolsados efectivamente.

¹⁵ Véase *External Medium and Long-Term Public Debt, Past and Projected Amounts Outstanding, Transactions and Payments; 1956-1975*, Washington, 1966.

¹⁶ George Woods, *The Development Decade in the Balance*.

CUADRO 35

*América Latina: Evolución de la deuda pública externa a largo plazo, 1956-65**
(En millones de dólares)

<i>País</i>	<i>1956</i>	<i>1957</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>	<i>1963</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>
Argentina	442	687	1 073	1 375	1 493	1 478	1 670	2 067	2 129	1 934
Bolivia	94	94	134	126	167	185	183	196	225	259
Brasil	1 437	1 563	1 507	1 694	1 601	1 669	2 388	2 398	2 325	2 769
Colombia	276	278	445	456	394	377	475	671	768	884
Costa Rica	36	41	38	40	40	55	78	84	121	126
Chile	351	379	417	419	542	553	752	879	993	1 045
Ecuador	68	74	90	95	98	96	107	118	123	163
El Salvador	28	27	26	26	32	33	50	51	81	78
Guatemala	22	22	22	22	31	50	65	58	66	64
Haití	39	45	43	40	40	41	44	38	38	39
Honduras	5	5	8	14	16	23	30	40	43	44
México	487	491	557	665	842	1 131	1 172	1 429	1 627	1 982
Nicaragua	23	28	26	24	29	41	42	48	52	62
Panamá	18	17	32	42	42	59	58	77	88	113
Paraguay	24	23	21	25	29	28	31	30	46	61
Perú	220	216	205	255	222	267	328	411	443	574
Rep. Dominicana	—	—	—	6	6	6	5	43	66	143
Uruguay	127	146	139	131	138	132	136	157	158	241
Total (excluida Venezuela)	3 697	4 136	4 783	5 455	5 762	6 224	7 614	8 795	9 392	10 581
Venezuela	240	236	227	216	180	363	380	361	405	407
Total América Latina (in- cluida Vene- zuela)	3 937	4 372	5 010	5 671	5 942	6 587	7 994	9 156	9 797	10 988

* Incluye la parte no desembolsada. Las cifras expresan la situación al primero de enero de cada año.

FUENTES: BIRF/AID, *External Medium and Long-Term Public Debt*, op. cit.; BID, *La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina*, op. cit., y Dragoslav Avramovic (et. al), *Economic Growth and External Debt*, Baltimore, 1964.

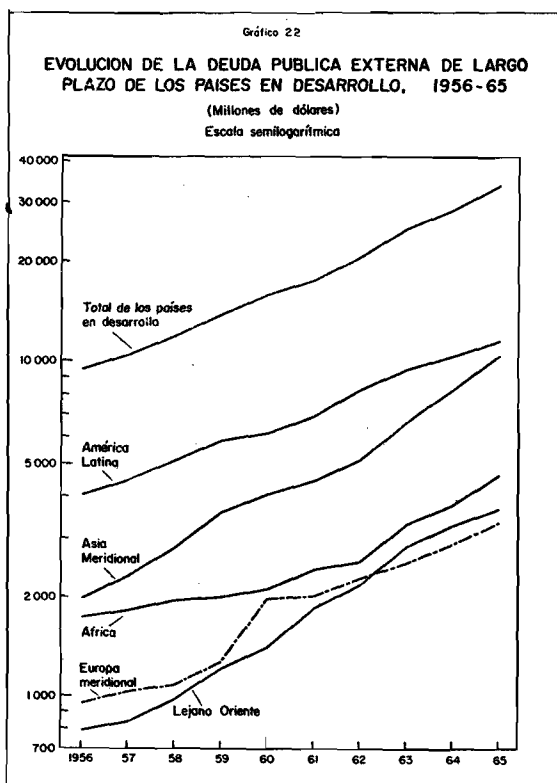
CUADRO 36

Comparación de la deuda pública externa de distintas regiones, 1956-65

	<i>Deuda pública externa al 1º de enero (en millones de dólares)</i>		<i>Tasa anual promedio de crecimiento</i>
	<i>1956</i>	<i>1965</i>	<i>(porcentajes)</i>
América Latina ^a	4 010	11 365	12
Asia meridional y Medio Oriente	1 988	10 208	20
Lejano Oriente	791	3 651	19
África	1 743	4 619	11
Europa meridional	950	3 329	15
Total	9 482	33 172	15

* Las diferencias entre las cifras presentadas aquí y las del cuadro 35 se deben a que los dos cuadros no contienen igual número de países latinoamericanos.

FUENTE: Cifras básicas de *External Medium and Long-Term Public Debt*, op. cit., pp. 1-3.



Es imposible determinar el orden de magnitud de la deuda del sector privado no garantizada oficialmente. Los datos disponibles son muy escasos y de carácter incidental, y como no permiten llegar a una aproximación suficientemente fidedigna se excluye del análisis.

Es también difícil estimar el valor total de las inversiones directas extranjeras alrededor del año 1964, porque muy pocos de los países tienen censos con informaciones recientes acerca de los activos extranjeros, y también son incompletos los datos que elaboran los países exportadores de capital. A base de las informaciones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y de algunos datos de países europeos, se ha determinado el valor contable total de las inversiones directas extranjeras en unos 9 800 millones de dólares al principio de 1965. Hay que tomar en cuenta que esta estimación sólo sirve para indicar un orden de magnitud, y que puede estar sujeta a errores bastante grandes. De todas maneras, no representa el valor comercial de dichas inversiones, que es

mayor. En el cuadro 37, que presenta las inversiones directas por países, puede verse que existe una concentración alta en algunos de ellos.

Las entradas totales de capital extranjero en América Latina representaron 19 250 millones de dólares en el período 1950-64, de las que 8 955 millones correspondieron a entradas de capital oficial y 10 295 millones al sector privado. La tasa de crecimiento de los ingresos totales durante este período fue bastante alta: puede estimarse en 16 por ciento anual. Los préstamos han subido en forma particularmente rápida. Aunque la tasa de crecimiento de los préstamos privados es mayor que la de los préstamos oficiales —debido a que al principio

CUADRO 37

América Latina: Estimaciones del monto total de las inversiones directas extranjeras acumulado al 1° de enero de 1965

(En millones de dólares)

Argentina	1 630
Bolivia	50
Brasil	3 260
Colombia	600
Costa Rica	80
Chile	940
Ecuador	70
El Salvador	50
Guatemala	140
Haití	50
Honduras	120
México	1 360
Nicaragua	60
Panamá	650
Paraguay	30
Perú	590
Rep. Dominicana	70
Uruguay	80
Total (excluida Venezuela)	9 830
Venezuela	4 400
Total América Latina (incluida Venezuela)	14 230

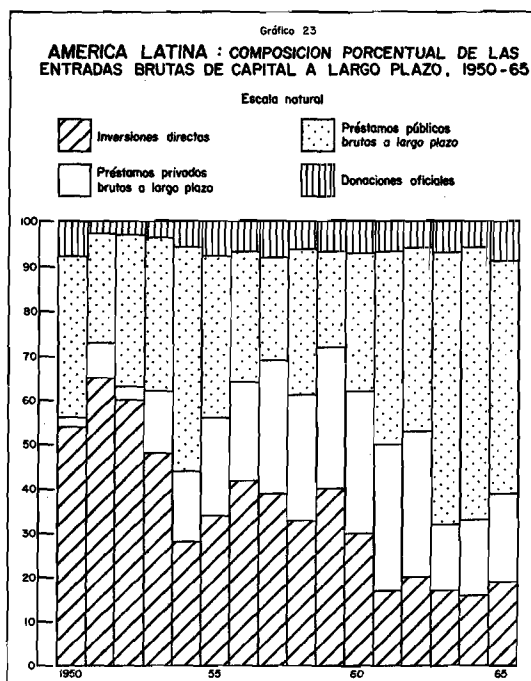
FUENTES: Cifras básicas del Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Survey of Current Business* (diferentes años); BID, *La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina*, op. cit., y estimaciones hechas en ILFES.

del período su nivel absoluto era bastante bajo— los préstamos oficiales son mucho más importantes en cifras absolutas. La inversión extranjera directa, que en períodos anteriores era una de las principales fuentes de ingreso de capital extranjero, no puede decirse que haya constituido un elemento dinámico en América Latina durante 1950-64. Por el contrario, después de un rápido ascenso en la segunda mitad de los años cincuenta disminuyó a partir de 1959.

Si se restringiera el análisis de las entradas de capital extranjero a la última década, o sea a los años 1956-64, la evolución parecería algo diferente. Pueden

señalarse dos períodos con características bastante distintas. Entre 1956 y 1961 las entradas de capital extranjero aumentan fuertemente, comenzando luego a estancarse. Como resultado de ese estancamiento, las tasas de crecimiento para los diferentes tipos de entradas cambian en forma significativa.

Los préstamos oficiales mantienen una tasa de aumento alta, pero los préstamos privados y las donaciones oficiales crecen mucho más lentamente. El



CUADRO 38

América Latina: Tasas anuales de crecimiento de las entradas totales de capital extranjero a largo plazo (Porcentajes)

	1950-64	1956-64
Inversiones directas	6	— 4
Préstamos privados	32	4
Préstamos públicos	20	24
Donaciones oficiales	20	8
Entradas totales	16	10

cambio es aún más significativo en las inversiones directas. Mientras la tasa de crecimiento para el período total se ha estimado en 6 por ciento anual, la tasa correspondiente al período 1956-64 es negativa.

A consecuencia de estos hechos, la tasa para las entradas totales baja de 16 a 10 por ciento anual. Así pues, puede concluirse que la selección del período de referencia tiene influencia importante sobre los resultados.

Las diferentes tasas de crecimiento que experimentaron los distintos tipos de entradas modificaron la composición del total del capital extranjero en la región. La inversión neta directa llegó a ser menos importante como fuente de financiamiento externo, mientras los préstamos oficiales hacia el final del período contribuyeron con más del 60 por ciento del financiamiento total externo de largo plazo. Los préstamos privados, a un nivel más bajo, aumentaron también su peso relativo, pero cayeron considerablemente en los últimos dos años. Las donaciones oficiales mantuvieron un nivel constante de alrededor del 7 por ciento. El gráfico 23 ilustra el peso relativo de cada tipo de entrada de capital extranjero a largo plazo en el total.

La diferente cobertura del material estadístico básico no permite realizar una comparación completa con la composición de las entradas de capital que se registran en otras regiones en desarrollo. Sin embargo, hay fuertes indicaciones de que las donaciones oficiales juegan un papel mucho más importante en África y Asia que en América Latina. La proporción que representan dentro

CUADRO 39

*América Latina: Ingresos brutos de capital a largo plazo
como proporción de las importaciones
(En millones de dólares corrientes)*

Año	Importaciones	Entradas brutas de capital extranjero a largo plazo	Entradas de capital como proporción de las importaciones (porcentajes)
1950	4 448	272	6
1951	6 612	454	7
1952	6 209	574	9
1953	5 254	466	9
1954	6 029	620	10
1955	6 039	688	11
1956	6 347	1 123	18
1957	6 956	1 284	19
1958	6 417	1 586	25
1959	6 056	1 619	27
1960	7 094	1 810	26
1961	7 369	2 249	31
1962	7 544	2 242	30
1963	7 341	1 959	27
1964	7 945	2 462	31
1965 ^a	8 215	2 124	26

^a Cifras provisionales.

FUENTE: ILPES, sobre datos oficiales.

de la corriente neta —es decir, los desembolsos de donaciones y préstamos, menos amortizaciones— de capital oficial y de créditos de exportación garantizados a países en desarrollo, provenientes de los países industriales miembros de la OCDE y de las agencias multilaterales revelaron que el peso relativo de estas donaciones a América Latina promedió 24 por ciento en 1960-62, mientras que fue de 41 y 60 por ciento para Asia y África respectivamente.¹⁷

La tasa relativamente alta de crecimiento de las entradas de capital extranjero en América Latina guardan consonancia con el desequilibrio estructural —analizado anteriormente— entre el crecimiento de las exportaciones y el de las importaciones. El papel del capital extranjero autónomo aumentó en importancia, en especial a partir de 1956. Son particularmente los préstamos oficiales los que han contribuido con la mayor parte en el financiamiento externo.

El cuadro 39 muestra la creciente asistencia financiera externa a América Latina para financiar sus importaciones y, por lo tanto, su desarrollo. La relación entre las entradas totales de capital de largo plazo y las importaciones aumentó rápidamente de 6 por ciento en 1950 a alrededor de 30 por ciento durante los últimos años del período.

4. EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS POR SERVICIOS DURANTE 1950-64 Y DE LA CONTRIBUCIÓN NETA DEL CAPITAL EXTRANJERO DE LARGO PLAZO

Para determinar la contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento del déficit comercial, no basta analizar las entradas de capital, sino que deben también considerarse los pagos por servicios. Estos últimos forman una contraparte de las entradas, con efectos opuestos sobre el sector externo. Pueden distinguirse tres tipos de pagos por servicios: intereses, utilidades y amortizaciones.¹⁸ Los servicios del capital extranjero de largo plazo durante el período 1950-64 se presentan en el cuadro 40 y en el gráfico 24. (Están calculados a precios constantes de 1960,¹⁹ y excluyen a Venezuela.)

Puede verse que los pagos de servicios aumentaron paralelamente a los ingresos de capital. El promedio anual de servicios, que montaba a 608 millones de dólares en 1950-54, creció hasta 917 millones entre 1955 y 1959 y ascendió a un promedio de 1 659 millones en los últimos años del período.

Como cabía esperar, el crecimiento de los pagos por servicios fue particularmente rápido después de 1956. Dado que las entradas también crecieron mucho,

¹⁷ Los cálculos se basan en OCDE, *The Flow of Financial Resources to Less Developed Countries 1956-63*, París, 1964, p. 170.

¹⁸ Cabría preguntarse si es necesario incorporar todos los servicios o si es posible restringir el análisis a los correspondientes a la deuda pública externa. En un análisis de corto plazo puede ser aceptable excluir —en algunos casos— las transferencias de utilidades. En países en que las inversiones directas extranjeras están concentradas en el sector exportador, puede ocurrir que las transferencias de utilidades fluctúen paralelamente con los ingresos por exportaciones y de ese modo no influyan mucho en el corto plazo sobre la capacidad de pagos o de importación del país. Sin embargo, teniendo en cuenta que el presente estudio se refiere al largo plazo, y que se excluyen las fluctuaciones de corto plazo de las exportaciones, parece mejor incorporar todos los pagos por servicios.

¹⁹ Véase de nuevo el cuadro 33 para los índices empleados.

CUADRO 40

Contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento externo de América Latina, 1950-64

(Millones de dólares de 1960)

Año	Entradas brutas	Amortiza- ciones	Intereses	Utilidades	Servicios totales	Contri- bución neta
1950	313	212	62	381	655	— 342
1951	440	154	56	441	651	— 211
1952	545	126	60	336	522	23
1953	475	164	98	344	606	— 131
1954	621	212	103	290	605	16
1955	678	256	98	330	684	— 6
1956	1 092	275	120	386	781	311
1957	1 234	366	129	326	821	413
1958	1 546	567	147	349	1 063	483
1959	1 636	653	242	346	1 241	395
1960	1 810	729	274	405	1 408	402
1961	2 278	795	309	452	1 556	722
1962	2 224	882	341	466	1 689	535
1963	1 943	817	334	457	1 608	335
1964	2 416	1 047	422	567	2 036	380
Total 1950-64	19 251	7 254	2 793	5 875	15 922	3 329
<i>Promedios anuales:</i>						
1950-54	479	174	76	358	608	— 129
1955-59	1 237	423	147	347	917	320
1960-64	2 134	854	336	469	1 659	475

FUENTE: ILPES, sobre datos oficiales.

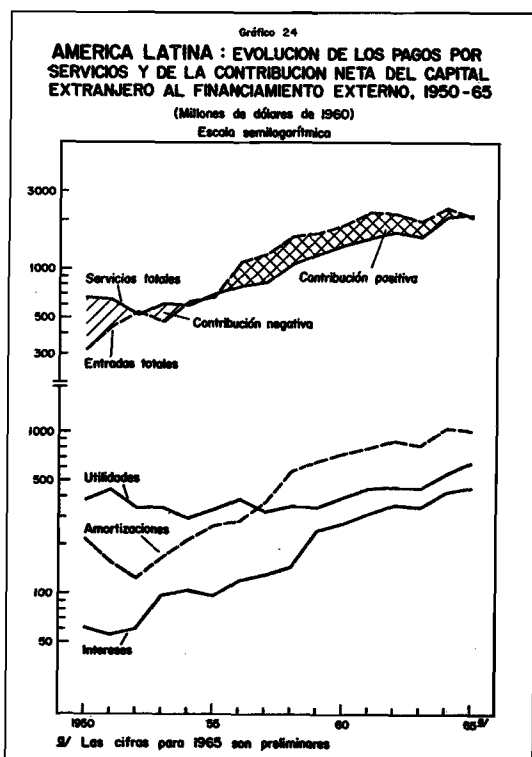
el efecto neto fue un aumento de la contribución del capital extranjero de largo plazo al financiamiento del déficit comercial en comparación con el primer quinquenio del período. Sin embargo, la velocidad del aumento disminuyó durante los últimos años porque los pagos por servicios mantuvieron su ritmo de ascenso en tanto que las entradas se estancaron.²⁰ Para el total del período, los pagos por servicios representaron 15 920 millones de dólares y los ingresos 19 250 millones. Así pues, la contribución neta fue de 3 330 millones, cifra esta última que significa sólo 17 por ciento de las entradas totales.

La cambiante composición de los ingresos se refleja en la de los pagos por servicios. Las transferencias de beneficios absorbieron casi 60 por ciento entre 1950 y 1964, pero cayeron a menos de 30 por ciento en los años 1960-64. La participación de los intereses y particularmente de las amortizaciones se incrementó. (Véase el cuadro 41.)

Además de las crecientes entradas de capital y de su composición cambiante, hubo por lo menos otras dos causas —hasta cierto punto interrelacionadas con

²⁰ Las cifras provisionales para 1965 indican que los servicios totales (a precios constantes de 1960) subieron hasta 2 131 millones de dólares. Por lo tanto, la contribución neta bajó a —48 millones. Estas cifras confirman el hecho de que está bajando la contribución del capital extranjero al financiamiento externo.

las anteriores— que explican el crecimiento rápido del peso de las obligaciones por servicios. En primer lugar, los países latinoamericanos han hecho un uso más intensivo de créditos comerciales a plazo mediano y relativamente corto para financiar las importaciones necesarias; en segundo lugar, las condiciones



CUADRO 41

América Latina: Composición de los pagos por servicios, 1950-64^a
 (Porcentajes)

	1950-54	1955-59	1960-64	1950-64
Utilidades	59	38	28	38
Intereses	12	16	20	17
Amortizaciones	29	46	52	45
Total	100	100	100	100

^a Promedios quinquenales.

de los ingresos de capital con respecto al período medio de amortización y tasa de interés han tenido una evolución desfavorable para los países prestatarios. Estas tendencias son contrarias a las necesidades de los países latinoamericanos, cuyas metas de desarrollo demandan más préstamos a largo plazo y condiciones más favorables.

El cuadro 42 da alguna idea acerca de la tendencia descendente del peso relativo de los préstamos netos de largo plazo con propósitos de desarrollo. La mayor disponibilidad de créditos de exportación de mediano plazo debe mencionarse como una de las causas importantes del fenómeno. Especialmente después de 1955 los créditos de exportación —sobre todo de origen europeo— comenzaron a desempeñar un papel mucho más importante.

CUADRO 42

América Latina: Distribución de préstamos netos de largo plazo, 1951-63 (Porcentajes)

Período	Promedio anual		Total
	Préstamos para desarrollo	Préstamos para otros fines	
1951-55	81	19	100
1956-60	65	35	100
1961-63	59	41	100
1951-63	64	36	100

FUENTE: Cálculos basados en CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina*, (E/CN.12/649/Rev.1, N° de venta: 65.II.G.4), p. 147.

Aunque crecieron las necesidades de préstamos a largo plazo, disminuyó el período promedio de amortización (es decir, la relación entre el total de la deuda pendiente en cada año y las amortizaciones pagaderas en el año siguiente).

Avramovic y Gulhatti²¹ estimaron el período promedio de repago de la deuda pública en 28 años poco después de la última guerra mundial, pero, de acuerdo con Badri Rao,²² este período se había reducido a diez años alrededor de 1955 y a ocho alrededor de 1960. Esta última cifra es también mencionada por Avramovic como el período promedio de la deuda pendiente y desembolsada en 1962. El acortamiento de la vida promedio influyó en la estructura de la deuda. El mismo Avramovic estimó que América Latina debiera repagar el 36 por ciento de su deuda pública pendiente a fin de 1962 dentro del período 1963-65 y el 55 por ciento en el período 1963-67.²³

Esta estimación podría considerarse demasiado alta, si se tienen en cuenta las recientes negociaciones realizadas por los países con deuda externa elevada.²⁴

²¹ Véase *Debt Servicing Problems of Low Income Countries, 1956-1958*, Washington, BIRF, 1958, pp. 18-22.

²² Véase *Recent Changes in the External Public Indebtedness of Latin American Countries, 1956-58*, Washington, BIRF, octubre de 1963, p. 15.

²³ Véase *Op. cit.*, p. 114.

²⁴ Las cifras que siguen deben considerarse provisionales. Fueron usadas en parte para la proyección de amortizaciones e intereses de la deuda existente.

Como resultado de ellas, parte de la deuda que debían amortizar dentro de un período relativamente corto pudo convertirse en préstamo de más largo plazo. Algunos países consiguieron así un alivio sustancial. El Brasil pudo posponer obligaciones por valor de unos 270 millones de dólares, que vencían en 1964, y de 240 millones, que vencían en 1965. La Argentina ha pospuesto por lo menos 220 millones de dólares —representan alrededor del 30 por ciento de sus obligaciones por servicios de deuda— que vencían en 1965. Colombia redujo sus obligaciones por servicios a tal punto que sólo el 10 por ciento de la deuda externa tendrá que ser repagada en los próximos cinco años y el Uruguay pospuso 100 millones de dólares. Debido a negociaciones realizadas por el Gobierno de Chile, las amortizaciones fueron reducidas de cerca de 250 millones de dólares en 1963, a cerca de 100 millones en 1965.²⁵

Estas negociaciones ejercieron desde luego una influencia positiva al aliviar el peso de las amortizaciones, pero por otra parte ponen de manifiesto la difícil situación de deuda externa de América Latina. El BID presentó en un estudio reciente la estimación sobre la estructura de la deuda pública externa. (Véase el cuadro 43.)

CUADRO 43

América Latina: Estimación de la estructura de vencimiento de la deuda pública externa a largo plazo pagadera en divisas, en vigor al principio de 1965 (Porcentajes)

	Total	0-5 años	Más de 5 hasta 10 años	Más de 10 años
<i>América Latina</i>	100	47	24	29
Argentina	100	62	27	11
Bolivia	100	26	20	54
Brasil	100	40	30	30
Colombia	100	38	19	43
Costa Rica	100	46	30	24
Chile	100	37	23	40
Ecuador	100	30	22	48
El Salvador	100	28	19	53
Guatemala	100	38	25	37
Haití	100	28	27	45
Honduras	100	20	25	55
México	100	63	21	16
Nicaragua	100	39	19	42
Panamá	100	23	21	56
Paraguay	100	25	11	64
Perú	100	42	28	29
Rep. Dominicana	100	43	27	30
Uruguay	100	33	34	33
Venezuela	100	38	17	45

FUENTE: BID, *La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina* (anexo 3, cuadro 15).

²⁵ Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1965*, pp. 210-211.

Aunque en grado menor, los crecientes pagos de servicios de deuda fueron también provocados por la tendencia estructural de aumento de las tasas de interés. Avramovic y Gulhatti calcularon una tasa promedio de interés de la deuda pública de 1.9 por ciento para 1946-48, 2.1 por ciento para 1953-55, y 3.7 por ciento para 1956-59.²⁶ En 1962, el nivel promedio, según Avramovic, fue de alrededor de 4 por ciento y podría incluir todavía alguna subestimación.²⁷ En realidad, las mayores fuentes de financiamiento internacional tienen actualmente tasas de interés superiores en general al 4 por ciento.

Estas tendencias pueden observarse también a escala mundial. George Woods ha señalado que en los países en desarrollo "a causa del alza de las tasas de interés y de la acumulación de deuda a corto plazo, la suma de dinero que se necesita cada año para el servicio de esta deuda subió más rápidamente (en comparación con las entradas de capital); entre 1956 y 1964 subió más de cuatro veces, pasando de 800 millones a 3 500 millones de dólares. . . En cualquier caso, los países subdesarrollados, considerados en conjunto destinan ahora más de la décima parte de sus entradas o recursos por concepto de exportaciones al pago del servicio de la deuda; y la cifra va en aumento. Estos niveles de deuda son peligrosamente altos; lo cual significa que una buena parte de las disponibilidades de divisas deben destinarse al servicio de obligaciones anteriores más que al desarrollo productivo. Es un hecho que, cuando toda la amortización, los intereses y los pagos de dividendos se toman en cuenta, el reflujo de unos 6 000 millones de dólares proveniente de los países representa cerca de la mitad del capital que estos países reciben. Estos pagos siguen subiendo a un ritmo acelerado, y de continuar así, dentro de algo más de 15 años anularán por completo el aflujo de capital. Para decirlo en pocas palabras, seguir haciendo lo que los países exportadores de capital están haciendo actualmente, equivaldría, en un plazo no muy lejano, a no hacer nada en absoluto".²⁸

Como puede concluirse del análisis de este capítulo estas tendencias generales son aún más claras en el caso de América Latina.²⁹

El peso creciente de las obligaciones de servicios difícilmente puede atribuirse a las transferencias de utilidades y dividendos, debido a la lentitud del crecimiento de las inversiones directas. Las inversiones directas perdieron durante el período parte de su influencia preponderante en el financiamiento externo de América Latina. Esto se refleja en el monto de beneficios transferidos, que subieron con bastante lentitud entre 1950 y 1964. La estimación de la tasa promedio de beneficios del capital extranjero invertido en América Latina está sujeta a muchas incertidumbres, tales como los métodos de depreciación usados en el valor neto de libros de estas inversiones, la parte de estos beneficios que se reinvierte, el hecho de que todos los beneficios transferidos sean registrados como tales en el balance de pagos, etcétera.

A pesar de esas incertidumbres, que restan parte de su valor a toda estimación, se podría calcular que la tasa promedio de beneficios transferidos sobre el

²⁶ *Op. cit.*, pp. 18-22.

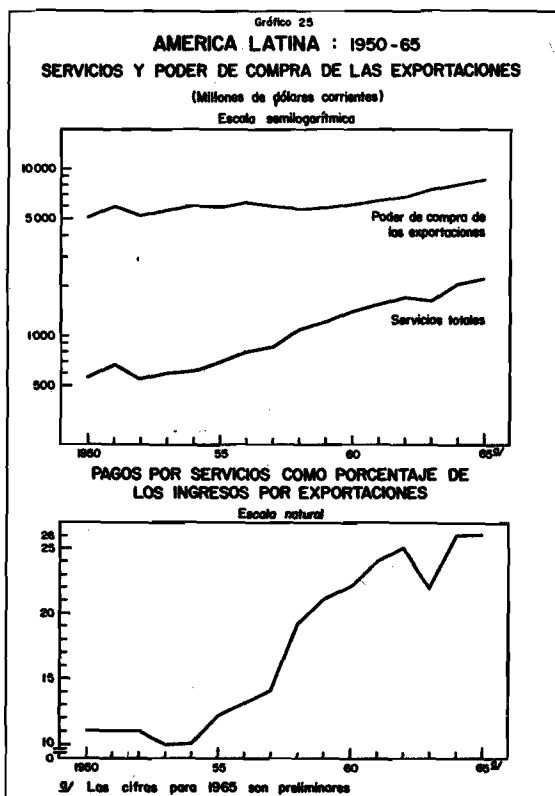
²⁷ *Op. cit.*, p. 109.

²⁸ Véase George Woods, en artículo citado anteriormente.

²⁹ Véase además la sección E sobre las proyecciones.

valor de libros de las inversiones en América Latina —excluyendo las inversiones en petróleo— es de alrededor de 6 por ciento anual. Esta estimación se basa en una interpretación de las cifras de balance de pagos.³⁰

Podría ser interesante determinar el grado de rigidez a que está sujeto el sector externo de la economía latinoamericana por los crecientes pagos por servicios. No parece posible construir una variable que indique la capacidad de largo plazo para cumplir obligaciones por servicios, puesto que ésta no depende sólo de los ingresos por exportaciones, sino también de la tasa de crecimiento de la economía, del grado y forma de la sustitución de importaciones,



³⁰ Raymond R. F. Mikesell, en su trabajo *United States and Government Investment Abroad*, Oregon 1962, p. 67, presenta una estimación mucho más alta para las inversiones de Estados Unidos. Después de excluir las inversiones en petróleo, está más cerca del 10 por ciento. Probablemente esta cifra es más realista.

del incremento en la tasa de ahorro interno y de otros indicadores económicos similares.

A los propósitos limitados de este estudio, parece interesante prestar alguna atención mayor a una variable que es apropiada para indicar la presión de los pagos por servicios sobre el balance de pagos: la tasa de pagos por servicios con respecto a las divisas producidas por las exportaciones. Esta relación se llamará aquí "tasa de los servicios".

Debido al hecho de que el ritmo de crecimiento de los pagos totales por servicios durante 1950-64 fue mayor que la tasa de crecimiento del producido por las exportaciones, la tasa de servicios aumentó fuertemente, en especial después de 1956. Alrededor de 1950 fue de 11 por ciento, subió a 13 en 1956 y al fin del período representaba alrededor del 25 por ciento. El gráfico 25 ilustra este desarrollo desfavorable.

El análisis anterior de las entradas de capital a largo plazo a los países latinoamericanos y de los pagos por servicios sobre el capital extranjero ha puesto claramente de manifiesto que la situación de pagos externos durante el período 1950-64 empeoró a tal punto que podría decirse que ha llegado a constituir uno de los puntos de estrangulamiento más importantes que se oponen a un crecimiento económico acelerado de la región.

5. ALGUNOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL QUE CONTRIBUYERON AL DETERIORO DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR EXTERNO DE AMÉRICA LATINA

Este análisis no sería completo sin alguna referencia a dos fenómenos que contribuyeron a este empeoramiento: la fuga de capitales latinoamericanos al exterior y el papel cumplido por el financiamiento compensatorio y de corto plazo del déficit de balance de pagos.

Es bastante difícil obtener cifras de las salidas de capital latinoamericano, puesto que una parte significativa de las mismas, correspondiente al sector privado no monetario que representa alrededor de 95 por ciento de las salidas totales, no queda registrada como tal en el balance de pagos, sino que aparece formando parte de los "errores y omisiones".

Los ingresos de capital son por definición de igual monto que el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, la medición directa de las transacciones registradas en la cuenta de capital del balance de pagos, no da iguales resultados debido a las limitaciones estadísticas. Los errores y omisiones aparecen entonces como la diferencia entre los dos métodos de medición.

El déficit en cuenta corriente fue calculado en 13 126 millones de dólares en 1950-65. El método directo indica un monto de 15 380 millones. Por lo tanto, los errores y omisiones deben estimarse en 2 254 millones, representando el 15 por ciento de las transacciones netas totales de capital de América Latina.

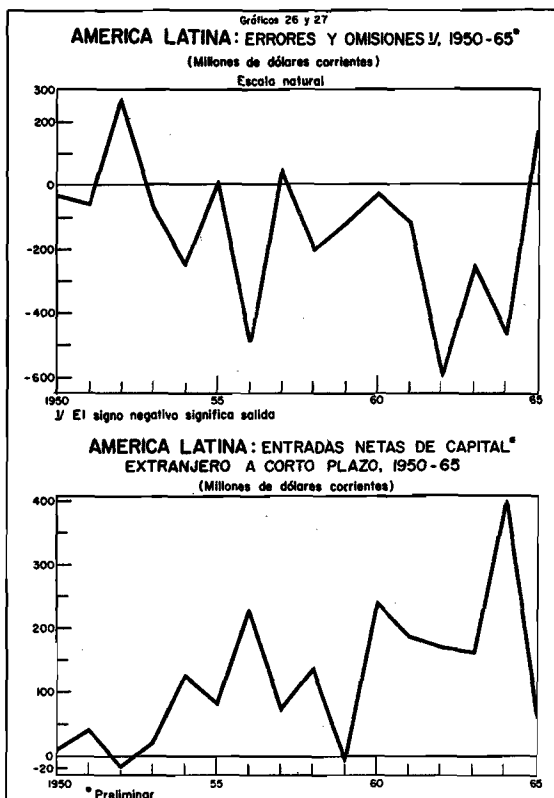
En un estudio anterior de la CEPAL²¹ se dijo que los errores y omisiones negativos registrados en la mayor parte del balance de pagos de la región a) deben encontrarse más bien en las operaciones de capital que en las corrientes; b) son aparentemente debidos más bien a la subestimación de las salidas de

²¹ Véase *El financiamiento externo de América Latina*, capítulo iv.

capital que a la sobreestimación de las entradas; y c) los egresos no registrados más importantes son los correspondientes a nuevas inversiones a corto plazo hechas en el extranjero por personas privadas residentes en América Latina.

La salida de capital privado desde la región se muestra en el gráfico 26. Es evidente que contribuyó a la situación desfavorable del balance de pagos. La contribución neta de los ingresos de capital autónomo de largo plazo —es decir, los ingresos brutos menos los pagos totales de servicios— después de deducir la fuga de capitales, no fue bastante para compensar en forma espontánea el déficit en cuenta corriente. Complicaron esta situación las fuertes fluctuaciones anuales del déficit, debidas principalmente a las grandes variaciones de los ingresos por exportaciones.

Por lo tanto, los países latinoamericanos debieron recurrir al financiamiento compensatorio y de corto plazo. Ambas formas de financiamiento externo dif-



cilmente podrían aportar una contribución regular al financiamiento de largo plazo del desarrollo económico. Sin embargo, se las toma aquí porque en los últimos años constituyeron un hecho regular en América Latina.

En el cuadro 44 se muestran, en un contexto más general, las entradas netas de capital extranjero a corto plazo.³² (Véase también el gráfico 26.)

Como cabía esperar, ocurrieron grandes fluctuaciones anuales. Sin embargo, existe la tendencia a que este tipo de entradas adquieran creciente importancia, especialmente en el último quinquenio del período 1950-64. Esta idea se confirma comparando las entradas netas de capital extranjero a corto plazo con todos los movimientos netos de capital autónomo. En los períodos 1950-54 y 1955-59 la proporción fue de alrededor del 13 por ciento, pero en 1960-64 las entradas netas de capital a corto plazo aumentaron hasta representar aproximadamente el 17 por ciento del total de los movimientos netos de capital autónomo. También se incrementaron las entradas netas de capital a corto plazo —expresadas como porcentaje del déficit en cuenta corriente— desde alrededor del 11 por ciento en los primeros años del período, hasta aproximadamente 17 por ciento durante los últimos. Estas evoluciones apuntan de nuevo hacia la difícil situación de pagos externos que tenían que enfrentar los países latinoamericanos. Aunque la utilización más intensa de préstamos de corto plazo no depende únicamente de la política que los gobiernos siguen en términos de endeudamiento, en algunos casos la propia tendencia de los países los ha conducido a recurrir en forma creciente a este tipo de financiamiento.

El cuadro 44 muestra también la evolución del financiamiento compensatorio. (Véase además el gráfico 27.) Resulta clara la insuficiencia de las transacciones autónomas de capital para cubrir la brecha en cuenta corriente durante la mayor parte de los años del período considerado. Las fuentes de financiamiento compensatorio han sido la acumulación de deudas comerciales, los préstamos de balance de pagos y la utilización de tenencias de oro y divisas de las autoridades monetarias. Como los países latinoamericanos no fueron capaces de cubrir completamente los déficit precompensatorios de los balances de pagos en el período 1950-64 por medio de la movilización de asistencia financiera externa en forma de préstamos extraordinarios, debieron recurrir a sus reservas externas para cubrir la diferencia. Ello aparejó una nueva disminución de la capacidad de las autoridades monetarias latinoamericanas para manejar dificultades de balance de pagos en períodos de crisis financieras externas.

La combinación de los factores mencionados —es decir, la alta propensión a importar, el insuficiente crecimiento de los ingresos de exportación, el ingreso precario de capital autónomo de largo plazo en condiciones adecuadas, el peso rápidamente creciente de las obligaciones por servicios, la salida de capital privado de la región, etc.— condujo finalmente a una situación en que los países latinoamericanos tuvieron que recurrir en forma creciente a la contracción de importaciones con los consiguientes efectos desfavorables sobre la tasa de desarrollo.

³² Crédito menos débito de los pasivos de corto plazo.

CUADRO 44

América Latina: Resumen de las transacciones en cuenta de capital, 1950-65
(En millones de dólares corrientes)

Año	Saldo en cuenta corriente	Movimientos netos de capital autónomo y donaciones oficiales (excepto pasivos de corto plazo)	Entradas netas de capital extranjero a corto plazo	Errores y omisiones	Financiamiento compensatorio
1950	+ 316	+ 97	+ 74	- 33	- 454
1951	- 1 103	+ 420	+ 44	- 61	+ 700
1952	- 1 350	+ 423	- 14	+ 255	+ 686
1953	+ 110	+ 321	+ 24	- 77	- 378
1954	- 337	+ 339	+ 127	- 248	+ 119
1955	- 492	+ 392	+ 84	+ 4	+ 12
1956	- 522	+ 818	+ 229	- 502	- 23
1957	- 1 363	+ 902	+ 74	+ 43	+ 344
1958	- 1 139	+ 702	+ 137	- 206	+ 506
1959	- 661	+ 1 013	- 4	- 122	- 226
1960	- 1 506	+ 1 057	+ 242	- 32	+ 239
1961	- 1 652	+ 1 237	+ 188	- 117	+ 344
1962	- 1 495	+ 1 216	+ 172	- 598	+ 705
1963	- 705	+ 943	+ 163	- 267	- 134
1964	- 804	+ 1 109	+ 400	- 473	- 232
1965 ^a	- 423	+ 871	+ 58	+ 180	- 686
Total 1950-65	- 13 126	+ 11 860	+ 1 998	- 2 254	+ 1 522
<i>Promedio anual:</i>					
1950-54	- 473	+ 320	+ 51	- 33	+ 135
1955-59	- 835	+ 765	+ 104	- 157	+ 123
1960-64	- 1 232	+ 1 112	+ 233	- 297	+ 184

^a Cifras provisionales.

FUENTE: ILPES, sobre datos oficiales.

C. SUPUESTOS UTILIZADOS PARA LAS PROYECCIONES

En la sección anterior se consideró la contribución efectuada por el capital extranjero de largo plazo para el financiamiento del déficit del balance de pagos en cuenta corriente, durante el período 1950-64. Se supone que este capital se comporta autónomamente en relación con las demás variables consideradas en el análisis. El supuesto puede considerarse realista en términos generales, pero cabe aclarar que este capital, al menos en el pasado, no ha sido del todo independiente de otros elementos del balance de pagos. En efecto, normalmente las entradas de capital crean pagos por servicios e influyen de este modo sobre el balance en cuenta corriente. Además, en el caso de América Latina, también se observó una relación de sentido opuesto. A causa del rápido crecimiento de los pagos por servicios resultantes de la acumulación de la deuda externa, algunos países debieron recurrir a entradas adicionales de capital. Estas corrien-

tes se registran como autónomas, pero están relacionadas en muchos casos con la situación de balance de pagos de cada país.

También existe cierta interdependencia entre los movimientos de capital y la situación del balance comercial. Si se vuelve al cuadro 40 podrá verse que la contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento del déficit comercial fue relativamente modesta durante 1950-64. Se ha mencionado ya la rápida expansión de los pagos por servicios como una de las causas importantes de este hecho. Esa expansión creó un alto grado de rigidez en la situación de pagos externos de la región. En esta forma, la evolución poco satisfactoria del balance comercial no sólo causó un rápido crecimiento del financiamiento externo, sino que la rigidez que se derivó de ello indujo a su vez a la adopción de una política de mayor restricción y sustitución de importaciones, dada la imposibilidad de aumentar más rápidamente los ingresos por exportaciones durante el período considerado.

En términos contables puede calcularse *ex post* bastante fácilmente la contribución neta del capital extranjero de largo plazo, pero —dadas las interdependencias señaladas— es mucho más difícil calcularla en términos reales.

Para realizar una evaluación *ex ante* de la posible contribución futura del capital extranjero al financiamiento de la brecha comercial se deben proyectar los factores financieros con independencia de los comerciales. Ello implica suponer que la proyección de las entradas de distintos tipos de capital y de los pagos por servicios no será influida por la evolución proyectada de las exportaciones e importaciones.

Evidentemente, los resultados de las diferentes proyecciones dependen en última instancia de las hipótesis utilizadas. Los resultados son válidos sólo en cuanto los supuestos básicos demuestren ser realistas en el futuro. En todas estas proyecciones financieras se supone, en general, que las condiciones financieras futuras no diferirán sustancialmente de las actuales.

En esta sección se describen más específicamente los supuestos con respecto a las condiciones en que entrará en América Latina el capital extranjero. Las obligaciones futuras por servicios dependen no sólo de las nuevas entradas, sino también del monto de la deuda externa acumulada al principio del período de proyección; por lo tanto, esta última también debe considerarse. Sin embargo, conviene tener en cuenta que son distintas las condiciones que corresponden a ambos.

El monto total de la deuda actualmente en vigor para el conjunto de América Latina se estima en 10 990 millones de dólares a fin de 1964. Se compone de varias clases de préstamos que tienen tasas de interés y períodos de amortización distintos entre sí. Como no fue posible obtener la información detallada necesaria para determinar el esquema efectivo de pagos por servicios futuros, debieron adoptarse algunos supuestos simplificadores.⁸⁸

La tasa de interés promedio aplicada para calcular el esquema de pagos anuales de intereses sobre la deuda pendiente en la actualidad se determinó en 3,7 por ciento. Es más baja que la tasa promedio de interés que generalmente

⁸⁸ Esos supuestos toman en cuenta, en la medida posible, los efectos de recientes renegociaciones de deudas.

aplican para nuevas operaciones de crédito los prestamistas internacionales más importantes. Pero ocurre que una parte de la deuda actualmente en vigor fue aprobada y desembolsada varios años atrás, cuando las tasas de interés estaban en general más bajas.³⁴

La estructura de los esquemas de amortización reales es bastante compleja. Sería posible construir el esquema de amortización si se contara con información pertinente para cada uno de los países. Como no es ése el caso, se adoptará un supuesto simplificador según el cual las amortizaciones a fin de cada año ascenderán al 10 por ciento de la deuda total en vigor al principio del mismo año.³⁵ Cabría hacer un supuesto más complicado acerca de la estructura de la deuda y construir sobre esa base el esquema de amortización.³⁶ Sin embargo, no es seguro que introduciendo tal complicación se aumente el grado de realismo. Además, las proyecciones se proponen indicar tendencias de largo plazo. En un período largo disminuyen las diferencias entre una estructura de deuda más complicada y una más simple, con respecto a los pagos de interés y amortización sobre la deuda actualmente en vigor.

En el cuadro 45 se presentan las estimaciones de los pagos por amortización e interés sobre la deuda actualmente en vigor para los años 1975 y 1980.

CUADRO 45

América Latina: Proyección de los pagos por interés y amortización sobre la deuda externa de largo plazo pendiente al 1º de enero de 1965 para 1975 y 1980
(En millones de dólares de 1960)

Año	Intereses	Amortizaciones	Total	Deuda restante al 31 de diciembre
1975	115	310	425	2760
1980	70	180	250	1630

³⁴ La tasa de interés de 3.7 por ciento anual aplicada es aproximadamente igual al promedio que estuvo en vigor durante el período 1956-60.

³⁵ Para propósitos de este estudio no es muy importante la consecuencia implícita en esta hipótesis de que la deuda nunca será completamente repagada.

³⁶ Con propósitos solamente ilustrativos, se presentará aquí una estructura de deuda imaginaria que implica una tasa de interés promedio de 3.7 por ciento, y de acuerdo con la cual alrededor de 26 por ciento de la deuda será repagada dentro de un período de 3 años mientras que el 43 por ciento lo será dentro de 5 años.

60 por ciento de la deuda consiste en préstamos de desarrollo a largo plazo de los cuales dos tercios tienen una duración promedio de 25 años y una tasa de interés de 3 por ciento, y el tercio restante tiene una duración de 20 años con una tasa de interés de 3.5 por ciento.

40 por ciento de la deuda tiene una duración más corta y tasas de interés más altas. La mitad de ésta tiene un período de amortización de 10 años y una tasa de interés de 4 por ciento, mientras que la otra mitad debe repagarse dentro de un período de 5 años y tiene una tasa de interés de 5 por ciento en promedio.

Esta estructura cruda podría ser refinada subdividiéndola en partes más pequeñas con períodos de amortización y tasas de interés más específicos. Debe notarse que pueden obtenerse los mismos resultados con respecto a pagos anuales de amortizaciones e intereses con diferentes estructuras de deuda.

Los supuestos utilizados para la proyección de los pagos por servicios sobre los préstamos que se obtendrían durante el período de proyección difieren con respecto a los mencionados especialmente en lo relativo a la duración promedio de los nuevos préstamos.

Como en el análisis anterior, no sólo se excluirán el financiamiento compensatorio y las operaciones de crédito de corto plazo, sino también los créditos de mediano plazo de exportación. Sólo se tomarán en cuenta los préstamos cuyo período de disponibilidad sea tal que pueda suponerse explícitamente que están destinados a propósitos de desarrollo de largo plazo. Se admite que ese período es de 10 años. El cuadro 46 presenta la hipótesis acerca de la composición de los préstamos nuevos con respecto a sus períodos de duración. Se estima que los préstamos brutos nuevos dan lugar a una cadena de pagos futuros que determinan las condiciones de amortización de los varios tipos de transacciones.

CUADRO 46

*América Latina: Supuestos utilizados con respecto a las condiciones de préstamos nuevos**

Tipo de préstamos	Período de amortización (en años)	Tasa anual de interés (porcentaje)	Peso relativo de los préstamos (porcentaje)
I	30	2.5	25
II	30	5.5	25
III	20	5.5	15
IV	15	5.5	15
V	10	6.0	20
Total	22.3	4.85	100

* En este cuadro no se han distinguido explícitamente los préstamos según sus orígenes. Sin embargo, se utilizó tentativamente el siguiente esquema: préstamos del tipo I consistente en una mezcla de préstamos de la ADI y de la ADI; tipo II son principalmente préstamos del BIR y tipo III del BID; tipo IV puede consistir en préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones, y tipo V son principalmente créditos de proveedores y de otras fuentes.

Por supuesto, la hipótesis utilizada tiene un carácter bastante conservador. En realidad, los créditos de corto y mediano plazo normalmente acompañan las transacciones de importación y exportación, y ejercen influencia sobre las amortizaciones. Sin embargo, el propósito de comenzar con una hipótesis de esta naturaleza obedece al deseo de llegar a una evaluación de la contribución futura del capital extranjero bajo condiciones favorables para América Latina, tomando en cuenta, no obstante, el alto nivel alcanzado por la deuda actual de los países. En la sección siguiente se elaborará una hipótesis alternativa con condiciones algo diferentes.

La tasa de interés promedio aplicada para calcular las futuras obligaciones por servicios para préstamos nuevos se determina en alrededor de 5 por ciento anual. Ello puede ser relativamente alto si se compara con las tasas que estuvieron en vigor durante el período 1950-64. Sin embargo, la tasa de interés

mostró una tendencia general creciente durante estos años y alcanzó ya alrededor de 4 por ciento cerca de 1962. Esa tendencia continuó después de este último año.³⁷ En esta forma, un promedio ponderado de tasas de interés anuales sobre préstamos nuevos de 4.85 por ciento parece ser también una estimación bastante prudente.

En una conferencia sobre la planificación de recursos financieros, Avramovic presentó un cuadro que muestra las condiciones de la deuda pública externa contratada en 1964. Aquellas cifras se reproducen en el cuadro 47 a título ilustrativo. Como puede verse, las hipótesis utilizadas en el presente trabajo

CUADRO 47

América Latina: Condiciones de la deuda pública externa contratada en 1964

<i>País</i>	<i>Monto contratado (en millones de dólares)</i>	<i>Tasa de interés (porcentajes)</i>	<i>Periodo de amortización (en años)</i>	<i>Periodo de gracia (en años)</i>
Argentina	18.2	6.08	2.2	11.5
Colombia	194.1	4.19	5.6	26.6
Costa Rica	13.9	5.62	2.0	8.6
Chile	148.1	3.64	6.1	23.7
Ecuador	46.0	3.42	7.5	33.8
Guatemala	4.8	5.43	3.0	16.9
Honduras	5.6	2.06	6.0	21.7
México	567.5	5.96	1.5	8.5
Nicaragua	13.9	4.47	5.9	23.2
Panamá	26.7	4.17	5.3	20.6
Paraguay	16.6	3.81	10.6	25.4
Perú	153.5	5.31	4.1	16.1
Rep. Dominicana	92.0	4.64	1.6	8.8
Uruguay	96.4	4.59	1.9	8.6
Venezuela	70.8	5.53	3.1	15.6
América Latina	1 467.9	5.06	3.3	15.1
África ^a	354.1	4.92	4.6	25.7
Asia ^b	1 533.3	3.39	7.0	30.0
Europa meridional ^c	670.2	3.97	5.1	21.6
Total países en desarrollo	4 025.9	4.23	5.1	22.8

^a Etiopía, Kenya, Nigeria, Rodesia, Tanzania, Uganda, Zambia.

^b Filipinas, India, Irán, Israel, Paquistán, Tailandia.

^c España, Turquía, Yugoslavia.

FUENTE: Dragoslav Avramovic, *Problems in the Servicing of External Debt*, septiembre, 1966 (ISDP.2/D/R.7).

³⁷ Para ilustrar este punto puede tomarse en cuenta que las tasas anuales de interés sobre préstamos correspondientes a los prestamistas internacionales más importantes son actualmente de alrededor de 5 por ciento anual. Los préstamos del *IBRD* tienen una tasa de alrededor de 5.5 por ciento, al igual que los del *IBD*; la del Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos está más cerca de 6 por ciento; la de la *AM* es aproximadamente de 3.5 por ciento y la de la *ADI* de 0.75 por ciento. Las tasas de interés sobre préstamos de exportación son frecuentemente mayores al 6 por ciento anual.

son conservadoras en comparación con ellas, salvo en lo que toca al período de gracia.

La tasa de beneficios sobre las inversiones privadas extranjeras directas es algo más difícil de estimar debido a que las cifras disponibles son más escasas todavía y mucho menos fidedignas desde luego. Se calculó antes una tasa promedio a partir de cifras de balance de pagos, que resultó ser de 6 por ciento. Sería aparentemente baja si se tiene en cuenta que las tasas de beneficios sobre inversiones suelen ser más altas que las tasas de interés. Teniendo también a la vista la estimación de Mikesell³⁸ se decidió adoptar una tasa de utilidad más alta. En efecto, se aplicará una tasa promedio de 7 por ciento anual sobre el valor de libros de las inversiones, tanto para las ya existentes como para las nuevas.³⁹

Hay que aclarar un último punto con respecto a la composición de las nuevas entradas de capital. Durante los años pasados las inversiones directas perdieron su carácter predominante en esas entradas. Su cuota relativa bajó de aproximadamente 60 por ciento en 1950 a menos de 20 por ciento en 1964, en tanto que la alícuota de los préstamos aumentó de 35 a cerca de 74 por ciento en ese mismo período. La extrapolación de este rápido cambio estructural conduciría claramente a resultados demasiado bajos para las inversiones directas. Con una tasa promedio de crecimiento del producto bruto proyectada en aproximadamente 6 por ciento anual cabe esperar que las oportunidades de inversión en el mercado en expansión sean lo suficientemente amplias como para atraer inversionistas extranjeros.

Por estas razones, se ha supuesto que durante todo el período de proyección la composición de las entradas será igual en promedio a la composición observada durante 1961-64, es decir, después del brusco cambio que se registró en los años anteriores a este período.

En consecuencia, las inversiones directas contribuirán durante el período de proyección con 18 por ciento del total de las entradas, los préstamos brutos con el 75 por ciento, y las donaciones oficiales suministrarán el remanente.⁴⁰

D. LAS PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMÉRICA LATINA

Se hará un breve análisis de la evolución futura del balance de pagos con diferentes supuestos acerca de la tasa de crecimiento de las entradas de capital extranjero a largo plazo. La atención se concentra aquí en el balance de pagos porque muestra en forma conjunta la evolución de los factores financieros y de los comerciales. Por lo tanto, permite evaluar la intensidad con que el capital

³⁸ Véase nota 30.

³⁹ Debe tomarse en cuenta que la aplicación de una tasa de beneficio más alta en las proyecciones puede conducir a una sobreestimación sistemática de las transferencias de utilidades, en el caso de que el motivo de esta diferencia en las tasas de beneficio radique en una sobreestimación del valor neto de libros de las inversiones directas.

⁴⁰ Aunque no parece alejarse de la realidad aceptar la existencia de una relación positiva entre la tasa de crecimiento de los préstamos y el aumento de las inversiones extranjeras directas, debe admitirse que es artificial el supuesto de la existencia de una relación lineal entre ambas. Sin embargo, no hay bases firmes para adoptar una hipótesis distinta.

extranjero puede contribuir al financiamiento de la brecha de comercio. La formulación del problema en esta forma implica prever la posibilidad de que las entradas netas de capital extranjero de largo plazo no sean suficientemente amplias como para cubrir por completo el déficit de la cuenta corriente. Como se supone que no hay ningún otro medio de financiamiento externo, esto implicaría aceptar la existencia de un desequilibrio en el balance de pagos proyectado. A los fines de este estudio puede adoptarse este supuesto, ya que el financiamiento externo se considera sólo como uno de los medios de cubrir el déficit. En la realidad, el financiamiento externo no está aislado de otros medios como, por ejemplo, la integración económica. Por lo tanto, el hecho de proyectar una disparidad *ex ante* juega un papel importante en la interpretación de los resultados y tiene implicaciones significativas para la política. Sin embargo, en esta etapa del estudio se hará abstracción de los otros medios alternativos de cubrir la brecha, con el objeto de indicar qué podría ocurrir si América Latina no realizase un proceso de integración económica ni efectuara otros cambios sustanciales.

Es obvio que las disparidades proyectadas del balance de pagos no tendrán lugar en la realidad. Por este motivo, la naturaleza de las proyecciones de la contribución neta del capital extranjero al financiamiento de la brecha de comercio es en realidad un ejercicio auxiliar para llevar a cabo análisis y obtener conclusiones más que una predicción con pretensiones de exactitud. Por esta razón, se decidió limitar los cálculos sólo a una hipótesis con respecto a la evolución de los factores comerciales del balance de pagos. Las proyecciones financieras se basan únicamente en la brecha de comercio que resulta de un incremento adicional de uno por ciento en el producto bruto regional y en la aceptación de la hipótesis 1 con respecto al aumento de las importaciones.⁴¹

Para facilitar el análisis es útil introducir un nuevo concepto: la brecha financiera se definirá como la diferencia entre la brecha de comercio y la parte de la misma que se financia con capital extranjero. Por lo tanto, es igual a la suma de la brecha de comercio más el total de los pagos por servicios menos las entradas brutas totales de capital extranjero de largo plazo.⁴²

⁴¹. Véase el capítulo III.

⁴² En símbolos, el fenómeno se expresaría de la forma siguiente:

$$BF = (M - X) + (R + U + ADX) - EBK$$

en la cual

BF = brecha financiera

M - X = brecha comercial

R + U + ADX = pagos de servicios sobre capital extranjero

R = intereses

U = utilidades

ADX = amortizaciones

EBK = entradas brutas de capital extranjero.

Análogamente se podría llamar a $(M - X) + (R + U)$ la brecha en cuenta corriente y a $(ADX - EBK)$ la brecha en cuenta capital.

La brecha en cuenta corriente no se usará en este análisis por no tener un significado analítico independiente; el concepto de brecha en cuenta capital facilita calcular el crecimiento de la deuda externa, si se sabe la composición de las entradas de capital y el monto de la deuda pendiente al principio del período de la proyección.

Comparando la brecha financiera con la de comercio puede determinarse la contribución neta del capital extranjero —para distintas tasas de incremento de las entradas brutas de capital— al financiamiento del déficit comercial.

Teóricamente se pueden suponer innumerables tasas de crecimiento de las entradas y calcular las respectivas contribuciones netas para el financiamiento de la brecha de comercio. Sin embargo, la mayor parte de estas tasas conduciría a resultados poco realistas. En la práctica sólo existe un rango limitado de tasas posibles y, dentro de él, deben buscarse las más probables. La forma en que se enfoca la selección de un rango de tasas de incremento y la determinación de la tasa más probable dentro de este rango, depende de la naturaleza del problema.

Las entradas de capital autónomo serán tratadas como si fueran *ex ante* independientes del desarrollo del balance comercial. Sin embargo, los países que suministran capital, al igual que los que lo reciben, relacionan sus respectivas políticas con la situación del balance de comercio. Los que suministran capital puede considerar el desarrollo del balance de comercio como uno de los posibles puntos de referencia para medir la capacidad de pagos del deudor. Los países que lo reciben tendrán que tomar en cuenta el peso que deberán soportar sus recursos externos con las obligaciones de los pagos por servicios correspondientes a las entradas de capital. Si esos pagos alcanzan una magnitud demasiado elevada en relación con el poder adquisitivo de las exportaciones, podrían representar un freno para el desarrollo económico continuado debido a la restricción de importaciones que acarrearían. Esto se aplica con mayor razón a los países de América Latina dado al carácter fluctuante de los ingresos por exportación. En efecto cuando hay que destinar en forma continuada una proporción alta de esos ingresos al pago de servicios, las fluctuaciones relativamente pequeñas en los ingresos de divisas pueden conducir a dificultades bastante grandes.

Existen otros muchos indicadores útiles para evaluar las posibilidades de que un país pueda cumplir sus obligaciones externas, tales como la expansión potencial de los ingresos por exportación y su grado normal de fluctuación, la composición de las exportaciones, el nivel y ritmo del proceso de sustitución de importaciones, el nivel actual y la estructura del endeudamiento y de los pagos por servicios, la tasa de crecimiento esperada del producto nacional, el aumento de las inversiones y del ahorro interno, la estructura de la economía, etc. También podrían tomarse en consideración indicadores de naturaleza menos económica como, por ejemplo, la estabilidad política. No cabría incorporar todos estos indicadores en el análisis, porque las proyecciones se hacen para el conjunto de América Latina dejando de lado las diferencias que existen entre cada uno de los países. Por lo tanto, la atención se concentrará en unas cuantas variables elementales.

La relación entre los pagos anuales totales de servicios y el poder adquisitivo de las exportaciones servirá como el punto de referencia más importante, puesto que expresa la presión de las obligaciones de servicios sobre el sector externo de la economía. También es útil considerar la tendencia de esta relación a lo largo del tiempo dada la naturaleza y composición de las importaciones —es

decir, del posible grado de las restricciones de importación potenciales— que indica la vulnerabilidad con respecto a las fluctuaciones de exportaciones. Como un indicador adicional se utilizará la relación entre la deuda externa total y los ingresos anuales por exportación.

Puede obtenerse alguna idea de las consecuencias de las entradas de capital extranjero sobre el desarrollo económico interno relacionando los pagos por servicios con el producto bruto de América Latina.

Podría parecer que la tentativa de juzgar la situación financiera externa de América Latina sobre la base de estos pocos indicadores es en cierto modo ambiciosa. Sobre todo, parecería así porque es imposible determinar objetivamente a qué nivel de estas relaciones la situación de pagos externos puede aceptarse o debe rechazarse como muy desfavorable.

Sin embargo, en la práctica estas objeciones son menos importantes debido a que los resultados de los diferentes cálculos señalan que los valores obtenidos con la mayor parte de las hipótesis probadas alcanzan muy pronto niveles inaceptables, facilitándose en esta forma el proceso de seleccionar hipótesis algo más realistas.

Así pues, la forma en que se enfoca el problema puede describirse como un proceso de ensayo y error. En primer lugar, se construirán una hipótesis máxima y una hipótesis mínima, y a continuación se analizarán los resultados de algunas hipótesis intermedias algo más probables.

CUADRO 48

América Latina: Hipótesis sobre la composición de las entradas de capital hasta 1980

	Porcentajes
Donaciones oficiales	7
Préstamos de largo plazo ^a	75
Inversiones directas	18
Total	100

^a Se puede suponer que el 50 por ciento son préstamos públicos y el 25 por ciento, préstamos privados.

La hipótesis máxima se define como la correspondiente a la tasa de crecimiento de las entradas brutas anuales de capital extranjero de largo plazo con la cual las entradas serán suficientes para mantener en equilibrio el balance de pagos anual de América Latina durante todo el período de proyección. Es claro que resulta de gran importancia comenzar por examinar las consecuencias de tal supuesto. Si tuviera un grado suficiente de realismo, implicaría que la región podría conseguir por lo menos el grado de desarrollo previsto para el producto bruto regional sin limitaciones particularmente serias del balance del sector externo.

A priori esta hipótesis puede ya ser llamada como la máxima, puesto que el análisis de las tendencias pasadas revela que es muy improbable que América

CUADRO 49

América Latina: Proyecciones del balance de pagos, 1975 y 1980
(En millones de dólares de 1960)

H hipótesis: Tasa de crecimiento de las entradas brutas de capital (1)	Brecha comercial (2)	Pagos por factores productivos		Brecha en cuenta corriente (5)=(2)+(3)+(4)	Entradas brutas de capital (6)	Amortizaciones (7)	Brecha financiera (8)+(5)-(6)+(7)	Contribución neta (a)=(2)-(8)	Contribución como porcentaje de la brecha comercial (10)=(9)/(2)
		Intereses (3)	Utilidades y beneficios (4)						
1 9 7 5									
0 % (mín.)	4 970	730	990	6 690	2 150	1 060	5 600	- 630	- 13 %
4 %	4 970	920	1 070	6 960	3 440	1 500	5 020	- 50	- 1 %
8 %	4 970	1 170	1 170	7 310	5 400	1 840	3 750	+ 1 220	+ 25 %
10 %	4 970	1 330	1 250	7 550	6 750	2 090	2 890	+ 2 080	+ 42 %
14 % (máx.)	4 970	1 750	1 410	8 130	10 720	2 590	0	+ 4 970	+ 100 %
1 9 8 0									
0 % (mín.)	8 460	800	1 130	10 390	2 150	1 120	9 360	- 900	- 11 %
4 %	8 460	1 180	1 300	10 940	4 190	1 920	8 670	- 210	- 2 %
8 %	8 460	1 780	1 570	11 810	7 940	2 760	6 630	+ 1 830	+ 22 %
10 %	8 460	2 200	1 770	12 430	10 870	3 630	5 190	+ 3 270	+ 39 %
14 % (máx.)	8 460	3 390	2 270	14 120	19 100	4 980	0	+ 8 460	+ 100 %

Latina pueda alcanzar un desarrollo económico acelerado sin dificultades del sector externo. En el pasado, este sector resultó ser uno de los principales puntos de estrangulamiento que se opusieron a un desarrollo acelerado, aun con tasas de crecimiento más reducidas.

El método de cálculo es bastante simple. Los déficits comerciales anuales son conocidos y también lo es el esquema de los pagos anuales por servicios de la deuda externa actualmente vigente y de las inversiones extranjeras directas. Ello hace posible calcular para el primer año del período de proyección la asistencia externa del total necesaria para cubrir el déficit del balance de pagos de ese año, puesto que en el primer año sólo deberán pagarse servicios de la deuda que está en vigor al comienzo del período de proyección y de las inversiones extranjeras directas que están operando en ese mismo momento. Las entradas brutas de capital así obtenidas, consisten en donaciones oficiales, nuevos préstamos e inversiones directas. Como se supone que se conocen las condiciones de entrada de cada uno de estos tipos de capital, puede determinarse el esquema de los futuros pagos por servicios anuales correspondientes a las nuevas entradas. Las donaciones por definición no dan lugar a pago alguno por servicio; las inversiones directas ocasionan transferencias de beneficios y utilidades y los préstamos ocasionan pagos de interés y amortización. El método de cálculo no cambia fundamentalmente por la introducción de supuestos más complicados tales como suponer, por ejemplo, que las entradas de capital consisten en diferentes clases con respecto a plazos y tasas de interés. Una vez que se ha determinado la parte de los pagos por servicios correspondientes a las nuevas entradas de capital y a las inversiones directas y deuda actual que debe pagarse en el segundo año del período de proyección, puede calcularse el ingreso de capital necesario para este segundo año y determinar otra vez el monto de los pagos anuales por servicios a que dan lugar estas nuevas entradas de capital. Repitiendo estos cálculos año por año pueden obtenerse las entradas brutas anuales para la totalidad del período de proyección. Los resultados de los cómputos se resumen en los cuadros 49, 50 y 51 para los años 1975 y 1980.⁴³ (Véase además el gráfico 28 y más adelante el 32 y el 33.)

De estas cifras se derivan algunas conclusiones interesantes. El mantenimiento de un equilibrio global en el balance de pagos de cada año en América Latina durante el período de proyección requiere el crecimiento de las entradas brutas anuales de capital a una tasa aproximada de 14 por ciento.⁴⁴ Podría parecer que esta tasa de crecimiento no es demasiado elevada puesto que en algunos años del pasado se observaron ritmos mayores todavía. Sin embargo, comparando esta tasa de aumento con la producida durante la década iniciada en 1960 se nota un brusco cambio en la tendencia de las entradas de capital, que fue de un crecimiento en disminución y aun de estancamiento.

Las entradas brutas anuales de capital ascenderían en total a 10 720 millones

⁴³ Todas las hipótesis se resumen en sus resultados dentro de estos cuadros para su mejor comparación.

⁴⁴ Durante los primeros años del período de proyección esta tasa es algo mayor —alrededor de 14.5 por ciento—, pero cae gradualmente a cerca de 12.5 por ciento hacia el fin del período. El promedio para el período total es de 13.7 por ciento.

CUADRO 50

América Latina: Proyecciones del incremento de la deuda externa, 1975 y 1980
 (En millones de dólares de 1960)

<i>Hipótesis: tasa de crecimiento de las entradas</i>	1964	1964-75		1975	1976-80		1980
	<i>Deuda acumulada al 31-12-1964</i>	<i>Préstamos nuevos</i>	<i>Amortizaciones</i>	<i>Deuda acumulada al 31-12-1975</i>	<i>Préstamos nuevos</i>	<i>Amortizaciones</i>	<i>Deuda acumulada al 31-12-1980</i>
0 %	10 580	17 760	11 250	17 090	8 080	5 470	19 700
4 %	10 580	23 520	12 960	21 140	14 540	8 720	26 960
8 %	10 580	31 230	14 230	27 580	25 660	11 800	41 440
10 %	10 580	36 160	15 040	31 700	33 990	14 720	50 970
14 %	10 580	48 850	16 470	42 960	57 940	19 650	81 250

CUADRO 51

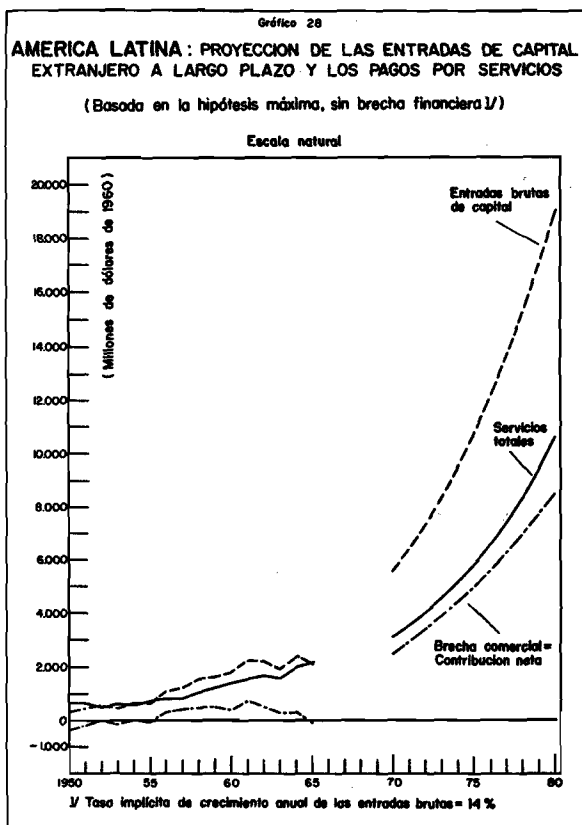
América Latina: Proyecciones del comportamiento de algunos indicadores de la posición de pagos externos, 1975 y 1980

<i>Hipótesis: Tasa de crecimiento de las entradas brutas de capital</i>	<i>Pagos por servicios</i>		<i>Deuda acumulada</i>		<i>Brecha comercial</i>
	<i>Ingresos por exportaciones ^a</i>	<i>Producto bruto regional ^b</i>	<i>Ingresos por exportaciones ^a</i>	<i>Producto bruto regional ^b</i>	
1 9 7 5					
0 %	.25	.013	1.53	.082	— .13
4 %	.31	.017	1.90	.102	— .01
8 %	.38	.020	2.48	.133	.25
10 %	.42	.022	2.85	.153	.42
14 %	.52	.028	3.85	.207	1.00
1 9 8 0					
0 %	.23	.011	149	.071	— .11
4 %	.33	.016	204	.097	— .02
8 %	.46	.022	313	.149	.22
10 %	.57	.027	385	.184	.39
14 %	.80	.038	614	.293	1.00

^a La proyección de los ingresos por exportaciones de la región (excluyendo Venezuela) fue para 1975: 11 140 millones de dólares y para 1980: 13 240 millones.

^b La proyección del producto bruto regional (excluyendo Venezuela) calculada con un aumento de 1 por ciento en la tasa de crecimiento con respecto a la tasa histórica, fue de unos 207 300 millones de dólares para 1975 y de 277 400 millones para 1980.

de dólares en 1975 y a 19 100 millones en 1980. Como la tasa de crecimiento proyectada para las importaciones es mucho menor, ello aparejaría una dependencia creciente de la ayuda externa para financiar las importaciones. Ya en 1975 el 66 por ciento de las compras en el exterior se financiaría con capital extranjero y esta proporción crecería aun hasta 88 por ciento en 1980.



Obviamente la deuda externa se expandiría también con mucha rapidez. Ascendería a 42 960 millones de dólares en 1975 y a 81 250 millones en 1980, en comparación con 10 990 millones en 1964. Esto representaría 20 y 30 por ciento del producto bruto regional en 1975 y 1980 respectivamente, en comparación con una proporción que fue alrededor de 10 por ciento en 1964. La deuda expresada como proporción de los ingresos anuales por exportación fue de alre-

dedor de 135 por ciento en 1964 y crecería a casi 4 veces en 1975 y a más de 6 veces de los ingresos anuales por exportación en 1980.

Los pagos por servicios de estas entradas de capital siguen una tendencia similar. En el pasado, la proporción de los ingresos anuales por exportaciones que hubo que dedicar a pagar obligaciones por servicios no pasó generalmente del 25 por ciento. En cambio, en 1975 demandaría más de la mitad del poder adquisitivo de las exportaciones y en 1980 absorberían más del 80 por ciento. La parte de los pagos por servicios que deberían hacerse en 1975 y 1980 causadas por deudas e inversiones directas ya existentes en la actualidad sería en esos años, de 20 y 10 por ciento respectivamente.

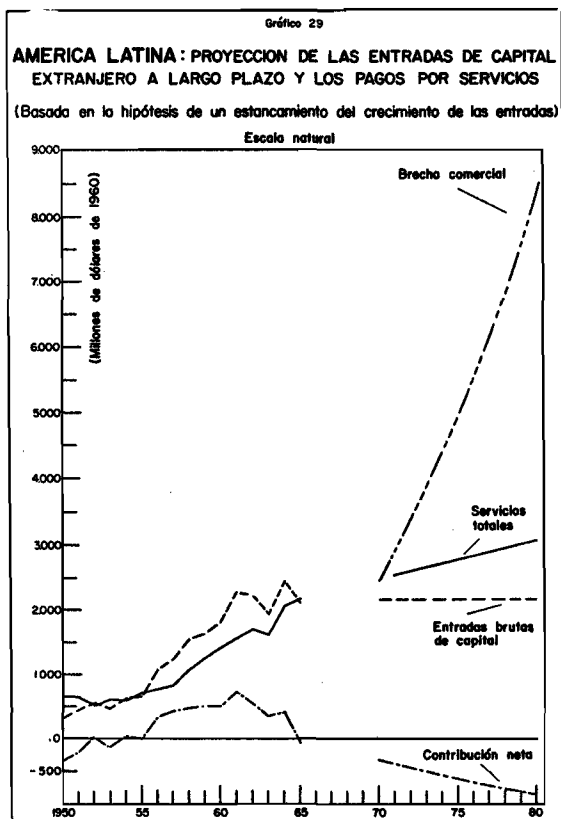
No es necesario subrayar que estos resultados son muy poco realistas, pero confirman la idea de que es imposible para América Latina financiar, por la vía única del capital extranjero, una brecha de comercio de la magnitud indicada, aun en las condiciones relativamente conservadoras que se supusieron en los cálculos. En estas circunstancias será imposible cerrar la brecha aplicando sólo medidas financieras. Si la región tratara de resolver las dificultades de sector externo que se presentarán en el futuro confiando únicamente en la asistencia financiera externa, es muy probable que se enfrentase con una espiral de deudas y pagos por servicios que no tendría solución.

Habiendo examinado las implicaciones de la hipótesis máxima, corresponde ahora analizar los resultados de la mínima. Como tal se considerará la de un estancamiento en el crecimiento de las entradas de capital. Se supondrá que las entradas brutas permanecerán en el mismo nivel absoluto que el promedio de los últimos años anteriores al período de proyección. La idea consiste en investigar las consecuencias de un estancamiento como el que efectivamente tuvo lugar durante estos años. Las entradas brutas de capital extranjero de largo plazo durante la totalidad del período de proyección ascenderían anualmente a 2 150 millones de dólares. De ellos, 145 millones estarían constituidos por donaciones oficiales, 390 millones por inversiones extranjeras directas y 1 615 millones por varios tipos de préstamos.

Los pagos anuales por servicios que resultan de las nuevas entradas de capital, pueden calcularse fácilmente conociéndose ya las condiciones. Deben sumarse a los pagos por servicios que corresponden a la deuda y a las inversiones directas acumuladas en la actualidad, para obtener los montos totales de pagos por servicios. Los resultados se resumen también en los cuadros 49, 50 y 51. (Véase además el gráfico 29 y más adelante los gráficos 32 y 33.)

La deuda externa crecería hasta 17 000 millones de dólares en 1975 y hasta 19 700 millones en 1980. Formaría cerca del 150 por ciento de las entradas por exportaciones en ambos años. Expresada en proporción al producto bruto regional, la deuda externa de 9.3 por ciento en 1963 disminuiría a 8.2 y a 7.1 por ciento en 1975 y en 1980, respectivamente.

Los pagos por servicios continúan creciendo, pero lo hacen a una tasa menor que las exportaciones. Esto significa que absorberían una parte ligeramente descendente de los ingresos por exportación: 25 por ciento en 1975 y 23 por ciento en 1980, en comparación con alrededor del 25 por ciento durante los años anteriores al período de proyección.

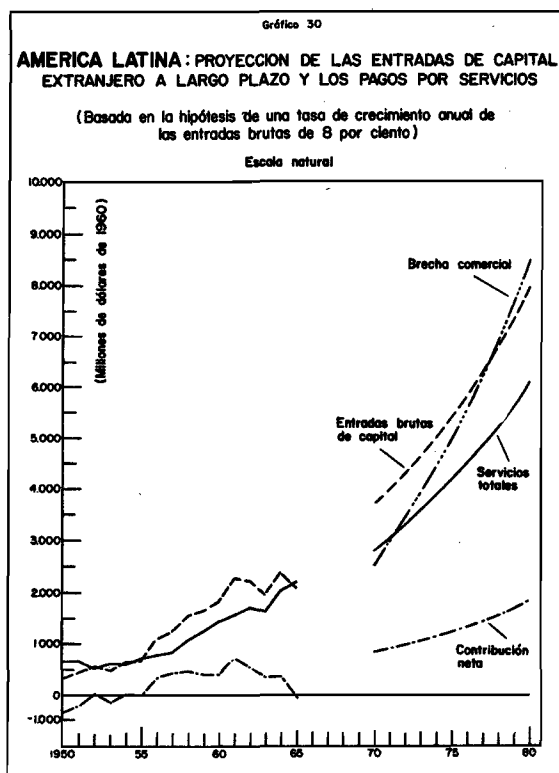


La razón más importante para no aceptar esta hipótesis como poco realista radica en el hecho de que al cabo de muy pocos años los montos totales por servicios sobrepasarán al total de entradas de capital. Esto implica que el capital extranjero no daría una contribución neta al financiamiento de la brecha de comercio; por el contrario, la situación se agravaría al agregarse un déficit financiero al comercio. En este caso, la deuda total seguiría incrementándose —puesto que se sigue produciendo una entrada, neta de amortización, positiva— pero, a pesar de ello, el ingreso no alcanza a cubrir los pagos de intereses y dividendos. Parece poco realista suponer que los otros medios que puedan usarse para cerrar la brecha de comercio contribuirían en un período tan corto en una forma tan grande como para permitir una contribución neta negativa del capital extranjero.

Por lo tanto, cabe concluir que un estancamiento de las entradas brutas de capital no conduce tampoco a un mejoramiento de la condición externa de pago del período de proyección.

Lógicamente, el paso que debería seguir en este análisis sería el de considerar algunas hipótesis intermedias más razonables. Una de ellas podría ser la hipótesis de que se mantenga constante el ritmo de crecimiento que han tenido en el pasado las entradas, es decir, la tasa de crecimiento promedio anual producida durante 1956-64, que asciende aproximadamente a 10 por ciento. Los resultados de estos cálculos no se analizarán aquí en detalle, puesto que se deducen claramente de los cuadros 49, 50 y 51 en los cuales —como ya se dijo— se resumen los resultados de las distintas hipótesis. (Véase además el gráfico 30 y, más adelante, los gráficos 32 y 33.)

Sólo debe señalarse la conclusión de que los pagos por servicios alcanzan en este caso un monto demasiado elevado para que la hipótesis sea aceptable.



Pero, tampoco lo serían en su totalidad los resultados de una tasa de crecimiento algo más baja que la histórica. Aunque el capital extranjero —con entradas que crezcan a la tasa de 8 por ciento anual— puede financiar sólo un cuarto de la brecha de comercio, los pagos de servicios aumentarán tan rápidamente que en 1980 absorberían casi la mitad de los ingresos totales de exportación.

La historia no proporciona una base firme para determinar qué nivel de la tasa de servicios puede ser soportado sin dificultad por los países latinoamericanos. Sin embargo, el punto crítico en muchos de ellos mostró estar alrededor de 30 por ciento durante el pasado.⁴⁵ Es decir, es improbable que una región pueda mantener una relación de servicios que crezca hasta alrededor de 50 por ciento sin encarar continuamente el peligro de no poder cubrir las obligaciones.

Por ello se decidió asimismo enfocar el problema desde otro punto de vista. El aumento anual de las entradas brutas de capital y la contribución neta del capital extranjero al financiamiento de la brecha de comercio, fueron calculados después de determinar *a priori* un cierto nivel máximo de la relación total entre los pagos por servicios y los ingresos por exportación. Es difícil fijar *a priori* tal máximo, puesto que no existe un criterio objetivo para decidir a qué nivel de esta relación la situación de pagos externos deja de ser aceptable para comenzar a no serlo.

En este caso se adoptó un supuesto que consiste en que los pagos por servicios no puedan absorber más de alrededor de un tercio de los ingresos de exportación. Se ha elegido este nivel considerando la experiencia histórica a que antes se hizo mención. Sin embargo, cabe tener en cuenta que por lo menos dos fuerzas contrapuestas cambiaron la estructura del sector externo de América Latina en comparación con los años treinta.

Aunque las entradas de capital y los ingresos por exportaciones pueden ser ahora menos vulnerables a fluctuaciones de carácter violento y abrupto, debe considerarse que las importaciones se han vuelto también mucho más rígidas. Dada la composición específica de las importaciones latinoamericanas, es mucho más difícil restringirlas en tiempos de caída de las exportaciones o de reducción de los ingresos de capital extranjero sin consecuencias serias para el desarrollo económico de la región.

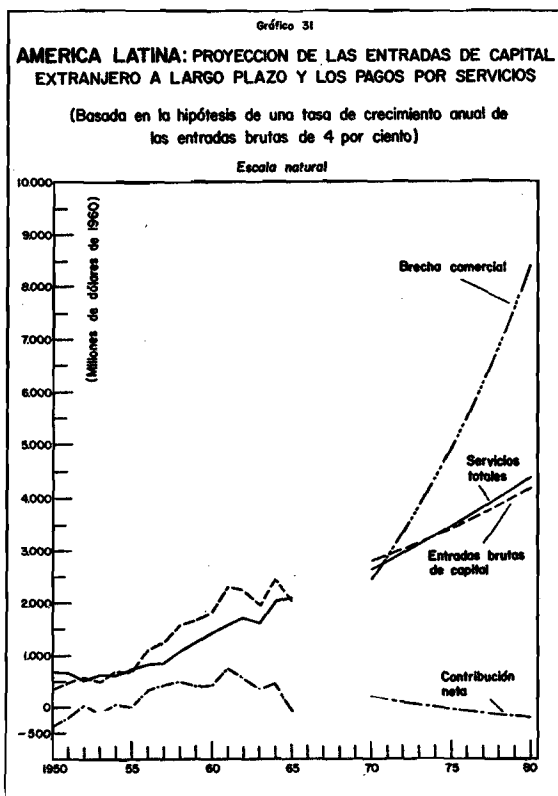
También hay que recordar que la relación de servicios es un instrumento de análisis aplicado al conjunto de América Latina. Podría ciertamente ocurrir que algunos países, en condiciones específicas, pudieran soportar una relación mayor, en tanto que otros llegaran a experimentar dificultades con el pago de los servicios aun con relaciones menores. La relación no es más que un promedio ponderado de las cifras correspondientes a cada uno de los países.

La intención con que se fija un nivel máximo tolerable para la relación de servicios no consiste ciertamente en calcular una tasa crítica del crecimiento de las entradas brutas de capital, ni tampoco en estimar un tamaño crítico de los pagos de servicios. La idea es más bien examinar el problema de la con-

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Raymond F. Mikesell, "The Capacity to Service Foreign Investments" en *United States Private and Government Investment Abroad*, pp. 382-383 y también D. Avramovic, *Economic Growth and External Debt*, p. 46.

tribución neta del capital extranjero bajo el supuesto de que los países latino-americanos —y asimismo los países acreedores— consideren que la relación de servicios puede alcanzar una zona de peligro potencial.

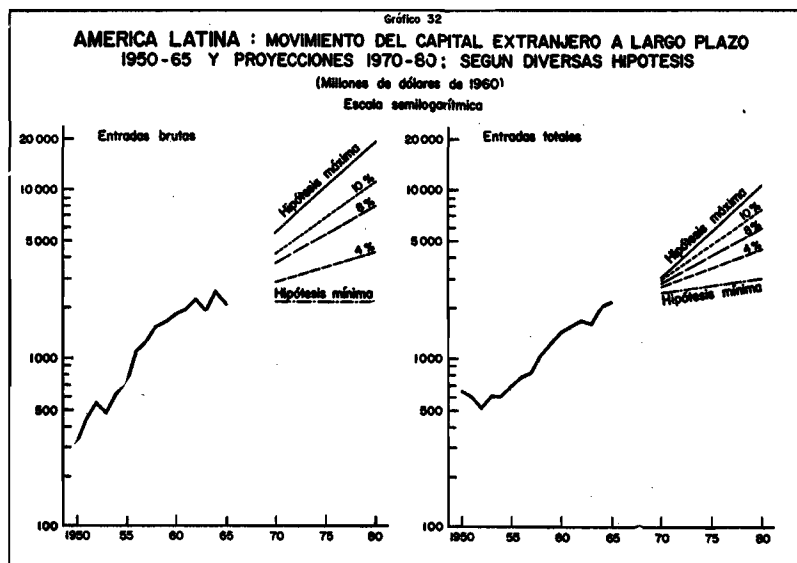
Pueden encontrarse nuevamente en los cuadros 49, 50 y 51, y además en los gráficos 31, 32 y 33, los resultados de los cálculos, que son bastante poco favorables. Para evitar que los pagos totales por servicios absorban más de un tercio de los ingresos por exportación, las entradas brutas de capital no pueden in-



crementarse más que a una tasa de alrededor de 4 por ciento anual. A este ritmo de crecimiento las entradas de capital no realizarían ninguna contribución neta al financiamiento de la brecha comercial. La brecha financiera —entendida en la forma en que antes se ha definido— es prácticamente del mismo tamaño que la comercial. La deuda externa crece hasta cerca de 200 por ciento de los

ingresos por exportación, pero sólo aumenta en forma muy tenue su proporción con respecto al producto bruto interno de América Latina.

Debe considerarse que estos resultados obedecen parcialmente a la situación relativamente poco favorable de la deuda externa que la región tenía al principio del período de proyección. De los pagos por servicios en 1975 y 1980 el 30 y el 20 por ciento, respectivamente, corresponderían a obligaciones sobre deuda e inversiones directas ya existentes.

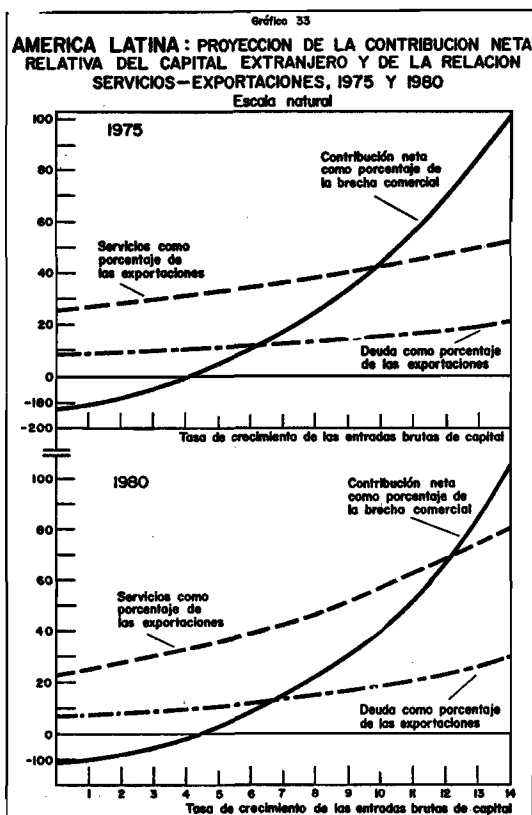


En resumen —y como conclusión del análisis anterior— cabría señalar los siguientes hechos:

- a] al parecer es imposible financiar totalmente con capital extranjero una brecha de comercio de la magnitud proyectada;
- b] es también muy poco probable que la tasa de crecimiento de las entradas pueda seguir aumentando a un ritmo anual igual —o aun ligeramente inferior— a la histórica registrada en 1956-64;
- c] un completo estancamiento en el crecimiento de las entradas brutas de capital agrega un déficit financiero al comercial. (Por otra parte, ese estancamiento no se daría necesariamente, puesto que los valores de algunos indicadores en la situación de pagos externos mejorarían ligeramente);
- d] en el mejor de los casos no pasará de ser muy modesta la contribución neta de la asistencia financiera externa en las condiciones supuestas de entrada de capital; y

e] aun con una tasa de crecimiento de las entradas de 4 por ciento por año —con la cual el capital extranjero no dejaría contribución neta alguna— la relación de servicios podría alcanzar una zona de peligro potencial,

En última instancia, el hecho de que el capital extranjero pueda realizar una contribución neta depende del criterio que tengan los propios países en cuanto a lo que debe considerarse un nivel aceptable de los indicadores de la situación de pagos externos. En caso de que los países consideren aceptable, por ejemplo, que alrededor de 1975 los servicios totales absorbieran aproximadamente el 38 por ciento de los ingresos por exportación y representasen un monto de 2 por ciento del producto bruto de América Latina; que el total de la deuda externa fuera de alrededor de 2.5 veces el monto total anual de los ingresos por exportación, y que esta deuda representase como un 13 por ciento



del producto bruto regional, el capital extranjero podría estar en condiciones de financiar alrededor del 25 por ciento de la brecha de comercio. Esto significa que en las circunstancias que se han supuesto, deberían buscarse otros medios para cerrar el 75 por ciento restante. Si se juzga que estos niveles de los indicadores son demasiado altos, la contribución neta tendría que ser menor.

Es evidente que el grado de realismo de estas conclusiones depende de tres factores. En primer lugar, del grado de confianza que se pueda tener en el material estadístico básico; en segundo lugar, del grado de realismo que debe asignarse a la brecha de comercio proyectada; en tercer lugar, del grado de realismo de las condiciones que se han supuesto para cada tipo de entrada de capital extranjero.

Los dos primeros puntos no serán tratados aquí de nuevo. En relación con el tercero, se explicó ya que las condiciones supuestas podrían considerarse conservadoras, teniendo en cuenta las circunstancias actuales que las determinan. Esto se aplica en especial al período supuesto en cuanto a la duración de los nuevos préstamos. Se supuso en los cálculos que en América Latina sólo entran préstamos cuyo período de amortización es de 10 años o más. Sin embargo, una exploración rápida de las tendencias pasadas deja en claro que éste debe considerarse un supuesto optimista. Durante 1950-64 sólo una tercera parte de los préstamos netos no compensatorios de largo plazo consistió en préstamos con un carácter específico de desarrollo a largo plazo, mientras que la parte restante estuvo constituida por créditos de exportación y otros de mediano plazo. En esta forma, para obtener una evaluación más realista de la situación de futuros pagos externos de la región, debe hacerse un cálculo alternativo suponiendo términos de amortización menos favorables y tal vez más realistas.

En la nueva hipótesis, una parte de los nuevos préstamos serían créditos de mediano plazo. Por más que pudiera parecer conveniente, no es posible introducir explícitamente otro tipo de interés para estos créditos de exportación de mediano plazo porque —en el resultado final de esta modificación sobre los pagos de intereses— no se puede distinguir el efecto de la variación de los plazos con respecto a la modificación de los tipos promedios de interés.

Por lo tanto, para simplificar la evaluación, se aplicará únicamente un cambio consistente en acortar el período de duración de cada tipo de préstamos en aproximadamente 5 años. Esto resulta en un plazo medio de 17.3 años, que es más largo todavía que el plazo medio sobre préstamos contratados en 1964 (15.1 años). Los resultados de estos cálculos se presentan únicamente para dos hipótesis relativas a la tasa de crecimiento de las entradas brutas de capital, puesto que esto permite ya una evaluación bastante confiable del orden de magnitud de la influencia. (Véase el cuadro 52.)

El incremento neto de los pagos totales por servicios debido a la introducción de un cambio desfavorable en las condiciones ascendería a alrededor de 250 millones de dólares en 1975 y a una suma similar en 1980. Las amortizaciones aumentarían considerablemente, pero ello se vería en alguna medida compensado por una disminución de los pagos por interés. El incremento neto resultante produciría un aumento ligero de la tasa de servicios y una disminución de la contribución neta del capital extranjero al financiamiento de la

CUADRO 52

América Latina: Proyecciones de la influencia de un cambio en el periodo de amortización de préstamos nuevos, 1975 y 1980

(En millones de dólares de 1960)

<i>Hipótesis: Tasa de crecimiento de las entradas brutas de capital</i>	<i>Brecha comercial</i>	<i>Brecha financiera</i>	<i>Contribución neta como porcentaje de la brecha comercial</i>		<i>Exporta- ciones</i>	<i>Pagos por servicios</i>	<i>Servicios como porcentaje de las exportaciones</i>	
			<i>Condiciones nuevas</i>	<i>Condiciones originales</i>			<i>Condiciones nuevas</i>	<i>Condiciones originales</i>
1975								
0 %	4 970	5 850	— 18	— 13	11 140	3 030	27	25
8 %	4 970	3 990	20	25	11 140	4 420	40	38
1980								
0 %	8 460	9 620	— 14	— 11	13 240	3 310	25	23
8 %	8 460	6 900	18	22	13 240	6 380	48	46

brecha comercial. Puede mencionarse que el aumento de los pagos por servicios ejerce una influencia relativamente mayor durante los primeros años del período de proyección.

La conclusión que surge de este cálculo es que la brecha financiera originalmente calculada constituye muy probablemente una subestimación. Sin embargo, los cálculos indican que un mejoramiento en las condiciones en que entra el capital extranjero puede significar una contribución importante. Esto se confirma realizando un cálculo alternativo en el que se supone que algunos tipos de préstamos pasasen a tener un período de gracia. Suponiendo que éste fuera de tres años para los préstamos del tipo I (30 años, a 2.5 por ciento de interés) y de dos años para los préstamos de tipo II (30 años a 5.5 por ciento de interés),⁴⁶ resultaría un ahorro de pagos por servicios para los países deudores por un monto aproximadamente igual a los pagos adicionales por servicios causados por el supuesto de un período de amortización más corto para los préstamos.

Cabría hacer un ejercicio análogo con la tasa de beneficios. En las proyecciones se ha aplicado un beneficio anual sobre el valor neto de libros de las inversiones de 7 por ciento. De acuerdo con las estimaciones de este valor de libros y de las cifras de balance de pagos de beneficios transferidos, ese porcentaje podría constituir una sobreestimación sistemática. Sin embargo, según la tasa mencionada por Mikesell sería una subestimación. Para obtener una evaluación mejor de la influencia de diferentes tasas de beneficios sobre los pagos totales por servicios se hace un cálculo con tasas alternativas de 5.5, 6, 7 y 8 por ciento anualmente. Los resultados para 1980 se encuentran en el cuadro 53.

CUADRO 53

América Latina: Proyecciones de transferencias de beneficios con supuestos alternativos, 1980
(En millones de dólares de 1960)

Hipótesis: Tasa de crecimiento de entradas de capital	Inversiones directas extranjeras totales, 1979	Transferencias de beneficios, 1980			
		Tasa de beneficio			
		5.5 %	6 %	7 %	8 %
0 %	16 070	880	960	1 130	1 290
4 %	18 610	1 020	1 120	1 300	1 490
8 %	22 480	1 240	1 350	1 570	1 790
10 %	25 230	1 390	1 510	1 770	2 020
14 %	32 470	1 790	1 950	2 270	2 600

Usando a título ilustrativo la hipótesis de una tasa de incremento anual de 4 por ciento de las entradas brutas de capital, puede verse que, si la tasa de beneficio futuro fuera de 5.5 por ciento en lugar de la de 7 por ciento aplicada originalmente, la diferencia en los pagos de servicios ascendería hacia 1980 a cerca de 280 millones de dólares. Esto representa alrededor del 6 por ciento de los pagos totales por servicios de este año, y, en consecuencia, conduce a

⁴⁶ Véase de nuevo el cuadro 47.

una disminución en la proporción que los servicios absorban de las exportaciones. En el caso de una tasa de crecimiento de las entradas de 4 por ciento anual, la relación servicios-exportaciones caería de 23 a 21 por ciento.

La tasa de interés para nuevos préstamos aplicada originalmente en las proyecciones, fue de alrededor de 5 por ciento anual. Sin embargo, podría ocurrir que la tasa real del futuro fuera algo distinta, si se produjera un cambio no previsible en las condiciones económicas o políticas. Un cambio en sentido favorable sería realmente beneficioso para América Latina. A fin de hacerse una idea cuantificada acerca de la influencia que podría ejercer tal cambio, se calcularon los pagos totales por concepto de interés, en dos supuestos alternativos. En la primera alternativa se supone que la tasa de interés de cada uno de los tipos de préstamos baje en una décima parte de su nivel: la tasa de interés promedio ponderado resultaría de 4.4 por ciento anual. En la segunda alternativa se supone una disminución de la tasa de interés de cada tipo de préstamo en un quinto de su nivel: la tasa promedio ponderada resulta ser de 3.9 por ciento por año. Para la deuda que existe en la actualidad se mantiene la tasa de 3.7 por ciento anual. Los resultados para 1980 se presentan en el cuadro 54.

CUADRO 54

América Latina: Proyecciones de la influencia de un cambio en la tasa de interés promedio, 1980
(En millones de dólares de 1960)

<i>Hipótesis: Tasa de crecimiento de entradas de capital</i>	<i>Pagos por intereses</i> <i>Tasa promedio de interés</i>		
	3.9 %	4.4 %	4.9 %
0 %	650	730	800
4 %	960	1 070	1 180
8 %	1 440	1 610	1 780
10 %	1 770	1 990	2 200
14 %	2 730	3 060	3 390

La influencia de una tasa de interés más baja es obviamente mayor a medida que asciende el ritmo de aumento de las entradas brutas de capital. La relación de servicios caería entre 1 y 5 por ciento, dependiendo de la hipótesis usada, y la contribución neta adicional al financiamiento de la brecha comercial fluctuaría entre 2 y 8 por ciento alrededor de 1980. Usando nuevamente —a guisa de ilustración— la hipótesis de un incremento anual de 4 por ciento en las entradas brutas de capital, y aplicando una tasa promedio de interés de 3.9 por ciento en lugar de 4.9 por ciento original, se obtendría una reducción de la relación de servicios de 33 a 31 por ciento, en tanto que la contribución neta del capital extranjero, gracias a este ahorro en los pagos por servicios, que era de 2 por ciento negativa, pasaría a ser igual a cero.

Finalmente, en el cuadro 55 se muestran, para los años 1975 y 1980, los resultados combinados de un mejoramiento en las condiciones relativas a la tasa promedio de interés y a la tasa de beneficios transferidos, y se comparan con

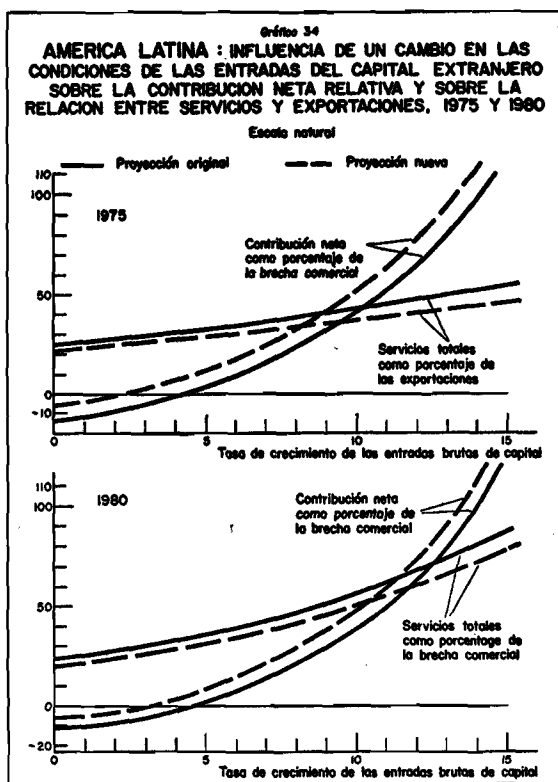
CUADRO 55

América Latina: Proyecciones de la influencia de un mejoramiento en las condiciones de nuevas entradas de capital, 1975 y 1980 (En millones de dólares de 1960)

<i>Hipótesis: Tasa de crecimiento de las entradas brutas de capital</i>	<i>Brecha comercial</i>	<i>Brecha financiera</i>	<i>Contribución neta como porcentaje de la brecha comercial</i>		<i>Exportaciones</i>	<i>Servicios totales</i>	<i>Servicios como porcentaje de las exportaciones</i>	
			<i>Condiciones nuevas</i>	<i>Condiciones originales</i>			<i>Condiciones nuevas</i>	<i>Condiciones originales</i>
1 9 7 5								
0 %	4 970	5 260	— 6	— 13	11 140	2 440	22	25
4 %	4 970	4 630	7	— 1	11 140	3 100	28	31
8 %	4 970	3 290	34	25	11 140	3 720	33	38
10 %	4 970	2 350	53	42	11 140	4 130	37	42
14 %	4 970	— 630	113	100	11 140	5 120	46	52
1 9 8 0								
0 %	8 460	8 960	— 6	— 11	13 240	2 650	20	23
4 %	8 460	8 170	3	— 2	13 240	3 900	29	33
8 %	8 460	5 960	30	22	13 240	5 440	41	46
10 %	8 460	4 380	48	39	13 240	6 790	51	57
14 %	8 460	— 1 140	113	100	13 240	9 500	72	80

los resultados originales. Los nuevos supuestos constituyen un promedio ponderado de la tasa de interés anual de alrededor de 4 por ciento y de la tasa de beneficios transferidos de 5.5 por ciento anual sobre el valor neto de libros de las inversiones directas. Se mantienen los supuestos originales con respecto a plazos de amortización.

Los resultados son bastante favorables. Si se acepta una relación de servicios-exportaciones de 33 por ciento, la tasa de crecimiento anual de las entradas brutas de capital extranjero podría aumentar a cerca de 8 por ciento, al menos hasta alrededor de 1975, y la contribución del capital extranjero al financiamiento de la brecha comercial podría crecer desde prácticamente cero hasta cerca de 34 por ciento. Esta contribución no sólo resulta del efecto directo de las menores tasas de interés y de beneficios, sino también del mayor incremento de las entradas de capital que pueda realizarse sin sobrepasar el límite fijado para las relaciones servicios-exportaciones.



Los cálculos anteriores conducen a una conclusión muy importante. Si los acreedores estuvieran dispuestos a proveer capital en condiciones más favorables para América Latina, la ayuda financiera externa podría hacer una sustancial contribución a la reducción de la brecha de comercio. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que esa contribución no podría mantenerse en términos relativos tan importantes, a través de períodos más largos debido a que la brecha de comercio sigue creciendo en forma indefinida y provoca, por lo tanto, una disminución relativa de la contribución del capital extranjero. (Véase a este respecto el gráfico 34.)

Por último, no debe desestimarse la conclusión de que la asistencia financiera externa —aun bajo los supuestos más favorables— sólo cierra una parte de la brecha. A menos que también en forma muy importante otros aspectos del balance de pagos regional, esto significa que América Latina no estará en condiciones de alcanzar un ritmo acelerado de desarrollo como el supuesto en este trabajo. Un cambio en el comportamiento de exportaciones e importaciones exige un cambio fundamental en la estructura económica de la región.

APÉNDICE. EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO A LARGO PLAZO EN AMÉRICA LATINA, INCLUIDA VENEZUELA

1. RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN PASADA

En diferentes puntos de este estudio se ha señalado repetidamente la posición específica de Venezuela en el contexto de los países latinoamericanos. Venezuela es un importante productor y exportador de petróleo. La actividad correspondiente a este producto cuenta con una importante inversión de capital extranjero, lo que se refleja en el sector externo del país.

El balance de comercio de Venezuela ha sido en general muy favorable gracias a los altos ingresos por exportación provenientes de la industria petrolera. Sin embargo, el superávit se ha visto parcialmente contrarrestado con el pago a factores extranjeros, sobre todo por transferencias de beneficios. Como la situación de pagos externos ha sido generalmente favorable, en contraste con la mayor parte de los otros países de la región, no ha habido necesidad de recurrir permanentemente a los préstamos externos. En la cuenta de capital del balance de pagos puede verse que las entradas de capital extranjero de largo plazo fueron fundamentalmente inversiones directas.

La inclusión de Venezuela en los totales regionales habría oscurecido el cuadro general de la región a tal punto que no podrían obtenerse conclusiones válidas para el resto de los países. Por ello se decidió excluir a este país del análisis principal hecho en el capítulo V y presentar ahora los totales regionales —comprendida Venezuela— en el presente apéndice.

El cuadro 56 y el gráfico 35 presentan la evolución de los diferentes tipos de capital extranjero de largo plazo entrado a la región, incluyendo Venezuela, durante el período 1950-64.

La tendencia general de las entradas totales es ascendente. Sin embargo, comparando estas cifras con las correspondientes a las entradas de capital en la región excluyendo a Venezuela, se ve que las fluctuaciones de las entradas brutas son mucho más violentas. En realidad, el nivel más alto de entradas fue obtenido en forma bastante abrupta en 1957, año en que las entradas totales ascendieron a cerca de 2 650 millones de dólares, nivel que no pudo volver a alcanzarse después. La causa principal de la diferencia

CUADRO 56

América Latina (incluyendo Venezuela): Ingresos brutos de capital extranjero a largo plazo, 1950 a 1965 (Millones de dólares de 1960)

Año	Inversiones directas netas	Préstamos privados	Préstamos públicos	Donaciones oficiales	Ingresos totales de capital
1950	129	7	113	24	333
1951	286	34	109	13	442
1952	466	18	190	17	691
1953	392	65	163	22	642
1954	211	100	310	38	659
1955	237	151	246	55	689
1956	1 034	245	565	77	1 920
1957	1 421	370	762	104	2 656
1958	589	438	587	95	1 709
1959	716	522	442	110	1 790
1960	389	588	661	133	1 771
1961	318	757	1 214	146	2 436
1962	194	728	986	141	2 050
1963	226	293	1 227	142	1 889
1964	368	404	1 533	149	2 454
1965 ^a	399	409	1 181	182	2 171
Total 1950-64	7 037	4 721	9 108	1 265	22 131
Promedio anual:					
1950-54	309	45	177	22	553
1955-59	799	345	520	88	1 752
1960-64	299	554	1 124	142	2 119

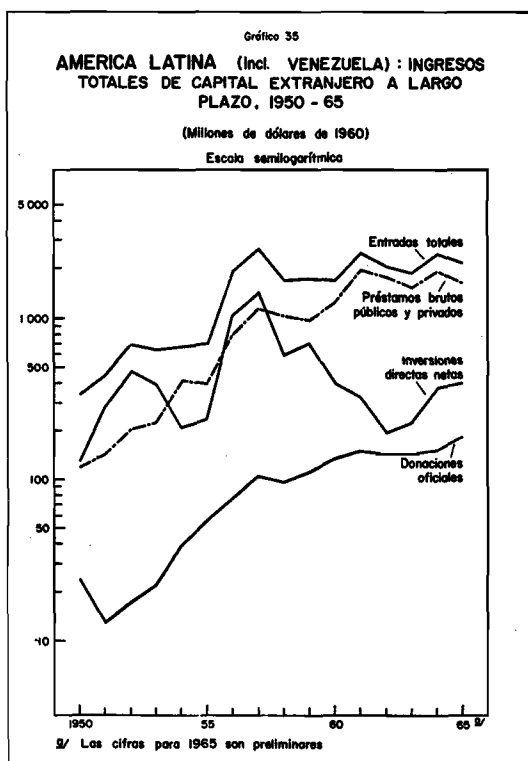
^a Cifras provisionales.

FUENTE: ILPES, sobre datos oficiales.

se encuentra en el comportamiento de las inversiones directas extranjeras. Durante 1955-59, Venezuela absorbió más de 40 por ciento de las inversiones directas totales que afluyeron a América Latina. Las que entraron a Venezuela fueron particularmente altas en los años 1956 y 1957, merced sobre todo a la crisis de Suez. El total de inversiones directas que entró en la región aumentó de menos de 250 millones de dólares en 1955 a alrededor de 1 050 millones en 1956 y a más de 1 400 millones en 1957. Sin embargo, estos niveles no pudieron mantenerse. Después de los dos años mencionados, las inversiones en la industria petrolera cayeron fuertemente a tal punto que, desde 1960 en adelante, las inversiones directas extranjeras en Venezuela pasaron a ser negativas. El monto total de inversiones directas extranjeras que operan en ese país fue estimado en alrededor de 4 400 millones de dólares a fines de 1964. Todavía representan cerca de una tercera parte del total de las que operan en la región.

Una segunda fuente de diferencias se encuentra en el endeudamiento público. Antes de 1956, Venezuela casi no hizo uso de los préstamos públicos como fuente de financiamiento externo. Sin embargo, de 1956 en adelante, los préstamos públicos crecieron hasta llegar a desempeñar un papel más importante también para aquel país. Fueron particularmente significativos en 1956, 1957 y 1961.

La contribución relativa de cada tipo de entrada de capital en el financiamiento externo total de largo plazo de América Latina cambia desde luego con la inclusión de



Venezuela en los totales. Las inversiones directas contribuyeron relativamente más hasta 1959, pero cayeron bruscamente durante los últimos años del período considerado debido a las desinversiones que se registraron en Venezuela. Los préstamos muestran una tendencia opuesta; fueron menos importantes hasta 1959, pero contribuyeron en forma creciente a partir de dicho año: su contribución relativa aumentó de 35 por ciento alrededor de 1950 a cerca de 85 por ciento durante los últimos años. Dado que las donaciones oficiales pueden considerarse muy poco significativas como fuente de financiamiento para Venezuela, la inclusión de este país no cambia significativamente la contribución relativa de esas donaciones. (Todos los hechos señalados se resumen en el cuadro 57 y en el gráfico 36.)

Como era de esperar, también los pagos por servicios cambian bastante cuando se incluye a Venezuela. La principal causa del cambio debe encontrarse nuevamente en las transferencias de beneficios correspondientes a las inversiones directas. Mientras estas transferencias ascendieron a 5 900 millones de dólares para todos los países latinoamericanos —con exclusión de Venezuela— durante el período 1950-64, las transferencias de beneficios de Venezuela alcanzaron por sí solas cerca de 8 500 millones en el mismo pe-

CUADRO 57

América Latina (incluyendo Venezuela): Composición de los ingresos brutos de capital extranjero de largo plazo y los pagos por servicios totales, 1950-64 (Porcentajes)

<i>Entradas</i>	<i>1950-54</i>	<i>1955-59</i>	<i>1960-64</i>
Inversiones directas	56	46	14
Préstamos privados	8	19	26
Préstamos oficiales	32	30	53
Donaciones oficiales	4	5	7
Total	100	100	100
<i>Pagos por servicios</i>	<i>1950-54</i>	<i>1955-59</i>	<i>1960-64</i>
Utilidades	76	59	44
Intereses	7	8	14
Amortizaciones	17	33	42
Total	100	100	100

FUENTE: ILPES, sobre datos oficiales.

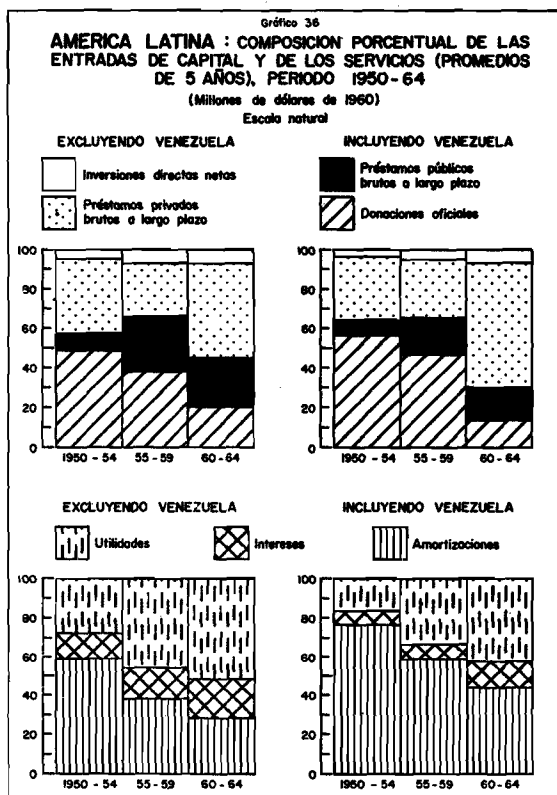
CUADRO 58

América Latina (incluyendo Venezuela): Contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento externo, 1950-65 (Millones de dólares de 1960)

<i>Año</i>	<i>Entradas brutas</i>	<i>Utilidades</i>	<i>Intereses</i>	<i>Amortiza- ciones</i>	<i>Servicios totales</i>	<i>Contribu- ción neta</i>
1950	333	832	62	213	1 106	— 773
1951	442	850	56	155	1 062	— 620
1952	691	756	60	128	944	— 253
1953	642	790	99	164	1 054	— 412
1954	659	776	104	219	1 099	— 440
1955	689	906	98	259	1 262	— 573
1956	1 920	1 125	121	279	1 525	+ 395
1957	2 656	1 266	127	372	1 766	+ 890
1958	1 709	940	142	906	1 989	— 280
1959	1 790	861	245	1 043	2 149	— 359
1960	1 771	911	286	972	2 169	— 398
1961	2 436	1 005	340	1 108	2 454	— 18
1962	2 050	1 089	356	966	2 411	— 361
1963	1 889	1 054	340	889	2 283	— 394
1964	2 454	1 223	439	1 072	2 734	— 280
1965 ^a	2 171	1 371	517	1 006	2 894	— 723
Total 1950-64	22 131	14 384	2 877	8 745	26 006	— 3 875
Promedio anual:						
1950-54	553	801	76	176	1 053	— 500
1955-59	1 752	1 020	147	572	1 739	+ 13
1960-64	2 120	1 056	352	1 001	2 410	— 290

^a Cifras provisionales.

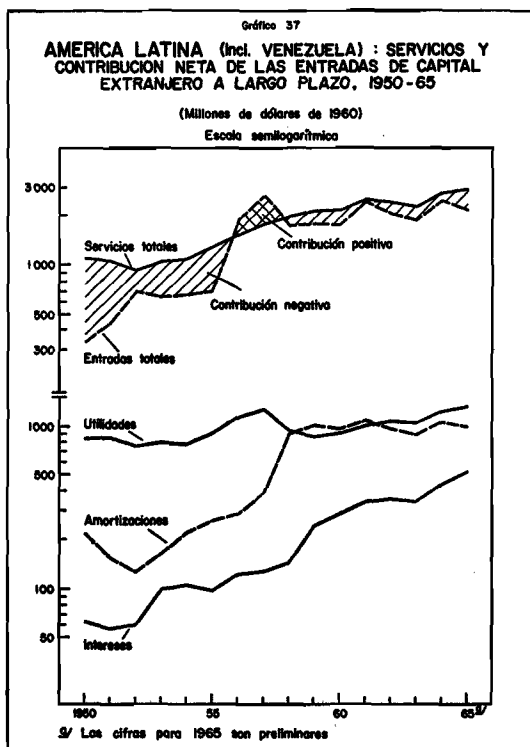
FUENTE: ILPES, sobre datos oficiales.



riodo. Por lo tanto, para la región, incluyendo a este país, constituyen una parte mucho más importante los pagos por servicios. A pesar de ello, debe observarse que su peso relativo está en declinación, en tanto que el correspondiente a los pagos de intereses y especialmente de las amortizaciones se incrementa. (Véanse de nuevo el cuadro 57 y el gráfico 36 y además el cuadro 58 y el gráfico 37.)

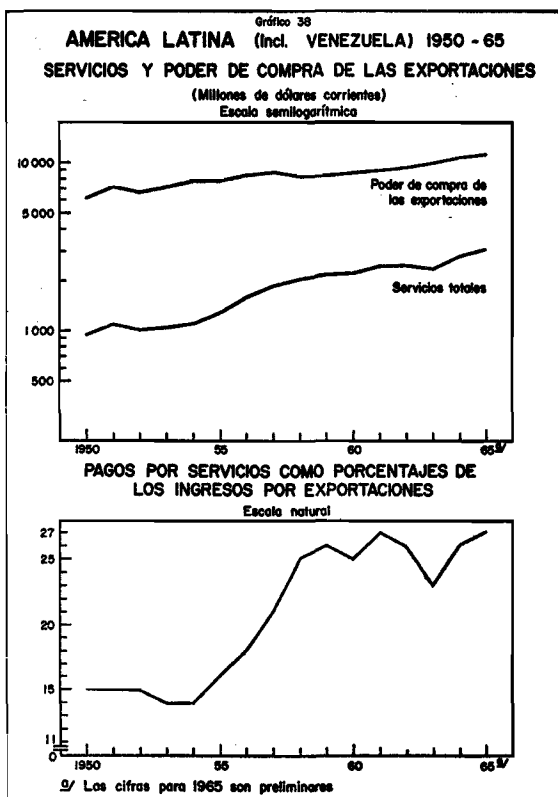
El total de pagos por servicios durante el período 1950-64 ascendió a cerca de 26 000 millones de dólares incluyendo a Venezuela, comparado con 15 920 excluyendo a este país. Sin embargo, la diferencia de 10 080 millones no fue suficientemente compensada por las mayores entradas de capital a este país, que ascendieron a 2 880 millones de dólares. El resultado final es que en el conjunto de América Latina, incluyendo a Venezuela, los montos de la contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento del balance de pagos del total de los países ha sido negativo en un monto de alrededor de 3 880 millones de dólares en el período 1950-64.

En realidad, puede observarse que en todos los años, con excepción de 1956 y 1957,



los pagos totales por servicios fueron mayores que las entradas de capital de largo plazo. En el cuadro 58 y en el gráfico 37 se muestra la evolución de la contribución neta del capital extranjero de largo plazo.

Comparar los servicios con las exportaciones no es muy significativo. Los pagos por servicios de Venezuela absorben una proporción mayor de sus ingresos por exportación que la proporción de servicios que corresponde en promedio al resto de América Latina. Por lo tanto, la inclusión de Venezuela conduciría a un ligero incremento en la relación de servicios para la región en su conjunto. Sin embargo, es muy diferente la situación según que estos servicios deban ser pagados en el contexto de un balance de pagos desfavorable o de una posición favorable de pagos externos. En el primer caso los pagos por servicios al extranjero disminuyen los fondos disponibles para propósitos productivos. En el segundo —que es precisamente el que ha correspondido a Venezuela— no hay que restringir significativamente la importación de bienes productivos debido al pago de servicios de la deuda. En el gráfico 38 se muestra la relación entre el monto total de servicios y los ingresos por exportación para la región en conjunto.



2. RESUMEN DE LAS PROYECCIONES

El rápido examen de la evolución pasada del financiamiento externo de América Latina incluyendo a Venezuela deja en claro las razones por las cuales se prefirió no incorporar a este país en las proyecciones principales. Con todo se considera conveniente mostrar la perspectiva de la región incluyendo a ese país y por ello se harán ahora algunos cálculos similares a los que se presentan en la sección E del capítulo v.

La influencia dominante del petróleo sobre el sector externo venezolano hace que los cálculos no puedan ser hechos en forma totalmente análoga. Se ha llegado antes a la conclusión de que la tasa futura de crecimiento de las exportaciones de petróleo crudo y derivados muy probablemente no será mayor al 4 por ciento anual.¹ Sería ilógico que se adoptara aquí un criterio distinto sólo por mantener la analogía con las proyecciones financieras hechas en otra parte del estudio. Por lo tanto, la principal diferencia entre

¹ Véase la sección B-1 del capítulo II.

CUADRO 59

*América Latina (incluyendo Venezuela): Proyecciones del balance de pagos, 1975 y 1980
(Millones de dólares de 1960)*

<i>Hipótesis: Tasa de crecimiento de las entradas brutas ^a</i>	<i>Brecha comercial</i>	<i>Intereses</i>	<i>Utilidades</i>	<i>Brecha en cuenta corriente</i>	<i>Entradas brutas de capital</i>	<i>Amortiza- ciones</i>	<i>Brecha financiera</i>	<i>Contribución neta</i>
1 9 7 5								
0 %	4 640	800	1 940	7 380	2 620	1 170	5 930	— 1 290
4 %	4 640	1 000	2 030	7 670	4 040	1 620	5 250	— 610
8 %	4 640	1 290	2 140	8 070	6 200	2 020	3 890	+ 750
14 %	4 640	1 800	2 350	8 790	11 440	2 650	0	+ 4 640
1 9 8 0								
0 %	8 330	880	2 280	11 490	2 680	1 260	10 070	— 1 740
4 %	8 330	1 290	2 470	12 090	4 910	2 100	9 280	— 950
8 %	8 330	1 970	2 760	13 060	9 050	3 080	7 090	+ 1 240
14 %	8 330	3 550	3 420	15 300	20 500	5 200	0	+ 8 330

^a Tan sólo por analogía, las indicaciones de las hipótesis permanecen iguales a las utilizadas en la sección E del capítulo. Sin embargo, dada la proyección independiente del sector petrolero, las tasas de crecimiento cambian levemente. La hipótesis 0 por ciento llega a ser en realidad cerca de 0.3 por ciento; la hipótesis 4 no cambia, la hipótesis 8 se aproxima a 7.3 por ciento y la hipótesis máxima alcanza a un 14.3 por ciento.

las proyecciones que se hacen en este apéndice y las que se han efectuado en la sección E del capítulo v consiste en que aquí se realizarán los cálculos correspondientes al sector petrolero en forma independiente de la hipótesis que se hace con relación al comportamiento de las otras entradas de capital. Es decir, se supone que las entradas de capital —con excepción de las inversiones en la industria del petróleo— se producen en proporciones fijas entre préstamos, donaciones oficiales e inversiones directas. Se supone, asimismo, que todos los tipos de préstamos tienen las tasas de interés y los períodos de amortización que se han adoptado en la sección E de este capítulo, y que las tasas de beneficios transferidos correspondientes a las inversiones directas, con excepción de las correspondientes al petróleo, son idénticas a las que se utilizaron previamente. Finalmente, se adoptarán hipótesis similares también con respecto a las diferentes tasas de incremento de las entradas brutas de capital de largo plazo. Por su parte, la contribución neta del capital extranjero se calculará de acuerdo con las siguientes hipótesis relativas a las entradas de capital: de un estancamiento completo del crecimiento de estas entradas (aparte la inversión de petróleo), con las hipótesis de crecimiento de 4 y de 8 por ciento anual en estas entradas y con la hipótesis de que la contribución neta del capital extranjero de largo plazo sea exactamente suficiente para financiar por completo la brecha de comercio proyectada.² Los cuadros 59 y 60 y el gráfico 39 muestran en forma resumida los resultados de los cálculos.

CUADRO 60

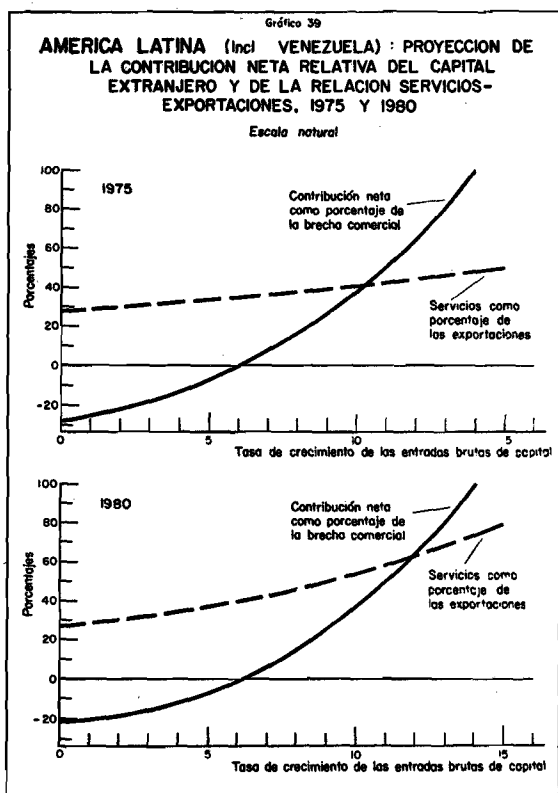
América Latina (incluyendo Venezuela): Proyección de la contribución neta relativa del capital extranjero y de la relación servicios-exportaciones, 1975 y 1980

Hipótesis	Contribución neta como porcentaje de la brecha de comercio	Servicios totales como porcentaje de las exportaciones
1975		
0 %	— 28	27
4 %	— 13	33
8 %	16	38
14 %	100	48
1980		
0 %	— 21	27
4 %	— 11	35
8 %	15	47
14 %	100	73

De estos cuadros pueden extraerse algunas conclusiones importantes:

a] La brecha de comercio de la región en conjunto es menor que la correspondiente al caso en que se excluía Venezuela. Al parecer, Venezuela continuará teniendo una brecha de comercio que le será favorable, es decir, el poder adquisitivo de las exporta-

² No se consideró necesario presentar también los resultados correspondientes a la hipótesis de un crecimiento anual de 10 por ciento de las entradas de capital. Esos resultados no tienen demasiada significación y además pueden ser estimados fácilmente por interpolación.



ciones seguirá siendo mayor que las importaciones, a pesar de lo cual esta diferencia se tornará más pequeña en el futuro;

b] Los pagos por servicios serían mayores en 1 200 millones de dólares alrededor de 1975 debido a la inclusión de Venezuela. Cabe recordar que alrededor del 75 por ciento de esta diferencia obedece a las transferencias de beneficios de la industria de petróleo;

c] Los mayores pagos por servicios sólo parcialmente se compensan por las mayores entradas de capital. Ello significa que la contribución neta del capital extranjero cae entre unos 350 y 650 millones de dólares, dependiendo de la hipótesis empleada. Como la brecha de comercio proyectada fue menor en 330 millones de dólares, el efecto neto es una brecha financiera de la región 330 millones de dólares mayor en el caso de un estancamiento de las entradas, y 230 millones de dólares en el caso de una tasa de incremento anual de 4 por ciento. Por supuesto, en el caso de la hipótesis máxima no existe diferencia.

Los resultados para 1980 también pueden desprenderse con facilidad de los cuadros mencionados. La conclusión principal es que la brecha del sector externo proyectada para el conjunto de América Latina es mayor que la correspondiente al caso en que se excluye a Venezuela. Ello se debe al hecho de que este país encontrará muy probablemente dificultades análogas a las que experimentaron otros países latinoamericanos hasta el presente. Aunque Venezuela siguiera siendo favorecida con un superávit —en disminución— del balance de comercio, los pagos por servicios crecen tan rápidamente durante el período de proyección que provocan un déficit en el balance final del sector externo.

Sin embargo, la diferencia importante consiste en que las dificultades del sector externo de Venezuela serán probablemente menos serias que las que corresponden al resto de América Latina. Aun en la hipótesis de una entrada de capital que creciera lo necesario para mantener su balance de pagos totalmente en equilibrio durante el período de proyección, los pagos por servicios absorberían en ese país menos de la mitad de sus ingresos por exportación (alrededor de 45 por ciento en 1980). Esto constituye una proporción bastante alta aun para Venezuela, pero mucho más reducida de la que se observa en otros países latinoamericanos. Además, no debe olvidarse que la situación venezolana —al menos durante los primeros años del período de proyección— es completamente diferente a la del resto de los países tomados en conjunto. Durante este período Venezuela no sólo se verá favorecida por un balance comercial positivo, sino que además —dentro de los supuestos empleados— tendrá un superávit del balance de pagos total sin computar los efectos del financiamiento compensatorio.

Sin embargo, parece que la influencia desproporcionada de este país sobre los totales regionales se reducirá en alguna forma en el futuro.

3. ALGUNOS DATOS RELATIVOS A LAS PROYECCIONES DEL SECTOR PETRÓLEO

El punto de partida para la proyección de la influencia de la industria del petróleo en el sector externo de Venezuela está constituido por la tasa de crecimiento de 4 por ciento anual que se proyecta para esta industria. Esta tasa de crecimiento se aplica para calcular la producción futura de los productos de petróleo. A base de una producción promedio de 3 123 miles de barriles diarios durante los años 1961-63³ podría calcularse la producción en 5 200 y 6 325 miles de barriles diarios para 1975 y 1980 respectivamente. Se supone que la estructura de la producción no cambiará en forma sustancial en el futuro. Desde 1959, ha permanecido bastante constante la relación entre la producción total de petróleo y la parte del mismo que es refinado en Venezuela. En segundo lugar, se supone que tampoco cambiará la relación entre la producción total de productos de petróleo y la parte que se destina a exportación.⁴

A fin de calcular las inversiones totales necesarias para financiar la expansión proyectada de la producción, se aplicará una relación de inversión neta-producción que se basa en la registrada en el pasado. Sólo se tomarán en cuenta las inversiones netas, puesto que se supone que las depreciaciones anuales se financian internamente y no provo-

³ Véase Ministerio de Minas e Hidrocarburos, *Petróleo y otros datos estadísticos, 1964*, Caracas, 1965, p. 53.

⁴ La refinación como proporción de la producción fluctuó alrededor de 32 por ciento desde 1959. Las exportaciones como porcentaje de la producción fluctuaron alrededor de un 95 por ciento durante todo el período 1950-63. Aunque la demanda interna de productos de petróleo se incrementara más rápidamente que la externa, no tienen por qué producirse cambios importantes en el balance de pagos. Se supone que la demanda interna será satisfecha por la Corporación Venezolana de Petróleo. (Véase: *Tétróleo y otros datos estadísticos op. cit.*, p. 15.)

CUADRO 61

Venezuela: Relación inversión/producción en la industria petrolera, 1950-65

Año	Inversiones totales ^a	Producción total ^b	Inversión por unidad de producción ^c
1950	7 169	1 498	4 786
1951	7 413	1 705	4 348
1952	7 894	1 804	4 376
1953	8 444	1 765	4 784
1954	8 625	1 895	4 551
1955	8 680	2 157	4 024
1956	9 963	2 457	4 055
1957	12 199	2 779	4 390
1958	12 493	2 605	4 834
1959	13 450	2 771	4 854
1960	12 666	2 846	4 450
1961	11 928	2 920	4 085
1962	11 118	3 200	3 474
1963	10 465	3 248	3 222
1964	11 227	3 393	3 309
1965 ^d	11 635 ^d	3 473 ^d	3 350 ^d
Promedio:			
1947-50			4 591
1951-55			4 417
1956-60			4 517
1961-65			3 488 ^d

^a En millones de bolívares.^b En miles de barriles diarios.^c En bolívares por barril diario.^d Preliminar.FUENTES: Ministerio de Minas e Hidrocarburos, *Algunos aspectos de las actividades petroleras venezolanas y mundiales-1965 y Apéndice estadístico*, Caracas, 1966, pp. 201 ss.; *Petróleo y otros datos estadísticos*, p. 53.

CUADRO 62

Venezuela: Proyecciones de las inversiones netas anuales en la industria petrolera bajo supuestos alternativos (Millones de dólares de 1960)

Año	Inversión anual ^a		
	Hipótesis I ^b	Hipótesis II ^c	Hipótesis III ^d
1975	215	260	315
1980	260	315	355

^a 1.00 dólar de Estados Unidos = 3.09 bolívares.^b Basada en la relación inversión/producción de 3 300 bolívares por barril diario.^c Basada en la relación inversión/producción de 4 000 bolívares por barril diario, esta relación fue utilizada en las proyecciones.^d Basada en la relación inversión/producción de 4 500 bolívares por barril diario.

can transacciones financieras externas. En el cuadro 61 se muestra la relación entre las inversiones acumuladas y el volumen de la producción de petróleo.⁵

Esta relación parece haber disminuido fuertemente durante los últimos años. Lo más probable es que ello se deba a las desinversiones netas del sector petrolero. La relación fluctuó alrededor de 4 500 bolívares durante los períodos 1947-50, 1951-55 y 1956-60; sin embargo, cayó a alrededor de 3 500 bolívares por barril de petróleo producido diariamente durante el período 1961-65. Por esta razón, la proyección de las inversiones fue hecha bajo tres supuestos alternativos. En el primero, se supone que la tasa será de alrededor de 4 500 bolívares, en el segundo alrededor de 4 000 bolívares, y en el último de 3 300 bolívares por barril diario producido.

El cuadro 62 muestra la proyección de las inversiones en la industria petrolera para los años 1975 y 1980 en los tres supuestos utilizados. Las cifras se recalculan en millones de dólares de 1960. Para las proyecciones se decidió aplicar la hipótesis intermedia. Si debido a un aumento de la productividad o por otras causas la relación inversión-producción estuviera más cerca de 3 300 bolívares por barril, ello significaría hacia 1980 una diferencia en las inversiones de unos 40 millones de dólares. Si se compara con el total de las inversiones directas en América Latina en ese año, la diferencia es poco significativa.

Los beneficios provenientes de las inversiones en petróleo se han determinado de

CUADRO 63

Venezuela: Transferencias totales de las utilidades y de las provenientes del sector petrolero, 1953-63

Año	Transferencias totales de las utilidades	Transferencias de las utilidades de la industria petrolera	Utilidades provenientes del petróleo como porcentaje de las utilidades totales	Peso relativo de las inversiones petroleras en el total de las inversiones extranjeras directas
	(En millones de dólares)		(Por ciento)	
1953	437	408	93	86
1954	486	457	94	86
1955	584	553	95	85
1956	762	684	90	84
1957	978	898	92	82
1958	606	523	86	84
1959	509	432	85	85
1960	506	415	82	88
1961	546	478	88	84
1962	627	548	87	86
1963	602	543	90	87

FUENTES: Cálculos basados en el balance anual de pagos, en datos oficiales de la CEPAL y en *Algunos aspectos de las actividades petroleras*, op. cit., p. 200 y *Petróleo y otros datos estadísticos*, op. cit., p. 14.

⁵ La comparación entre el incremento de las inversiones en el sector petrolero y las inversiones directas totales extranjeras en Venezuela durante el período 1947-63 deja en claro que alrededor de 88 por ciento de las inversiones totales pueden atribuirse al incremento de los activos de la industria petrolera. Esta relación es consistente con el peso relativo de la industria petrolera en el monto total de inversiones extranjeras directas de Venezuela, que fluctúa alrededor de 85 a 88 por ciento según la fuente citada en la nota anterior.

CUADRO 64

Venezuela: Resumen de las proyecciones de las inversiones directas netas extranjeras en el sector petrolero y transferencias de sus utilidades
(Millones de dólares de 1960)

Año	Inversiones extranjeras	Transferencias de utilidades hacia afuera
1975	260	860
1980	315	1 050

acuerdo con un método similar. Sobre la base de datos históricos se calcularon las cifras de beneficios netos por barril producido. A continuación se aplicó esta relación a la producción de petróleo proyectada en barriles por año para obtener los beneficios anuales futuros. Con propósitos de control, los beneficios se calcularon también como porcentajes de las inversiones totales. La aplicación de una tasa de beneficio de 15.5 por ciento anual sobre el total de las inversiones condujo a resultados casi idénticos. Finalmente, debe determinarse si los beneficios calculados representan en realidad transferencias al exterior. En el cuadro 63 puede verse que las transferencias de beneficios fueron en el pasado aproximadamente iguales al peso relativo de este sector en el monto total de inversiones directas extranjeras.⁶

Finalmente, el cuadro 64 resume las proyecciones de las inversiones directas netas en la industria del petróleo y las transferencias de utilidades que corresponderían a esta rama en los años 1975 y 1980.

⁶ Parecen ser algo mayores, pero ello se explica por el hecho de que la tasa de beneficios de la industria petrolera es generalmente algo mayor que la de otros sectores.

CAPÍTULO SEXTO

OBJETIVOS Y CONTENIDO DE UNA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO

1. EL CARÁCTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL SECTOR EXTERNO Y DE SUS SOLUCIONES

Las limitaciones que presentaba su forma tradicional de crecimiento a base de la exportación de materias primas, indujeron a América Latina a imponer restricciones a sus importaciones y a apoyar cada vez más su desarrollo en el mercado nacional. Esta situación es particularmente clara en los países que han avanzado más desde el punto de vista económico. La sustitución de importaciones se convirtió en el pilar fundamental del desarrollo. Un signo de la nueva tendencia fue el creciente aislamiento caracterizado por la reducción sistemática del coeficiente de importaciones con respecto al producto. Este aislamiento no sólo separó el conjunto de América Latina del resto del mundo, sino que provocó el hecho de que cada país de la región quedase virtualmente desligado de los demás. La industria nacional creció y se fortaleció al amparo de la protección. Una proporción muy importante del producto bruto interno llegó a generarse en sectores manufactureros y, por lo tanto, los sectores primarios perdieron importancia relativa. No sólo se produjeron alimentos, textiles y otros artículos con un grado de fabricación relativamente modesto, sino que en muchos países —sobre todo en los más grandes y avanzados— se llegó a producir bienes duraderos de consumo, bienes intermedios y bienes de capital. La sustitución se hizo con distinta intensidad en los varios sectores, habiéndose importado todavía proporciones relativamente fuertes de las necesidades de bienes de capital. Ello coloca a la formación de capital en una posición muy vulnerable con respecto a las dificultades del sector externo. En la composición de las importaciones, los bienes de consumo han tendido a reducirse a límites mínimos, en tanto que los bienes intermedios requeridos para mantener el funcionamiento normal de la economía, y los bienes de capital, que aun no se producen internamente, llegaron a absorber una proporción decisiva. Esta composición de las importaciones impone una rigidez muy grande. En efecto, ante la necesidad de limitarlas, se tiende a reducir la importación de bienes de capital, puesto que las de bienes de consumo están ya muy comprimidas y las de bienes intermedios es difícil comprimirlas más porque esos bienes son necesarios para mantener la ocupación de factores. Por lo tanto, el proceso de desarrollo queda supeditado al nivel que permite el sector externo.

El coeficiente de importaciones con respecto al producto llegó a niveles muy pequeños que muestran el esfuerzo que debieron hacer los países reemplazando incluso bienes que —por el tamaño de mercado y por la tecnología con que de-

ben ser producidos— sólo pueden elaborarse internamente en poco favorables condiciones de eficiencia.

Frente a la falta de vitalidad de las exportaciones —que se siguen basando en un corto número de bienes primarios de comportamiento poco dinámico— los países recurrieron en forma creciente al capital extranjero a medida que la sustitución de importaciones mostraba a su vez signos de debilitamiento. Este arbitrio alivió la situación, pero dio lugar con el tiempo, a un crecimiento de los servicios que llegaron a absorber una proporción muy importante de las entradas de capital. Por ello se estancó en los últimos años la contribución neta del capital extranjero al financiamiento de la brecha de comercio, mostrando los servicios una tendencia a sobrepasar las entradas en el futuro.

Las perspectivas para el crecimiento futuro de América Latina sobre la base de este esquema son poco alentadoras. En los países más desarrollados quedan escasas posibilidades de seguir reduciendo el coeficiente de unas importaciones que son insuficientes para sustentar el desarrollo económico a un ritmo adecuado. Del capital extranjero ya se hizo uso a tal punto que no puede, ni con mucho, cubrir por sí solo las limitaciones del proceso de sustitución de importaciones. Mientras tanto, las exportaciones tradicionales no parecen ser susceptibles de cambios muy favorables en su comportamiento y la estructura económica interna y las condiciones en que opera la industria no permiten en el corto plazo diversificar exportaciones iniciando la venta de manufacturas al exterior.

Al parecer, los países menos avanzados en el proceso de sustitución tienen una reserva dinámica constituida por lo que les falta sustituir. Algunos países están ya realizando la sustitución; pero la poca magnitud de los mercados y la falta de evolución tecnológica hacen muy limitado por esta vía su horizonte de desarrollo.

Frente a este panorama, se ha extendido en América Latina la convicción de que es necesario adoptar reformas a la estructura económica interna a fin de remover algunos obstáculos importantes al crecimiento, ampliando el mercado interno para las manufacturas, al mismo tiempo que se atacan algunos problemas sociales presionantes.

Paralelamente se procura ir mejorando mediante medidas apropiadas la operación de la economía en relación con el sector externo. La estructura y el funcionamiento de este sector reflejan la estructura y el funcionamiento del sistema económico. Las políticas destinadas a mejorarlos son en definitiva parte de la política de desarrollo económico nacional y no deberían orientarse a la obtención de meros objetivos comerciales, aunque consistan, entre otras cosas, en medidas de ese resorte.

Los problemas del sector externo en relación con el crecimiento de los países en desarrollo se discutieron con amplitud en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Se apuntaron allí cuatro vías principales —complementarias entre sí— para la solución de estos problemas: *a*] logro de un mejor tratamiento de las exportaciones tradicionales en cuanto a precios, cantidades y estabilidad de su comportamiento; *b*] promoción de nuevas exportaciones —principalmente manufactureras— de los países en desarrollo a los desarrollados; *c*] obtención de mejores condiciones y corrientes más apropiadas de capital ex-

tranjero de los países desarrollados hacia los países en desarrollo; y d] realización de acuerdos regionales de integración económica entre los países en desarrollo.

2. CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LA INTEGRACIÓN AL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Al igual que los otros tres elementos de estrategia propuestos, la integración podría lograr un saneamiento de la estructura económica. No debe verse en ella un mero paliativo que permita superar transitoriamente los obstáculos al desarrollo, pues son crecientes los escollos que opone el sector externo y las crisis de escasez de divisas se presentan cada vez en forma más aguda. Por el contrario, se trata de ampliar en forma profunda las posibilidades de crecimiento que ofrece el sistema económico de los países latinoamericanos. Para ello se requiere un esfuerzo tendiente a hacer viable un cambio en la estrategia de desarrollo dentro de una tónica de mayor apertura hacia el exterior que permita exportaciones nuevas, especialmente dentro de un ámbito regional.

El desarrollo económico, montado hasta ahora en forma decisiva sobre la sustitución, requiere al menos otro pilar constituido por las ventas de manufacturas al exterior. De la integración económica cabe esperar entonces dos tipos de contribuciones principales al desarrollo de los países de América Latina.

En primer lugar, con respecto a los sectores de producción primaria y de industrias manufactureras ya desarrolladas, su contribución consistiría en mejorar el grado de competencia y en facilitar el logro de condiciones de producción más favorables a través del mejor uso de los recursos productivos conectado con una cierta especialización. Debería proporcionar incentivos y condiciones para lograr una serie de transformaciones en el funcionamiento y la estructura de la capacidad productiva ya instalada. Tendría que permitir un mayor uso de esa capacidad instalada, como ha estado ocurriendo ya en Centroamérica a través del proceso de integración que se lleva a cabo entre los países de aquella región.¹ Debería significar un incentivo para efectuar cierta renovación de equipos y juntamente con ello un mejoramiento de la técnica productiva. Una tendencia de este tipo se ha estado percibiendo en algunos países miembros de la ALALC, en que el crecimiento de las expectativas relativas al avance del proceso de integración ha contribuido a crear un mayor interés en este campo entre los empresarios y los gobiernos. También podría significar un aliciente para efectuar una mejor organización en la producción y una mejor preparación de la mano de obra, con los consiguientes efectos sobre la productividad, y un acicate para la solución de problemas de abastecimiento de elementos básicos cuya falta o escasez obliga a producir otros bienes en condiciones técnicas y económicas poco propicias; la escasez de infraestructura de transporte y energía y de ciertos bienes intermedios son ejemplos de esta naturaleza.

Además, la integración tendría que impulsar una revisión de la política industrial, y en particular de la protección, para introducir cierta racionalidad en lo que en muchos casos ha sido hasta ahora una superposición de medidas cuyos

¹ Véase ILPES, *Centroamérica. Análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico*, cap. IV.

objetivos son poco claros con frecuencia. A través de todo esto, debería contribuir a que las actividades económicas que ya existen en la industria manufacturera redujeran sus costos y acercaran sus condiciones de producción a las del mercado internacional, como uno de los medios de penetrarlo. Si bien se considera en general que los tamaños de mercado de la industria ya existente no son suficientemente grandes en conexión con el logro de condiciones económicas productivas eficientes, es evidente que también existen oportunidades de especialización en estas actividades que incrementarían las posibilidades competitivas de las industrias.

En segundo lugar, y con respecto a los bienes que todavía se importan del resto del mundo, uno de los aportes principales de la integración consistiría en lograr mantener activo el proceso de sustitución de importaciones. La ampliación del mercado significaría que la producción de algunos bienes llegue más pronto a ser económica, pues la capacidad productiva de los nuevos establecimientos se usaría en forma más completa y los procesos adoptados incorporarían las economías de escala. Se reduciría la inversión necesaria por unidad de nueva producción, particularmente la que requiere el uso de divisas escasas, ampliándose el incremento de capacidad productiva que podría ser obtenido con los limitados recursos disponibles. En esta forma la integración aceleraría el proceso de sustitución de importaciones y lo haría más racional y eficiente. Se ha visto que el mantenimiento de un ritmo de sustitución de importaciones adecuado es poco factible sobre la sola base de los mercados nacionales. En efecto, muchos de los bienes cuya producción tendría que encararse requieren plantas grandes, inversiones de capital muy considerables y una tecnología sumamente compleja, por lo que su producción en mercados pequeños sólo podría realizarse con sacrificio de la eficiencia. En cambio, la integración económica permitiría la realización de un programa de sustitución de esta clase de bienes a escala regional.

Pero no serían éstos los únicos efectos de la integración. En la hipótesis de que se llevara a cabo una política de esta naturaleza, y que como parte de ella se aplicara un programa regional de sustitución de importaciones, podría disminuir mucho la dependencia de América Latina respecto al exterior para el abastecimiento de bienes de capital. Éste es actualmente el sector en que América Latina depende más del exterior para satisfacer su demanda, y la parte de las necesidades que se importa es muy sustancial. El aumento en la producción regional de equipos a que conduciría la integración haría viable llevar adelante esta capitalización con mayor independencia de las dificultades del sector externo.

Otro efecto importante de un programa de esta naturaleza consistiría en lograr para América Latina una posición mejor con respecto a la creación de tecnología gracias a la mayor magnitud del mercado. América Latina emplea para su producción una técnica que está definida por los bienes de capital que utiliza, los que a su vez están preparados para ser usados con determinadas proporción y características de la mano de obra, con determinados recursos naturales, etc.

La falta de investigación suficiente hace que los países latinoamericanos tengan que adquirir bienes de capital preparados para una tecnología que no es la más adecuada para esta región. La creación de un gran mercado regional permi-

tiría fortalecer económica y financieramente a las empresas y facilitaría el montaje de mecanismos apropiados. Podría así encararse con perspectivas de éxito la investigación tecnológica dedicada a adaptar mejor los equipos a la combinación de factores y a los tipos de recursos naturales con que cuenta América Latina. Las posibilidades de competir en el exterior con bienes manufacturados estarán seriamente limitadas mientras la región tenga que importar una parte decisiva de su técnica productiva, ya que la técnica importada se incorpora necesariamente con retraso y supone por lo tanto condiciones desfavorables de competencia con los países que las exportan después de incorporarlas directamente a su producción.

3. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO

Si se quiere que la integración económica cumpla los objetivos enunciados, hay que encararla en términos del papel que debe cumplir con respecto al desarrollo y al saneamiento de la estructura económica de los países. Para ello se requiere la elaboración de una política regional de desarrollo que, teniendo en cuenta las nuevas posibilidades abiertas por la integración, facilite y ordene las transformaciones que mejoren el sistema económico y acelere y racionalice la nueva inversión.

Esta política por lo demás debe ser coherente. Todos sus componentes deben perseguir los mismos objetivos concretos y precisos. Parece necesario que exista un planteo global claro y que las políticas sectoriales y específicas sean instrumentos destinados a aplicarlo.

Sin embargo, esta política regional de desarrollo no debe constituir un plan en el sentido que se da a esta palabra en la planificación nacional, pues sólo abarcaría una proporción pequeña —aunque estratégicamente muy importante— de las decisiones económicas de los países de la región, quedando todo el resto de las decisiones en manos de cada uno de ellos.

La idea de la necesidad de una política de desarrollo regional se ha ido abriendo paso lentamente en América Latina. Tanto el Mercado Común Centroamericano como la ALALC comenzaron a desarrollarse predominantemente como procesos de liberación de trabas al comercio intrarregional con relativamente poco contenido de políticas más deliberadas. Sin embargo, en ambos casos la experiencia se ha traducido en una tendencia creciente a dar mayor contenido de política de desarrollo a los respectivos procesos.

Por estar más avanzado el Mercado Común Centroamericano muestra esta tendencia más claramente. Hace unos cuatro años se estableció una Misión Conjunta² para ayudar a las oficinas nacionales de planificación a coordinar las políticas de desarrollo y a trazar algunas directrices generales para la región centroamericana. El trabajo de esta Misión se orienta en la consideración de la potencialidad de mercado regional para el desarrollo económico de los cinco países, tratando de fijar las metas que determinen un uso pleno de ese potencial, y ayudando a cada país a definir las medidas necesarias al nivel nacional. Esta

² Participaron en esta iniciativa la CEPAL, el BID y la OEA, en colaboración con la SIECA y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

tarea no es fácil, y fue necesario reforzar previamente las oficinas de planificación de las distintas repúblicas. Sin embargo, los cinco países han avanzado considerablemente en la formulación de programas nacionales de desarrollo que —hasta donde fue posible— toman en cuenta algunos de los principales requerimientos que surgen del proceso de integración. La continuación de este trabajo de coordinación de planes debiera permitir una mayor clarificación de los problemas conceptuales que entran en juego, así como una discusión más explícita y completa de las perspectivas del desarrollo económico centroamericano y de la ubicación de cada país dentro del crecimiento de toda la zona.

Los avances efectivos ya logrados en la planificación y los del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración no son todavía suficientes, pero son en cambio importantes los pasos que se han tomado en esta dirección si se consideran sus posibles efectos futuros.

En el caso de la ALALC, la evolución del pensamiento parece apuntar en el mismo sentido. La propia Asociación estableció en octubre de 1964 en su resolución 100 (IV), la necesidad de expresar los propósitos principales del proceso de integración en términos del desarrollo económico y social de América Latina; lograr una distribución adecuada de los resultados de la integración; prestar atención especial a los países relativamente menos desarrollados y garantizarles de esa forma un lugar razonable en la industrialización de la región; obtener avances efectivos en el proceso de integración. Estos objetivos requieren la formulación de políticas regionales para la industria y la agricultura. Algunas de las ideas básicas para estas políticas se incluyen en la misma resolución, que además reconoce claramente la necesidad de coordinar los planes nacionales de desarrollo.

La Secretaría de la ALALC ha organizado gran número de reuniones de empresarios y de funcionarios de gobiernos para discutir los problemas de desarrollo de sectores industriales. Estas discusiones han contribuido a lograr una base de apoyo más amplia para el diseño de políticas de mediano y largo plazo con criterio regional.

Por otra parte, los gobiernos de varios de los países de la ALALC señalaron durante los últimos dos años la necesidad de intensificar el proceso de integración y de hacerlo teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo de los países y la definición de orientaciones adecuadas para la integración a ese respecto. Con motivo de estas iniciativas, se han celebrado desde 1965 varias conferencias de cancilleres de los países miembros.³

En agosto de 1966 cinco de los miembros de la ALALC firmaron la Declaración de Bogotá, en la que se aborda la forma de acelerar la integración económica y se señalan algunas medidas y pasos concretos que pueden adoptarse.⁴

Además de estas iniciativas de orden regional para incorporar la integración a los programas de desarrollo, se han efectuado algunos intentos en ese mismo sentido en los procesos nacionales de planificación de algunos de los países lati-

³ Cuando este estudio estaba terminado, se celebró en abril de 1967 en Punta del Este, Uruguay, la Conferencia de Presidentes, en la que se asignó una importancia muy destacada al proceso de integración para el desarrollo económico de América Latina.

⁴ En la reciente reunión del CIES celebrada en Viña del Mar, Chile, en julio de 1967, se ha creado la Corporación de Fomento de Los Andes de que forman parte por ahora Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

noamericanos. Dentro de la ALALC cabría destacar los casos de Paraguay y Uruguay, que al elaborar sus respectivos programas nacionales de desarrollo, tuvieron en cuenta en alguna medida las posibilidades de desarrollo mayores que ofrece la integración.

En resumen, en los dos procesos de integración que están en marcha en América Latina se ha venido manifestando una tendencia creciente a incorporar políticas de desarrollo regional más deliberadas y se han hecho también esfuerzos para incorporar a los planes de desarrollo de los países elementos relativos a la integración. A pesar de ser aislados esos esfuerzos, ponen de manifiesto una inquietud real en este campo.

Para definir una política regional de desarrollo y para llevarla a cabo, además de operar al nivel de América Latina en su conjunto, parece necesario realizar también tareas al nivel de cada uno de los países, como parte de los procesos de elaboración y ejecución de los respectivos planes nacionales de desarrollo. Estas tareas al nivel de los planes permitirían la redefinición de la estrategia nacional de desarrollo en aquellos aspectos que tengan que ver con la ampliación del mercado, a efecto de permitir obtener de la integración los beneficios que ésta puede aportar para un mayor desarrollo de cada país.

4. OBJETIVOS DE ESTA POLÍTICA

Los objetivos de una política regional de desarrollo podrían resumirse en que debería contribuir a lograr una tasa satisfactoria de crecimiento para el conjunto de la región, y procurar simultáneamente un cierto equilibrio en el desarrollo de los países que signifique para todos oportunidades efectivas de crecimiento adicional. Estos objetivos implican:

a) Obtener de la integración las mayores ventajas posibles para el desarrollo de América Latina. Se pueden lograr tamaños y localizaciones más adecuados para las plantas si se diseña una política deliberada con este propósito. De lo contrario, el libre juego de las fuerzas del mercado no garantiza la consecución de estos objetivos, como tampoco lo hace —en circunstancias similares— dentro del mercado nacional.

b) La política regional de desarrollo debiera servir para situar al proceso de integración en la perspectiva correcta a fin de que pueda desempeñar el papel que le corresponde y guarde armonía con el logro de otros objetivos que también son necesarios. La integración no es un fin en sí mismo, sino un medio para acelerar el proceso de crecimiento. Como tal, necesita armonizarse con los otros ingredientes básicos de la estrategia de desarrollo de los países, que deben formar parte de los planes. El logro de los objetivos de la integración compite por el uso de los recursos escasos con las otras metas del desarrollo nacional y con la realización de las reformas estructurales que son necesarias dentro de cada país.

c) Para lograr un avance más rápido en el proceso de integración se requiere una definición clara de sus metas y políticas de largo plazo. La resistencia de muchos sectores a adoptar compromisos más vigorosos de integración se basa en gran medida en la falta de definición de aquellos objetivos y en la consiguiente incertidumbre respecto a los resultados del proceso para el desarrollo general y

sectorial de cada país. Por otra parte, la sola eliminación de las barreras de comercio, no produce el incremento que cabría esperar de la interdependencia económica entre los países. Es necesario adoptar medidas para el desarrollo de los sectores productivos en tal forma que estén en condiciones de exportar competitivamente y de aprovechar las ventajas de las reducciones obtenidas mediante negociación. La política de desarrollo debería adaptarse de forma que concediera prioridad a la inversión en estos sectores. En América Latina se ha observado en algunos casos que, por falta de producción en condiciones adecuadas, no se pudo exportar en algunos casos en la medida esperada después de la eliminación de algunas restricciones.

d) Obtener un cierto equilibrio en el desarrollo de los países de América Latina. Esto no implica que haya necesariamente de darse en todas las zonas geográficas el mismo grado y tipo de desarrollo, considerando que son diversas las dotaciones de recursos productivos; pero sí que todos los países puedan gozar de oportunidades adecuadas para un empleo eficiente de sus factores productivos de recursos naturales, mano de obra y capital, y poder mejorar la capacitación del factor humano.

5. CAMPOS QUE COMPRENDERÍA LA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO

Cabe también preguntarse cuáles serían los elementos básicos que comprendería esta política. No se trataría de elaborar y poner en práctica un plan regional de desarrollo completo, que incluya todos los ingredientes que se exigen en un programa nacional y que aborde todos los sectores económicos y elementos de la política de desarrollo con el mismo detalle. Debería establecerse un marco regional global que sirviera de referencia para elaborar políticas de desarrollo adecuadas y para ubicar en una perspectiva correcta la consideración de sectores concretos. Paralelamente, convendría que fueran coordinados algunos grandes rubros de la producción económica y ciertas orientaciones básicas en materia de crecimiento regional, comercio entre países y su relación con la estructura productiva, que son de interés común para todos ellos. Son éstos los elementos que deberían formar parte de una política regional de desarrollo llevada a cabo dentro del proceso de integración económica. Es decir, tal política regional debería tratar con el detalle necesario ciertos problemas y sectores y considerar, en cambio, en forma mucho más tenue y global el resto de los problemas económicos, con el propósito de proporcionar un marco general de referencia a aquellos aspectos que deben ser objeto de decisiones regionales y asegurar que el conjunto de éstos cumple determinados objetivos.

Cabría destacar los siguientes elementos que podrían ser objeto de atención especial en esta política. En primer lugar, un programa regional de sustitución de importaciones que comprenda a su vez una serie de acuerdos de complementación relativos a los sectores de producción que tienen un mercado que abarca toda América Latina. Se trata de industrias productoras de bienes de capital e intermedios que constituyen los sectores de sustitución de importaciones incorporados al programa que se describirá después.⁵ Como el mercado de estos bie-

⁵ Véase el capítulo VII.

nes es generalmente de tamaño tan grande como la totalidad de América Latina, las plantas ubicadas en puntos muy distantes entre sí compiten para la satisfacción de la demanda. En cada uno de estos casos corresponde diseñar los lineamientos de una política regional de desarrollo del sector, así como las formas de ejecutarlas. El Tratado de Montevideo tiene previstos acuerdos de complementación sectorial de esta naturaleza, y en el caso del Mercado Común Centroamericano también se han considerado realizables a través del Régimen de Industrias de Integración. Precisamente este trabajo ha tenido en cuenta en forma particular esos sectores de sustitución regional, y ha tratado de evaluar el impacto que la realización de esta política en un conjunto de sectores podría tener sobre las dificultades del sector externo de América Latina.

En segundo lugar, otro elemento de la política regional de desarrollo se referiría a algunos sectores manufactureros más tradicionales que fueran adaptándose paulatinamente a su operación dentro de una región integrada. Se trata en este caso de actividades que ya existen en la región y que abastecen en cada uno de los países una proporción elevada de la demanda, sobre todo en los países más avanzados. Estos sectores han sido desarrollados en general sobre la base de una protección bastante alta y adolecen en muchos casos de numerosos problemas. Sus equipos suelen ser anticuados; la provisión de energía, transporte y ciertos bienes intermedios importantes no es totalmente satisfactoria; las escalas de producción suelen no ser económicas, y el uso de la capacidad productiva es parcial muchas veces.

Debido a estas circunstancias, algunos de estos sectores están operando a nivel nacional en condiciones menos favorables de costos y eficiencia que las del mercado internacional. Al multiplicar el tamaño del mercado y promover una mayor competencia, la integración económica puede contribuir en forma importante a mejorar el funcionamiento de estos sectores. La política correspondiente tendría entonces por objeto graduar y orientar la adaptación de estas partes de la economía a la operación dentro de un mercado integrado y crear también las posibilidades de exportar bienes manufacturados al mercado internacional. Un medio de obtener estos propósitos sería la especialización creciente de las plantas para hacer factible en cada país un comercio en ambas direcciones en cada uno de los sectores mayores y permitir una especialización intrasectorial.

Cabría también señalar algunos problemas que pueden ser objeto de atención en esta parte de la política regional de desarrollo. Uno de ellos sería la necesidad de definir una política de renovación de equipos para estas industrias. Tal política debiera tener en cuenta, por una parte, que esta renovación es necesaria para ponerlas en condiciones de competencia regional y en situación más cercana a los costos del mercado internacional, pero de otro lado, debiera asimismo tener presente que la supresión de las restricciones al comercio podría crear una competencia tal que alentara una renovación demasiado acelerada de las maquinarias. Ello redundaría en desmedro de la inversión neta y, por lo tanto, del crecimiento, puesto que al dedicar muchos recursos a cambiar equipos anticuados habría menos disponibilidad para lograr un incremento neto de capacidad productiva. Sería pues muy útil examinar distintas alternativas acerca de la in-

tensidad y forma que debe revestir la renovación para llegar a una conclusión respecto a la misma.

Otro problema en este campo se relaciona con la elección de tecnologías más o menos insumidoras de capital y de mano de obra. También aquí la competencia regional podría inducir a adoptar la técnica más moderna, que generalmente es más automática, y ello acarrearía problemas de ocupación. Habría, por tanto, que definir para los países latinoamericanos ciertas orientaciones que se irían aplicando paulatinamente.

Un tercer problema podría estar constituido por la reconsideración de la política de protección que aplican los distintos países, con el doble objeto de llegar, por una parte, a una protección crecientemente uniforme en las economías nacionales y, por otra, racionalizar más esa política proteccionista con el fin de promover una eficiencia creciente en las actividades y aumentar su grado de competencia en el mercado internacional. Los períodos de transición hacia la integración, durante los cuales se mantiene cierto nivel de protección interna entre los países del área, y, de otro lado, las cláusulas de salvaguardia que se establecen en los procesos integracionistas con respecto a los posibles efectos desfavorables de la desgravación del comercio intrazonal sobre las actividades de países específicos, abrirían la posibilidad de dar la gradación necesaria a estas transformaciones en sectores más tradicionales. Por otra parte, el dinamismo que se ha manifestado en el Mercado Común Centroamericano —y que también podría alcanzarse en el caso de la ALALC— puede facilitar la realización de estas transformaciones merced al hecho de que los problemas que puedan presentarse sobre la marcha se vean compensados con creces por los efectos favorables del proceso.

En tercer lugar, dentro de esta política regional de desarrollo habría que abordar aquellos sectores que, por sus características, no alcanzan a tener magnitud regional, pero que pueden ser de interés para grupos de países de desarrollo o de tamaño similares. Pueden encontrarse en este caso ciertos sectores cuyo tamaño de planta y cuyo mercado no es tan grande como el de los mencionados al principio, pero que exceden sin embargo el tamaño de mercado de países más pequeños o intermedios de la región. Se trataría de definir políticas adecuadas para los países interesados con respecto a los sectores que en cada caso correspondan, ubicando al mismo tiempo esas políticas en el contexto más general de la integración de América Latina en su totalidad.

En cuarto lugar, esta política debería enfocar la situación de los países y regiones de menor grado relativo de desarrollo. En efecto, esos países se encuentran en desventaja con respecto a otros de América Latina en cuanto a dotación de infraestructura, mano de obra calificada, experiencia empresarial, estructura industrial básica, etc. Ello significa que, en caso de tener que competir con otros países latinoamericanos más desarrollados, no podrán hacerlo en igualdad de condiciones, en particular en la producción de artículos manufacturados. No parece aceptable que se reproduzca dentro de la región el esquema de la división internacional del trabajo mediante el cual algunos países sólo producen materias primas y otros producen artículos manufacturados.

Un segundo aspecto de la cuestión es el de las regiones relativamente menos desarrolladas dentro de un país. Por ejemplo, en el caso del Perú —y algo simi-

lar ocurre en muchos otros países— existen al menos tres economías regionales perfectamente diferenciadas y con muy poca conexión entre sí: a] la economía de exportación constituida por rubros como la harina de pescado, el cobre, etc., se ha mostrado bastante dinámica en los últimos lustros y cuenta en términos generales con un grado de tecnificación más elevado relativamente; b] la economía de la costa, que produce para el mercado interno manufacturas y servicios, está relativamente menos desarrollada y tecnificada que la anterior y no se beneficia mucho de su dinamismo puesto que las mayores exportaciones crean un ingreso que se gasta sólo en forma muy limitada de bienes manufacturados producidos internamente, y c] la economía de la sierra que opera a nivel de subsistencia con una técnica extremadamente primitiva y compra y vende relativamente poco al resto del país, por lo cual el desarrollo de las dos economías anteriores la afecta sólo en escala muy reducida, manteniéndose estancada a través del tiempo.

Tanto el caso de los países de menor grado de desarrollo como el de las regiones relativamente más atrasadas dentro de un país —que son un signo de falta de integración efectiva en el plano nacional— requieren adopción de medidas y de apoyos especiales para ir superando la actual desigualdad. Si bien una parte de esta política podría llevarse a cabo estableciendo en esos países o regiones plantas correspondientes a los grandes sectores que constituyen el programa regional de sustitución, parece necesario no limitarla sólo a estos grandes sectores, que quizá no sean los más apropiados. En efecto, puede ser preferible radicar en estos casos plantas que tengan un gran efecto multiplicador sobre el resto de la economía, ya sea a] porque demanden materias primas o bienes intermedios producidos dentro del mismo país o región; b] porque requieran gran cantidad de mano de obra y paguen por ello muchos salarios que a su vez generan una demanda de bienes de consumo en el resto de la economía, o c] porque alienten el establecimiento de otras actividades destinadas a procesar las materias primas o bienes intermedios que producen. Algunos de los grandes sectores regionales pueden demandar escasas materias primas locales, insumir poca mano de obra y producir bienes que estén destinados en porcentaje muy alto a ser directamente exportados del país productor al resto del área. Se convertirían en este caso en enclaves similares a los sectores altamente tecnificados de exportación que existen ya en muchos países, y cuyos efectos dinámicos sobre el resto de la economía no son de la amplitud que habría podido esperarse. Por lo tanto, aunque en los países y zonas menos desarrollados se establezcan plantas correspondientes a estos sectores, sería conveniente no limitar a esas plantas la política destinada a proporcionar un desarrollo adecuado para estos países y regiones, sino incorporar a una política regional todos los sectores cuya viabilidad (por estar, por ejemplo, basados en materias primas nacionales) y cuyos efectos dinámicos totales los hacen aconsejables. Al mismo tiempo, esto haría que, teniendo las plantas una parte significativa de su demanda dentro del propio país, éste podría manejar con mayor flexibilidad y en forma más adecuada el futuro de estas inversiones. Debe subrayarse que ciertas resistencias a la idea de la integración provienen del temor de que las zonas más desarrolladas de los distintos países aprovechen ese proceso para vincularse económicamente entre sí y armar una superestructura

que les permita desligar su destino del de las zonas menos desarrolladas de sus respectivos países, por tener ya asegurado un mercado de tamaño y dinamismo que las haga más autosuficientes. Esto abona la importancia de encarar en forma explícita los problemas de los países y zonas menos desarrollados como parte de una política regional vinculada con la integración.

En quinto lugar, habría otro ingrediente que es el constituido por los programas de desarrollo de zonas limítrofes entre países, que son naturalmente unidades económicas que no han sido hasta ahora desarrolladas de acuerdo con sus posibilidades, en parte por haber estado divididas en distintas jurisdicciones políticas. Éste puede ser el caso de cuencas hidrográficas fronterizas, o de áreas como la frontera colombo-venezolana, que han sido objeto recientemente de análisis por parte del BIR con la colaboración del Instituto. También sería el caso de zonas de un país que tienden a integrarse económicamente con un centro ubicado en otra nación por la distribución espacial de la economía.

Además de estos elementos específicos, existe otro que se relaciona en cierta forma con el conjunto. En efecto, dentro de la política regional de desarrollo con integración debieran tener cabida en forma destacada los programas de mejoramiento de la infraestructura que se orienten hacia dos propósitos principales. El primero consistiría en lograr una red mínima de transporte y energía que haga efectivamente de toda la región un solo mercado. Si debido a la deficiencia de la red básica, los costos de transporte son demasiado altos, muchas de las economías de escala y las ventajas de la integración podrán ser neutralizadas, impidiendo que se logre una intensidad adecuada de vinculación intrarregional. La red básica de transporte debería al menos vincular los núcleos futuros más importantes del sistema económico regional. El segundo propósito de desarrollo de la infraestructura guarda relación con el problema de equilibrio regional y está destinado a lograr que aquellos países y regiones que están en desventaja frente a otras zonas más desarrolladas de América Latina, vayan adquiriendo la dotación mínima de infraestructura necesaria para competir en condiciones adecuadas. Cabría lograr esto mediante el desarrollo de ciertos polos que —sobre la base del crecimiento actual de algunos centros menores— tiendan a convertirse en el futuro en elementos dinámicos de desarrollo. Como por infraestructura se entiende aquí la dotación de transporte, energía, escuelas, hospitales, vivienda, etc., las necesidades de inversión para poner a los países relativamente menos desarrollados en condiciones competitivas con los otros son de tal magnitud que, a menos que se analice el problema y se trate de encararlo con el criterio de realizar la inversión más económica, el monto que se dedique a estos fines podrá resultar desproporcionado con respecto a los recursos disponibles. De ahí que corresponda concentrar la acción en unos cuantos centros ya semiformados.

Aparte todo lo anterior, se requeriría lograr una armonización adecuada de una serie de políticas para hacer más fácil el logro de los objetivos de la política regional de desarrollo. Cabría destacar en este aspecto el tratamiento del capital latinoamericano en relación con el extranjero y la coordinación de las políticas económicas de corto plazo.

Por lo que toca a la situación de las empresas de capital latinoamericano respecto a las extranjeras, debe señalarse que estas últimas suelen tener una mayor

capacidad financiera, técnica y de organización para ampliar sus operaciones al mercado regional, así como una mayor experiencia de operación en mercados extranjeros. En América Latina se nota ya en algunos casos que esas empresas extranjeras cuentan con establecimientos en varios países del área y los están especializando preparándose para el momento en que se abra la frontera. Tienen ya organizadas unidades de estudio que analiza las posibilidades del mercado de cada uno de los países que componen las zonas. En cambio, las empresas locales —en la mayor parte de los casos— no están preparadas para adaptarse a la situación nueva que representaría la integración. A través de una política de alcance regional y también con medidas internas, los gobiernos deberían prestar apoyo a las empresas nacionales a fin de compensar esa situación de posible desventaja.⁶

Para dar cohesión a todos los elementos anteriores es evidente la ventaja de contar con un marco general de referencia en el que se fijen los objetivos de crecimiento y de equilibrio regional y que contribuya a asegurar que los programas sectoriales, subregionales y fronterizos mencionados se dirijan efectivamente en conjunto al logro de los objetivos globales establecidos. Las metas de equilibrio regional podrían expresarse, por ejemplo, en forma de un monto y una estructura que satisficieran las exportaciones de cada uno de los países al resto del área. Cabría establecer que cada uno de los grupos de países tendiese a largo plazo a exportar a los demás de la región un volumen semejante al que importa de ellos, así como asegurar que en esas exportaciones haya un cierto contenido de manufacturas.

Planteado el problema en esa forma, no se trata sólo de un objetivo relativo al comercio intrazonal, sino que se está postulando la necesidad de una determinada estructura económica por países que permita realizar competitivamente este volumen y composición de exportaciones. Esta tendencia al equilibrio global y a la estructura de comercio de los países dentro del área a largo plazo, sería perfectamente compatible con desequilibrios de corto plazo ocasionados por causas coyunturales que debieran encararse de otra manera. Si a través del proceso de integración los países de América Latina pasan a adquirir a precios más caros en otros países del área bienes manufacturados que podrían comprar a precios internacionales más bajos, habría que lograr cierto equilibrio en las compras de este tipo que realicen entre sí. El efecto principal de esta política no debe ser en caso alguno pagar más caros los bienes, sino servir para que los países se apoyen mutuamente durante el período inicial de establecimiento de industrias y se ayuden a montarlas sobre bases más sanas. El distinto grado de avance logrado en la sustitución de importaciones hace que algunos de los países de la zona ya estén produciendo bienes que otros todavía importan. Ello torna necesario que el impulso dinámico que un país le presta a otros transfiriendo la sustitución que todavía no ha realizado, se compense con algún impulso dinámico similar. También debe tenerse en cuenta que —debido al distinto estado actual de desarrollo de los países de la región, a su diferente avance en el proceso de sustitución de importaciones y de industrialización, a su distinta disponibilidad de

⁶ Otro aspecto que sería muy importante es el relativo a la coordinación de política de corto plazo, pero cae fuera de la esfera de este estudio.

recursos naturales, tamaño de mercado, etc.— posiblemente sean diferentes las necesidades que exige el correspondiente desarrollo nacional, y, por lo tanto, también es posible que en alguna medida sea diferente la estrategia que resulte más adecuado adoptar a nivel de cada uno de los países para ese desarrollo. Este marco regional debería procurar que los objetivos formulados a nivel del conjunto de la región se traduzcan, en cada uno de los grupos de países, en objetivos adecuados para el estado de su desarrollo.

Ese marco general podría ser útil para considerar la vinculación que la política de integración debe tener con los elementos básicos de la política de desarrollo económico y social de cada uno de los países. El proceso de integración es un instrumento importante de la estrategia de desarrollo, y como tal debería coordinarse adecuadamente con las reformas estructurales, la política de redistribución de ingresos, etc., para asegurar conjuntamente con ellos el ritmo necesario al logro de ciertas metas. En muchos países de América Latina existen diferencias importantes entre el desarrollo de distintos sectores o regiones, y esas diferencias son tales que se genera cierta autonomía del crecimiento de cada uno con respecto a los demás. El sector agrícola opera en un nivel de muy baja técnica, que no mejora a pesar de los avances que se producen en la manufactura, y la mano de obra ocupada en él recibe un ingreso tan reducido que no puede convertirse en mercado importante para los bienes producidos por la industria. Por su parte, la distribución desigual del ingreso está íntimamente ligada con el escaso ahorro, por el hecho —entre otros— de que se destinan recursos considerables a producir artículos suntuarios al mismo tiempo que es insuficiente la oferta de artículos de primera necesidad. Estas deficiencias parecen exigir ciertas reformas de la estructura interna que tienda a solucionar defectos del sistema desde el punto de vista social y que permitan además dar mayor dinamismo a la economía de estos países.

La problemática interna podrá examinarse más adelante, en el capítulo VII de este estudio, aunque desde luego la variedad y las características de los problemas requerirían un tratamiento mucho más completo del que ha sido posible otorgarle aquí. Parecería deber evitarse la posibilidad de que los sectores más desarrollados de cada país encuentren solución a sus propios problemas de falta de demanda apoyándose mutuamente a través de la integración, dejando a un lado las zonas más atrasadas de cada uno de ellos. A pesar de ser el proceso de integración un elemento importante que agrega dinamismo y abre nuevas posibilidades al crecimiento de los países, se verá después que, aun desde el punto de vista estrictamente económico, no es suficiente para solucionar por sí solo el estancamiento de América Latina. De ahí que parezca necesario armonizarlo dentro de una política general de desarrollo que tenga en cuenta las principales medidas básicas que deben adoptarse con este fin.

El marco general sugerido tendría que mostrar explícitamente a la región en conjunto y a cada país o grupo de países por separado. Existen ya algunas bases institucionales y técnicas que pueden facilitar la elaboración y aplicación de una política regional de desarrollo de este tipo. Además de las tareas que se llevan a cabo a nivel nacional, cabe mencionar los aportes realizados por algunos organismos internacionales como la propia ALALC —en particular a través de su

Comisión Asesora de Desarrollo Industrial—, la SIEGA, el BID, el BCIE, el CIAP y el ICAITI. También deben recordarse los estudios sobre distintos aspectos de la integración en relación con el desarrollo de América Latina que vienen realizando la CEPAL y el Instituto.⁷

Una política regional de desarrollo que contenga los ingredientes que se han expuesto, no tendría por qué ser complicada ni abarcar más de una proporción relativamente pequeña —aunque estratégicamente importante— de la economía de los países latinoamericanos. El grueso de las decisiones económicas podría quedar fuera de esta política como objeto de decisión de cada país, y sólo estar presente en ella en forma indirecta a través de las proyecciones globales. El propósito fundamental que debería perseguirse sería ver claramente en cada momento las líneas principales del desarrollo integrado y la solución más apropiada para los problemas que se van presentando en el camino hacia la integración.

Dentro del panorama de la política regional de desarrollo aquí descrito, en el capítulo próximo sólo se tratará de explorar el papel que podría tener el primero de estos elementos —un programa regional de sustitución de importaciones— en la solución de los problemas de estrangulamiento externo que se han puesto de manifiesto. Aunque el aporte de este programa es bastante considerable, no cabría suponer que al aplicarlo se estaría llevando a cabo toda la gama de elementos que debieran formar parte de una política regional de desarrollo. Por lo tanto, el propósito de este estudio debe considerarse limitado en este aspecto, y debiera complementarse con análisis apropiados, que en parte ya se están realizando en diversos organismos nacionales e internacionales de América Latina.

⁷ Para una mención algo más explícita de estos elementos, véase ILPES, *Algunos aspectos de la incorporación de la integración económica a los planes de desarrollo*, en particular la sección B. (Versión mimeografiada preliminar, febrero de 1967.)

CAPÍTULO SÉPTIMO

EFFECTOS DE UN PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES SOBRE LA BRECHA DEL SECTOR EXTERNO DE AMÉRICA LATINA

A. CONSIDERACIONES GENERALES

En el capítulo anterior se mostró el papel que puede tener un programa regional de sustitución de importaciones dentro de la política regional de integración.

Parece indudable que sus efectos podrían tener profunda influencia en el desarrollo económico de la región. Por lo tanto, se podría considerar que ese programa constituye hasta cierto punto un cambio en la estrategia de desarrollo aplicada en América Latina en el pasado.

Cuando el sector exportador perdió su carácter dinámico como generador de ingreso, los países latinoamericanos se decidieron por un proceso de industrialización acelerada. Dadas las circunstancias de entonces parecía imposible comenzar directamente con la creación de industrias básicas y de capital, y durante las primeras etapas se iniciaron actividades manufactureras que —desde el punto de vista de la tecnología y de los requerimientos de capital— se consideraban más fáciles de encarar.¹ Cuando este proceso perdió fuerza debido a las causas mencionadas, y el sector externo comenzó de nuevo en un punto de estrangulamiento importante del desarrollo económico acelerado que se quería obtener, la lógica interna del mismo proceso demandó una continuación de la sustitución. Esta nueva etapa se caracterizó en general por el desarrollo de actividades industriales de carácter básico, es decir, por el establecimiento de industrias de ciertos bienes intermedios y de bienes de capital. Pudo observarse así la expansión de la industria del hierro y del acero, la industria química (principalmente inorgánica), la refinación de petróleo, y algunas ramas del sector mecánico (comprendido el ensamble de vehículos automotores). En estas nuevas actividades los requerimientos de capital y tecnología suelen ser mayores que en las manufacturas más tradicionales y, por lo tanto, los problemas de economías de escala y de tamaño del mercado comenzaron a desempeñar un papel restrictivo más importante. No todos los países de América Latina estaban igualmente dotados para comenzar las nuevas actividades y las diferencias entre cada uno de ellos se mostraron en seguida en forma más marcada. (Véase el cuadro 65.)

Es fácil observar que existen grandes diferencias entre países en cuanto a la estructura industrial. No se volverá a enumerar los principales factores que las originan, con excepción de un punto de particular importancia: el tamaño

¹ Entre ellas figuraron, por ejemplo, los alimentos y bebidas, el tabaco, los textiles, los materiales de construcción, algunos productos químicos simples, etc.

CUADRO 65

*América Latina: Estructura del sector industrial por grupos de países, 1960
(En porcentajes del valor bruto total de la producción industrial)*

	Actividades industriales		Total
	Industrias dinámicas ^a	Industrias tradicionales ^b	
Grupo I (Argentina, Brasil, México)	49.3	50.7	100.0
Grupo II (Colombia, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela)	38.2	61.8	100.0
Grupo III (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana)	17.3	82.7	100.0
Total	45.8	54.2	100.0

^a Papel y sus productos, caucho, industrias químicas, derivados del petróleo, minerales no metálicos e industrias metal-mecánicas.

^b Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado, vestuario, madera, fabricación de muebles, imprentas y diversas.

FUENTE: CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev.1), p. 152.

del mercado. Es evidente que los diferentes grados de industrialización de los países latinoamericanos están estrechamente asociados a ese factor.

A título ilustrativo, podría ser interesante hacer una rápida comparación internacional. Para evitar complicaciones generadas por las diferentes unidades monetarias se adoptará una definición simple sobre el tamaño del mercado. Se definirá como tal el número de habitantes de un país cuyo ingreso por habitante excede anualmente de 500 dólares. Ello tiene la ventaja de tomar en cuenta la distribución del ingreso y de concentrar la atención en aquella parte de la población que cabe esperar que necesite adquirir productos manufacturados.

Una comparación entre los Estados Unidos y los países europeos revela que el tamaño del mercado norteamericano es como 4 veces mayor que el correspondiente a Francia, la República Federal de Alemania o el Reino Unido. Sin embargo, el de cada uno de estos últimos países es menor que el tamaño correspondiente al total de América Latina en sólo muy pequeña medida. Cuando la comparación se hace entre esos países europeos y los tres países más grandes de la región —la Argentina, el Brasil o México— puede comprobarse que su tamaño del mercado es de nuevo unas 4 veces más pequeño que el de aquéllos.

Un segundo tipo de comparación se refiere sólo a una parte pero muy importante del mercado: la correspondiente a la demanda de productos mecánicos, que es uno de los sectores cruciales del proceso de industrialización. Comparando la demanda interna de productos mecánicos de uno de los países euro-

peos con la del total de América Latina se llega al resultado de que la demanda latinoamericana es menor que la de Francia, la República Federal de Alemania o el Reino Unido, y que la relación entre los Estados Unidos y el total latinoamericano es aproximadamente de 16 a 1. Por su lado, la comparación entre esos países europeos y la Argentina, el Brasil o México —tomados todos por separado— resulta en una relación de alrededor de 5 a 1.

Estas cifras globales indican claramente que el mercado total latinoamericano no es muy grande considerado en términos internacionales. Además, cabría recordar que, en la mayor parte de los productos manufacturados, los países industrializados tienen en realidad tamaños de mercado que superan a los internos por la importancia de sus exportaciones. En cambio, son prácticamente nulas las ventas latinoamericanas de productos manufacturados.

Aunque el valor de estas comparaciones se reduce por los métodos relativamente simples que se han aplicado, sus indicaciones no dejan de ser significativas. Y las conclusiones parecen estar completamente en consonancia con la conclusión de que el proceso general de sustitución —aun en algunos de los países latinoamericanos más importantes— está mostrando ya signos de debilidad y que el tamaño del mercado constituye una de las principales causas del fenómeno. Ello no está en contradicción con el hecho de que en algunas industrias existan todavía oportunidades amplias para la sustitución, pero es evidente que no bastan para esperar un impulso dinámico general suficiente en el proceso de industrialización.

Si América Latina desea continuar su proceso de desarrollo económico —y le resulta imposible aumentar considerablemente sus ingresos por exportación al mismo tiempo que tropieza con las dificultades señaladas en el proceso de sustitución e industrialización— parece fácil concluir que debe realizar su integración económica, pues se ha visto ya que sólo bajo condiciones de integración será posible completar el proceso de industrialización y lograr un balance adecuado en la estructura industrial regional con la incorporación de industrias básicas. Es ésta también una de las ideas fundamentales del programa regional de sustitución de importaciones. No sólo apunta a una simple continuación del proceso de sustitución, sino que se orienta también hacia la obtención de un cambio fundamental en la estructura industrial de la región. En realidad, un esfuerzo regional de sustitución podría dar nuevo impulso a la industrialización y contribuir a que el desarrollo latinoamericano dependiera menos del sector externo, removiera sus actuales estrangulamientos y posibilitase un uso más adecuado de las economías de escala y del tamaño del mercado. Sin embargo, si el programa estuviera sólo destinado a sustituir en una escala regional lo que no puede hacerse en escala nacional, los efectos se traducirían en una demora del proceso de agotamiento, puesto que no habría en el sector externo el cambio estructural que parece necesitarse.

Por estas razones, el programa no puede ser visto prescindiendo de los otros elementos de la política de integración ya indicados.² Sólo una combinación con aquellos elementos puede conducir al cambio fundamental de la estructura in-

² Véase antes el capítulo vi.

dustrial que permita finalmente a América Latina exportar manufacturas a los mercados internacionales en términos competitivos, es decir, alcanzando una etapa en que las exportaciones de esos bienes sirvan para realizar la importación de otros de naturaleza similar.

1. EL PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: UNA PRIMERA PRESENTACIÓN

Los criterios aplicados en la selección de las actividades industriales para incorporarlas al programa regional se desprenden de las consideraciones mencionadas. La atención se centró particularmente en las industrias que pueden contribuir a que América Latina sea menos vulnerable a los factores externos en su proceso general de desarrollo y más específicamente en cuanto a su capitalización. Esto es tanto más cierto cuanto que en estos sectores desempeñan un papel importante las tecnologías avanzadas y las economías de escala y para ser puestos en operación eficiente requieren un mercado más amplio que el que puede proporcionar aisladamente cada país.

Otro criterio viene dado por la ponderación que los diferentes sectores tienen en las importaciones extrarregionales. En cuanto el sector externo pueda ser visto como un obstáculo importante al desarrollo acelerado, y no sea posible cambiar la estructura de las exportaciones en un tiempo relativamente corto, parecería necesario concentrar la atención en esos sectores. En el cuadro 66 figura la ponderación de cada uno de los sectores industriales dentro del total de importaciones de algunos países latinoamericanos.

En forma resumida, los criterios empleados para seleccionar los sectores que se estudian aquí con más detalle son los siguientes: *a*] naturaleza dinámica (en el sentido de elevadas tasas de crecimiento); *b*] influencia potencial en la transformación de la estructura industrial; *c*] importancia de las economías de escala y, en relación con esto, necesidad de mercados amplios; *d*] exigencia de tecnologías modernas; *e*] papel que desempeña el proceso de capitalización; *f*] ponderación relativa en las importaciones extrarregionales, y *g*] disponibilidad de estudios e información adecuada.

Los sectores finalmente seleccionados con dicho propósito han sido: *i*] mecánica; *ii*] siderurgia; *iii*] química; *iv*] petróleo crudo y derivados; y *v*] papel y celulosa.⁸ (Véase el cuadro 67.)

Se intentará en las páginas siguientes evaluar la influencia sobre el sector externo de la región de un programa regional de sustitución de importaciones centrado fundamentalmente en las cinco actividades industriales mencionadas. En primer lugar, se supondrá que los elementos de la política de integración señalados en el capítulo anterior, en cuanto sean relevantes para el programa regional de sustitución, se pondrán gradualmente en vigor. Ello implicaría en-

⁸ Sobre la base del peso relativo en el total de las importaciones sería posible incluir algunos sectores más, por ejemplo el agropecuario, que representó cerca de 7 por ciento de las importaciones provenientes de fuera de la región, en 1965. Sin embargo, debido a la falta general de dinamismo del sector agrícola en América Latina, al carácter de sus dificultades y carencia de información adecuada, se decidió excluirlo de este análisis.

CUADRO 66

América Latina: Importaciones por sectores de origen industrial en relación (Porcentajes)

Código	Sector (Clasificación CIIU) ^b	Bolivia	Argentina	Brasil
01	Agricultura y ganadería	6	4	13
02	Silvicultura	2	—	3
03	Caza	—	—	—
04	Pesca	—	—	—
11	Minería de carbón	2	—	1
12	Minería metálica	—	—	—
13	Petróleo crudo y gas natural	6	1	8
14	Canteras, arcillas y arenas	—	—	—
19	Extracción de sal de roca y minerales no metálicos	—	—	1
20	Manufacturas alimenticias	—	22	1
21	Bebidas	—	1	1
22	Manufacturas de tabaco	—	—	—
23	Textiles	3	4	—
24	Confecciones y calzado	—	1	—
25	Madera y corcho	3	—	—
26	Muebles	—	—	—
27	Pulpa y papel	4	1	4
28	Imprenta y publicaciones	—	—	1
29	Curtiembres y cueros	—	—	—
30	Manufacturas de caucho	2	2	—
31	Productos químicos	6	11	7
32	Derivados de petróleo y carbón	5	3	10
33	Vidrio y manufacturas de minerales no metálicos	1	1	1
34	Industrias metálicas básicas	—	—	—
341	Hierro y acero	17	6	4
342	Metales no ferrosos	1	—	3
35	Productos metálicos	2	4	4
36	Maquinaria, excluyendo la eléctrica	24	19	16
37	Maquinaria eléctrica	2	6	5
38	Equipo de transporte	13	12	16
39	Instrumentos, relojes	1	3	6
	Otros	—	—	—
	Total	100	100	100

^a Los países incluidos en este cuadro comprenden alrededor de 97 por ciento de las

^b Clasificación Internacional Industrial Uniforme de las Naciones Unidas.

El signo (—) indica que la importación representa menos del 0.5 por ciento.

FUENTE: ILPES, sobre la base de muestras de importaciones elaboradas estadísticamente

al total de importaciones en 1960 *

Centro- américa	Chile	Colom- bia	Ecu- ador	México	Perú	Uruguay	Vene- zuela	Total (sin Vene- zuela)	Total general
4	18	7	5	3	10	11	10	8	9
—	1	2	—	—	1	3	1	2	2
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	1	—	—	—	—	1	—	1	1
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1	—	—	2	—	—	20	—	4	3
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	1	1	1	—	—	—	—	—
7	7	2	3	2	8	3	1	3	4
1	—	1	—	—	1	1	1	1	1
—	—	—	—	—	1	—	1	—	—
9	2	4	6	2	4	3	4	3	3
2	—	—	—	—	2	—	—	1	—
1	—	—	—	—	1	2	1	1	1
1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3	1	6	4	3	2	4	3	3	3
1	1	—	1	1	—	—	1	—	1
1	—	—	—	1	—	—	—	—	—
2	1	1	4	—	1	—	—	1	1
16	7	15	16	18	13	10	13	11	11
7	10	5	5	1	5	1	2	6	5
3	1	1	3	1	1	—	1	1	1
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4	2	7	6	4	5	7	5	7	7
—	1	1	1	1	1	2	2	1	2
6	6	8	7	3	5	4	9	4	5
11	16	21	12	25	17	10	13	19	18
5	7	6	7	7	7	3	9	5	6
11	14	12	16	21	13	8	10	15	14
4	2	2	3	4	2	5	5	2	2
—	—	—	1	2	—	—	—	1	—
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

importaciones latinoamericanas en 1960.

por la Sección de Estadísticas de Comercio Exterior de la CEPAL.

CUADRO 67

América Latina: Importaciones intra y extraárea en términos relativos, 1960
(Porcentajes)

Código	Sector (Clasificación CIIU)	Importaciones totales	Importaciones intraárea	Importaciones extraárea	Importaciones intraárea respecto a los totales del sector
01	Agricultura y ganadería	9	28	7	29
02	Silvicultura	2	1	2	7
03	Caza	—	—	—	—
04	Pesca	—	—	—	—
11	Minería de carbón	1	—	1	—
12	Minería metálica	—	1	—	100
13	Petróleo crudo y gas natural	3	28	1	73
14	Canteras, arcillas y arenas	—	—	—	—
19	Extracción de sal de roca y minerales no metálicos	—	—	—	10
20	Manufacturas alimenticias	4	11	3	25
21	Bebidas	1	—	1	7
22	Manufacturas de tabaco	—	1	—	29
23	Textiles	3	1	3	3
24	Confecciones y calzado	—	—	—	1
25	Madera y corcho	1	6	—	61
26	Muebles	—	—	—	—
27	Pulpa y papel	3	—	4	—
28	Imprentas y publicaciones	1	—	1	—
29	Curtiembres y cueros	—	—	—	16
30	Manufacturas de caucho	1	—	1	—
31	Productos químicos	11	1	12	1
32	Derivados de petróleo y carbón	5	17	4	28
33	Vidrio y manufacturas de minerales no metálicos	1	—	1	—
34	Industrias metálicas básicas	—	—	—	—
	341 Hierro y acero	7	2	7	3
	342 Metales no ferrosos	2	1	2	4
35	Productos metálicos	5	—	5	—
36	Maquinaria, excluida la eléctrica	18	—	20	—
37	Maquinaria eléctrica	6	—	6	—
38	Equipo de transporte	14	—	15	—
39	Instrumentos, relojes	2	—	3	—
	Otros	—	—	—	—
	Total	100	100	100	9

FUENTE: ILPES, sobre informaciones de la Sección de Estadísticas de Comercio Exterior de la CEPAL.

tre otras cosas, la existencia de una política regional coordinada entre estos sectores con objeto de proporcionar estímulo suficiente al establecimiento y expansión de estas actividades industriales. Implicaría asimismo la existencia de un mercado totalmente integrado para ellos, es decir, que tanto los productos finales como los recursos necesarios para su producción puedan moverse libremente dentro de América Latina.

El tamaño óptimo de las plantas puede considerarse como una formulación un tanto abstracta, puesto que depende no sólo de la tecnología empleada, sino también de la disponibilidad y precio de los materiales básicos, el tamaño y la distancia de los mercados, las relaciones de precios entre los diferentes factores de producción, etc. Por estas razones, se supondrá aquí que el tamaño de las plantas y la tecnología que utilizan serán tales que permitan lograr en un tiempo razonable una estructura de costo-precio comparable a los patrones internacionales en esta materia. Este supuesto se aplica también a los aspectos de localización y utilización de la capacidad instalada. Ambos están relacionados con la hipótesis acerca de la estructura de costo-precio.

Todo ello guarda consonancia con la idea de un programa regional de sustitución que, en último término, trata de alcanzar una estructura industrial que permita a América Latina la exportación de bienes manufacturados.

2. RESUMEN DE LOS MÉTODOS DE PROYECCIÓN

En primer lugar, se realizó una proyección de la demanda interna para los productos correspondientes. La demanda futura fue en general determinada con ayuda de elasticidades que se basan en evaluaciones del comportamiento pasado realizadas país por país, en comparaciones internacionales y en consideraciones análogas.⁴

Además, hubo que proyectar el posible crecimiento de la producción regional de estos sectores. El trabajo realizado se apoyó básicamente en informaciones de diversas fuentes, algunas no publicadas, provenientes de especialistas industriales y de agencias especializadas en este campo. Deben mencionarse especialmente los estudios sectoriales del Programa Conjunto CEPAL/BID/ILPES de Industrias de Integración de que se encontrarán frecuentes citas en las páginas siguientes. Sin embargo —y sobre todo en lo que se refiere a los últimos años del período de proyección— fue preciso recurrir también a otros elementos de juicio como, por ejemplo, los planes vigentes de expansión de la capacidad productiva o los planes relativos a nuevos proyectos. Por lo tanto, las hipótesis presentadas acerca de la evolución futura de los diferentes sectores no pueden pretender una exactitud total. Más bien deben verse como indicadores de posibilidades bastante razonables si se tienen en cuenta los antecedentes disponibles. Una confirmación parcial de esto puede encontrarse en las comparaciones entre las proyecciones presentadas en este estudio y las que han hecho diferentes organizaciones para alguno de los sectores. En la mayor parte de los casos las di-

⁴ Todas las elasticidades de la demanda en el conjunto de América Latina que se mencionan en la presentación de cada sector, se basan en estimaciones realizadas en cada país y se presentan agregadas sólo por razones de simplicidad.

ferencias fueron relativamente pequeñas. En todo caso, aun cuando la evolución futura resultase ser más o menos diferente, ello no invalida los aspectos cualitativos más sustanciales de las conclusiones que aquí se alcanzan.

Entre los sectores industriales considerados se ha puesto mayor atención en las industrias mecánicas por dos motivos de importancia. El primero es que esta industria puede considerarse como actividad esencial en el proceso de industrialización. El desarrollo de estas industrias productoras de bienes de capital —en las cuales se crean y al mismo tiempo se absorben los adelantos tecnológicos— será decisivo para determinar las posibilidades de que América Latina logre establecer un proceso de industrialización autónomo y armonioso, y a fin de reducir las trabas que surgen para ello en su comercio exterior.

El segundo motivo es de otra naturaleza: es relativamente poco lo que se conoce sobre este sector crucial y extremadamente complejo. A pesar de los estudios realizados, no se puede tener todavía una visión cabal de sus problemas. Por ello, se ha considerado preciso utilizar diversos elementos de juicio para el análisis de su potencial en el proceso de industrialización y de su contribución al restablecimiento del equilibrio comercial.

La dominante influencia del sector de industrias mecánicas sobre el comercio exterior y la menor disponibilidad de información requieren un enfoque metodológico más flexible. Para esto se utilizan diferentes hipótesis sobre el crecimiento de la producción interna. La central consiste en la posibilidad de prolongar la tendencia a reducir el grado de abastecimiento importado en la demanda interna, que se registró en América Latina en el período 1950-62, y que se llama aquí hipótesis *b*, tasa de crecimiento en el grado de abastecimiento importado $r\lambda = -4$ por ciento anual. Esta hipótesis sobre el nivel que debería alcanzar el grado de abastecimiento interno (complemento del importado) se combina con una proyección de la demanda y resulta en ciertos requisitos sobre el nivel y ritmo que debe alcanzar la producción.

Alrededor de la hipótesis central, se examinan otras dos que difieren de aquélla en cuanto al ritmo con que disminuye el abastecimiento importado. La hipótesis *a*, admite una meta más prudente, en la cual el grado de abastecimiento importado se reduce a la tasa de 3 por ciento al año. En cambio, la hipótesis *c* propone un ritmo más intenso de sustitución, de tal modo que la proporción de la demanda que se abastece fuera de la región se reduzca 5 por ciento anualmente.⁵

La producción interna hacia 1980 debe satisfacer un 79 por ciento de la demanda regional en la hipótesis *a*, un 82 por ciento en la *b* y hasta el 84 por ciento si se mantuviera el ritmo más intenso de la hipótesis *c*. Estas cifras pueden compararse con el casi 62 por ciento de abastecimiento interno logrado en 1962.

La hipótesis central *b*, que acepta la prolongación del ritmo de autoabastecimiento correspondiente al período 1950-62, se considera la aproximación más razonable. Por lo tanto, todas las proyecciones que se presentarán se refieren a esa hipótesis, salvo que se indique lo contrario, con fines comparativos.

⁵ Este ritmo es similar al que alcanzaron los mayores países de la América Latina durante los años recientes.

Como regla general, no se intentó incorporar explícitamente en estas proyecciones los efectos indirectos que las relaciones interindustriales podrían ejercer sobre los distintos sectores.⁶ La información disponible no era base que permitiera estos refinamientos. Sin embargo, existe cierta evidencia estadística que sugiere que las interrelaciones entre los principales sectores comprendidos en este trabajo —mecánica y química— sólo son de importancia secundaria. Cuando los cuadros de insumo-producto se diseñan como esquemas bloque-trianguulares,⁷ surge el agrupamiento de las industrias mecánicas, metalúrgicas y algunas extractivas en un complejo metal-mecánico de intensas relaciones internas, pero que se vincula débilmente con otro bloque formado por industrias que sirven la demanda intermedia entre las que destaca la química por su magnitud y funciones. Así pues, los efectos indirectos entre estos distintos bloques de sectores —debido a las propiedades matemáticas de un ordenamiento industrial como el señalado— puede aceptarse que son lo bastante reducidas como para alterar significativamente los resultados de la proyección.

Se intentó examinar los efectos de las relaciones intersectoriales dentro de cada bloque y en especial en el metal-mecánico. Como la industria siderúrgica se vincula estrechamente con la mecánica se consideraron explícitamente en su caso estos efectos.

Debe hacerse finalmente una referencia —en la hipótesis de integración económica— a la proyección de las importaciones extrarregionales hechas por los sectores que no han sido analizados con detalle en el programa regional de sustitución. Estos sectores representaban sólo alrededor de 25 por ciento del total de las importaciones extrarregionales en 1960.

Hubiera sido más deseable proyectar las importaciones de este numeroso grupo de sectores con base en series de tiempo adecuadas, con clasificación *CIU* de actividades industriales, pero no se contaba con esta información. Las series disponibles de importaciones para un gran número de países de la región están basadas en un sistema de 10 grupos.⁸ El propósito señalado requería proyectar cada uno de los 10 grupos de importación y vincularlos con los industriales de la clasificación *CIU*, para finalmente proyectar las importaciones de estos últimos.

La proyección de los 10 grupos mencionados se realizó originalmente con base en una serie de correlaciones múltiples determinadas para cada grupo, en las que se relacionaba la importación con diversas variables internas significati-

⁶ Hasta cierto punto las relaciones interindustriales históricas fueron tenidas implícitamente en cuenta al trabajar con las elasticidades de la demanda para los sectores estudiados.

⁷ Véase D. Simpson y J. Tsukui, "The Fundamental Structure of Input-Output Tables. An International Comparison", en *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, Mass., noviembre de 1965.

⁸ Estos 10 grupos son: 1. Bienes de consumo no duraderos; 2. Bienes de consumo duraderos; 3. Combustibles; 4. Materias primas y productos intermedios metálicos; 5. Materias primas y productos intermedios no metálicos; 6. Materiales de construcción; 7. Maquinaria y equipo para la agricultura; 8. Maquinaria y equipo para la industria; 9. Maquinaria y equipo para el transporte, y 10. Varios. Con esta información en términos *CIF*, sólo se cubría un 95 por ciento de las importaciones que realiza América Latina. El 5 por ciento restante corresponde a los países en que no se cuenta con esta información. (Véase *CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina*.)

vas. Dichas correlaciones hubieron de limitarse a cuatro países: la Argentina, el Brasil, México y Venezuela, con lo cual se admitía para la región en su conjunto, en la hipótesis de integración, una tendencia a sustituir importaciones similar a la que estas economías evidenciaron en el período 1950-62.

Como cabe alguna incertidumbre sobre la verosimilitud de los resultados estadísticos obtenidos de estas correlaciones —aunque se trata de una proporción no muy elevada del total de importaciones— se intentaron verificaciones más simples de los resultados indicados. Para ello se calcularon las elasticidades de importación respecto al producto bruto interno de cada uno de los 10 grupos y para el total de los cuatro países citados y también para la región en su conjunto. Estas mismas elasticidades se calcularon para diferentes períodos. Al comparar los resultados con las elasticidades implícitas en las proyecciones que se fundaban en las correlaciones múltiples se encontraron coincidencias satisfactorias, sobre todo en el importante grupo 5 (materias primas y bienes intermedios no metálicos) con el cual se vincula una proporción sustancial de las importaciones en referencia.

La vinculación de los sectores industriales de la clasificación CIU con los 10 grupos se realizó para algunos años y en cada país respecto del cual se disponía de información. El objetivo consistía en establecer las proporciones en que cada grupo CIU se distribuía entre los 10 grupos en el total de la región. Con este esquema y las proyecciones de los 10 grupos, se hacía posible calcular las proyecciones de cada actividad de la clasificación CIU.

El método de proyección descrito hasta ahora no se aplicó uniformemente a todas las importaciones no incorporadas con detalle en el programa regional. Por ejemplo, para el grupo de la minería metálica, se aceptó la posibilidad de un completo autoabastecimiento. Las importaciones de carbón y productos de metales no ferrosos se proyectaron directamente en relación con las industrias metal-mecánicas.

La proyección de las importaciones de bienes⁹ debe ser complementada con una proyección de las importaciones de servicios. El sector turismo se proyecta como función del crecimiento experimentado por el ingreso nacional.

Las importaciones de los sectores no incluidos con el mismo detalle en el programa de sustitución regional deben ser adicionadas a las importaciones correspondientes a los sectores incluidos, para obtener los totales de importaciones extrarregionales de América Latina en el período de proyección, bajo la hipótesis de integración.

Para lograr comparabilidad con las importaciones, tal como se proyectaron en el capítulo III —en el que las importaciones totales de la región son la suma de las correspondientes a cada país— es necesario hacer una hipótesis sobre la proporción que podría alcanzar el comercio intrarregional en el caso de no haber integración. Se ha considerado que las importaciones intrarregionales as-

⁹ Para obtener una proyección completa de las importaciones de bienes debieron realizarse dos ajustes menores: el primero debido a que los datos originales de importación sólo cubrían un 95 por ciento de las importaciones totales de bienes en el año base; el segundo, porque los valores CIE calculados para las importaciones no estaban completamente en consonancia con los valores de importación publicados por los Bancos Centrales y en las cuentas nacionales.

enderán en este caso a una cifra como del 12 por ciento de las totales, cifra que corresponde al máximo relativo alcanzado en el comercio intralatinoamericano durante los últimos años. Aunque cambiara algo esta proporción no afectaría mucho las conclusiones. Se considera pues, una hipótesis razonable debido a que la composición del comercio intrarregional consiste fundamentalmente en bienes con escaso grado de manufactura, de tendencia declinante en el comercio internacional. Solamente un cambio sustancial en la estructura del comercio intrazonal podría garantizarle un mayor dinamismo, pero un cambio radical de esa naturaleza es justamente un sinónimo de la integración que aquí se ha estudiado.

3. PRESENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados finales del programa regional de sustitución de importaciones pueden resumirse en la forma que muestra el cuadro 68. La demanda interna generalmente se proyectó mediante la aplicación de elasticidades basadas en un enfoque por países. En el caso de la producción fue preciso obtener informa-

CUADRO 68

América Latina: Proyección de la demanda interna, producción e importaciones de los sectores estudiados con más detalles en el programa regional de sustitución, 1975 y 1980 (Miles de millones de dólares de 1960)

Sector	Demanda interna	Producción	Importaciones
	1 9 7 5		
Petróleo crudo y derivados	6.3	6.3	—
Papel y celulosa	2.2	2.0	0.2
Química	14.4	13.5	0.9
Hierro y acero	3.2	3.1	0.1
Mecánica	27.2	21.1	6.1
Total	53.3	46.0	7.3
	1 9 8 0		
Petróleo crudo y derivados	9.2	9.2	—
Papel y celulosa	3.3	3.1	0.2
Química	24.8	24.8	—
Hierro y acero	4.8	4.6	0.2
Mecánica	44.3	36.2	8.1
Total	86.4	77.9	8.5

ción adicional y considerar elementos de juicio adecuados. La tasa de crecimiento que se obtiene para los volúmenes de producción puede verse en el cuadro 69.

Para juzgar esas tasas de crecimiento debiera considerarse que en especial en estos sectores existen posibilidades de sustitución suficientemente amplias para cumplir con los objetivos aquí señalados en el caso de llevarse a cabo una inte-

CUADRO 69

América Latina: Tasas medias de crecimiento en el valor bruto de la producción de los sectores estudiados con más detalle en el programa regional de sustitución, 1975 y 1980

<i>Sector</i>	<i>Tasa</i>
Petróleo crudo y derivados	4.9
Papel y celulosa	11.1
Química	13.0
Hierro y acero	10.8
Mecánica	12.0

gración económica en la región. Además, esos sectores tienen generalmente un carácter dinámico y debe tenerse en cuenta que la hipótesis básica de este estudio consiste en suponer una mayor tasa global de crecimiento económico. Cabe mencionar que en el pasado se obtuvieron tasas de crecimiento similares, o aun mayores si se examinan las intensidades del desarrollo industrial por países.

Las necesidades de importación pueden determinarse sustrayendo los totales de producción regional de la demanda interna. Como puede apreciarse en el cuadro 68, es muy modesta la tasa de crecimiento de las importaciones para la mayor parte de los sectores debido a las tasas relativamente altas en el crecimiento de la producción. La única excepción es el sector mecánico cuyas importaciones crecen a una tasa de aproximadamente 5.3 por ciento anual, sólo ligeramente inferior a la tasa de crecimiento proyectada para el producto bruto regional y sustancialmente más alta que la tasa de crecimiento del total de ingresos por exportaciones.

De estas cifras se deduce que el grado de autosuficiencia implícito en las proyecciones aumentará considerablemente en comparación con el pasado y que generalmente alcanzará niveles alrededor de 90 por ciento para todos los sectores incluidos en el programa con excepción del mecánico. (Véase el cuadro 70.)

CUADRO 70

América Latina: Comparación del grado de abastecimiento interno en los sectores estudiados con más detalle en el programa regional de sustitución, 1964, 1975 y 1980 (Porcentajes)

<i>Sector</i>	<i>Producción para oferta interna en relación a la demanda interna</i>		
	<i>1964</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>
Petróleo crudo y derivados	...	100	100
Papel y celulosa	78	91	94
Química	74	94	100
Hierro y acero	75	95	96
Mecánica	62 ^a	78	82

^a 1962.

La conclusión más importante que puede obtenerse de estas proyecciones es que América Latina —en caso de acometer un proceso de integración económica que incluya un programa regional de sustitución de importaciones— tenderá gradualmente a ser menos dependiente de las importaciones en lo que respecta a productos claves comprendidos en el programa, incluso en el caso de que simultáneamente se persiga un aceleramiento global en la tasa de desarrollo.

No cabría subestimar el significado de esta conclusión. América Latina podría obtener gradualmente una proporción mayor de los bienes de capital e intermedios que son necesarios para la realización de un proceso de industrialización sobre la base de producción local. En esta forma la capitalización y el crecimiento industrial estarían mucho menos sujetos a obstrucción por causa de dificultades externas y la estructura industrial podría llegar a ser más armónica.

El programa sólo podría llevarse a cabo efectivamente si se satisfacen muchos más requisitos que los que se tratan específicamente en este estudio, requisitos que no son sólo de naturaleza económica, sino también política, social y aun cultural.

Una de las preguntas que cabe formular es si el programa es realista desde el punto de vista financiero. Debe prestarse atención al problema de si las inversiones necesarias para llevarlo adelante pueden financiarse con los fondos internos y externos disponibles. Una primera idea de las necesidades financieras puede obtenerse calculando las inversiones del programa y agregándolas a las que corresponden a sectores no incluidos en él. En este mismo capítulo se presenta una estimación de las inversiones necesarias en los sectores estudiados en mayor detalle y en el capítulo VIII se analiza la problemática de la inversión total. Debido al carácter de reducción relativa en las importaciones que tipifica el programa de sustitución, las necesidades de financiamiento externo serán menores en la hipótesis de integración económica que en la de no integración, y no sólo a causa de la sustitución, puesto que una reducción de las importaciones conduce a una disminución de la brecha de comercio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las posibilidades de financiamiento externo son también muy limitadas.¹⁰

Conviene agregar algunos comentarios acerca de la influencia de los sectores analizados. Como puede verse en el cuadro 68, el programa queda dominado por el sector mecánico. Este sector representa cerca del 50 por ciento de la demanda total de los sectores combinados y su influencia en las importaciones es mayor aún. En 1975 las importaciones de productos mecánicos representarían alrededor de 83 por ciento de las importaciones totales de productos incorporados al programa y éstas se elevarían a 95 por ciento en 1980. En comparación, estas importaciones representaron 63 por ciento en 1960.

El próximo sector en importancia es el químico, cuyo peso en la demanda es mayor que el del sector de papel y celulosa, el de petróleo y el de hierro y acero combinados. Sin embargo, su peso en las importaciones disminuye gradualmente, puesto que se supone que la región alcanzaría hacia 1980 un elevado grado de abastecimiento interno. Las importaciones de bienes provenientes de la industria de papel y celulosa, que permanecen aproximadamente al

¹⁰ Véase al respecto el capítulo v.

mismo nivel absoluto durante el período de proyección, corresponden en su mayor parte a algunos tipos especiales de papel. Aunque las importaciones de productos de hierro y acero son relativamente bajas, no se juzgó posible alcanzar un grado completo de autosuficiencia, sobre todo porque las importaciones del sector mecánico —que influye en cierto monto de importaciones indirectas de hierro y acero— continúan siendo importantes.

Para la proyección del sector mecánico se hicieron diferentes hipótesis. Las proyecciones se basan en la hipótesis intermedia que implica el supuesto de una continuación del ritmo de sustitución de importaciones en este sector con intensidad similar a la alcanzada por la región en el pasado. En el caso de que este ritmo se acelere y América Latina pudiera alcanzar un grado más alto de autosuficiencia (hipótesis *c* relativa al sector mecánico) la influencia sobre la producción de productos mecánicos podría calcularse en unos 700 millones de dólares adicionales hacia 1975 y en 1 200 millones en 1980. Esta mayor producción influye también sobre la de hierro y acero en forma tal que el efecto sobre la producción podría estimarse en unos 800 millones de dólares adicionales para 1975 y 1 300 millones en 1980. Como la demanda de productos de hierro y acero también aumenta en proporción, el efecto total sobre las importaciones permanecería en 700 millones adicionales para 1975 y en 1 200 millones en 1980. En forma análoga pueden estimarse los cambios en la producción y las importaciones que corresponden a la hipótesis *a*.

Aunque estas cifras de variaciones son considerables, sólo representarían alrededor de 10 por ciento del total de las importaciones de productos incorporados en el programa de sustitución hacia 1975 y alrededor del 15 por ciento en 1980. Por lo tanto, aun en el caso de que el sector mecánico creciera algo más lentamente de lo proyectado, la tendencia general no se afecta de manera sustancial.

Después de haberse discutido algunas de las implicaciones del programa regional de sustitución de importaciones en un contexto más limitado, el análisis se dirigirá ahora a un panorama más amplio para mostrar los resultados obtenidos en el marco del proceso de integración en contraste con la perspectiva de no integración, en términos de la brecha del sector externo. Los efectos del programa de integración pueden traducirse en una reducción de las necesidades de importación de la región. (Véase el cuadro 71.)

Aunque es posible que el programa también afecte las exportaciones de América Latina, estos efectos no se han tomado aquí en cuenta. La realización de un estudio detallado de posibilidades regionales de exportación excede el campo de esta investigación, puesto que no sólo representa un trabajo en gran magnitud acerca de los problemas y posibilidades de la industria latinoamericana, sino un estudio sectorial detallado de las necesidades de importación de terceros países, regulaciones de mercado, problemas de transporte, arreglos tarifarios, etc., y, en general, un análisis comparativo completo en lo relativo a costos y condiciones de producción y distribución.¹¹

¹¹ Para algunos sectores, por ejemplo el de industrias químicas, se hizo la suposición de que en realidad América Latina exportará algunos tipos de productos. Como estos montos son, sin

CUADRO 71

América Latina: Influencia de hipótesis alternativas respecto al sector mecánico sobre la parte del programa estudiada con mayor detalle (En miles de millones de dólares de 1960)

Sector	Demanda interna			Producción			Importaciones		
	Hipótesis			Hipótesis			Hipótesis		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
1975									
Mecánica	27.2	27.2	27.2	20.4	21.1	21.8	6.8	6.1	5.4
Hierro y acero	3.1	3.2	3.3	3.0	3.1	3.2	0.1	0.1	0.1
Otros	22.9	22.9	22.9	21.8	21.8	21.8	1.1	1.1	1.1
Total	53.2	53.3	53.4	45.2	46.0	46.8	8.0	7.3	6.6
1980									
Mecánica	44.3	44.3	44.3	34.8	36.2	37.4	9.5	8.1	6.9
Hierro y acero	4.6	4.8	4.9	4.4	4.6	4.7	0.2	0.2	0.2
Otros	37.3	37.3	37.3	37.1	37.1	37.1	0.2	0.2	0.2
Total	86.2	86.4	86.5	76.3	77.9	79.2	9.9	8.5	7.3

^a Grados de abastecimiento interno hacia 1980: aproximadamente 79, 82 y 84 por ciento en hipótesis a, b y c, respectivamente.

Las importaciones totales bajo la hipótesis de integración económica consisten en adquisiciones del exterior que resultan del programa regional y de las importaciones provenientes de los sectores no incluidos. Como los métodos para proyectar ambos tipos de importaciones fueron ya explicados, es suficiente con presentar aquí los resultados finales. (Véase el cuadro 72.)

CUADRO 72

América Latina: Proyección de las importaciones extrarregionales en la hipótesis de integración económica, 1975 y 1980 (En miles de millones de dólares de 1960)

Sectores	Importaciones ^a	
	1975	1980
Estudiados con mayor detalle en el programa	7.3	8.5
Otros sectores, y turismo	4.7	5.5
Total	12.0	14.0

^a Valores CIF.

embargo, bastante pequeños en comparación con las importaciones, se compensaron con estas últimas para obtener el efecto neto.

De la comparación de estas importaciones con las proyectadas en el supuesto de que no se realice un proceso de integración más intenso en América Latina, resulta una reducción de compras en el exterior motivada por este programa regional. (Véase el cuadro 73.)

CUADRO 73

América Latina: Proyección de las importaciones totales en la hipótesis de no integración económica regional
(En miles de millones de dólares de 1960)

<i>Tipo de importaciones</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>
Importaciones totales ^a de bienes, servicios y turismo	18.9	25.0
Comercio intrarregional ^b	2.3	3.0
Importaciones extrarregionales	16.6	22.0

^a Según hipótesis I de importaciones del capítulo III.

^b Estimado como 12 por ciento del total de importaciones, en el caso de no haber integración.

Del cuadro 74 se deduce que el efecto del programa regional de sustitución —hecho posible mediante la integración— sobre la brecha del sector externo sería de unos 4 600 millones de dólares alrededor de 1975 y aumentaría a 8 000 millones hacia 1980. Estos ahorros de divisas se elevarían a un 28 por ciento de las importaciones extrarregionales de 1975 y aumentarían hasta alrededor del 36 por ciento de las mismas importaciones en 1980 bajo el supuesto de no integración. Esto significa que la brecha de comercio tal como fue proyectada bajo el supuesto de no integración podría disminuirse y prácticamente eliminarse bajo el supuesto de integración.

CUADRO 74

América Latina: Influencia de diversas hipótesis respecto al sector mecánico sobre la brecha comercial hacia 1975 y 1980
(En miles de millones de dólares de 1960)

	<i>1975</i>			<i>1980</i>		
	<i>Hipótesis</i>			<i>Hipótesis</i>		
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
Brecha comercial, sin integración	4.6	4.6	4.6	8.3	8.3	8.3
Reducción en las importaciones extrarregionales	3.9	4.6	5.2	6.6	8.0	9.2
Brecha comercial ^a en el caso de integración	0.8	—	—0.6	1.7	0.3	—0.9

^a Por la definición de la brecha, las cifras favorables a América Latina aparecen con signo negativo.

Estos efectos dependen parcialmente de la hipótesis adoptada con respecto al sector mecánico. En el cuadro 74 se presentan los resultados de las tres hipótesis formuladas sobre ese sector y podrá apreciarse que originan diferencias relativamente importantes con respecto a la brecha de comercio.

Por lo tanto, en la hipótesis intermedia del sector mecánico, la brecha de comercio podría reducirse en prácticamente 100 por ciento hacia 1975 y casi en el mismo porcentaje en 1980. Sin embargo, en caso de que el sector se desarrollara de manera más favorable, la reducción sería aún mayor al 100 por ciento y la región alcanzaría finalmente un saldo positivo del balance comercial respecto al resto del mundo.

Las proyecciones conducen así a la conclusión de que las dificultades de financiamiento externo que podrían verse como casi insuperables en el caso de no integración, se presentarían bajo una forma mucho más favorable si se llevara a cabo el programa regional de sustitución.

No es totalmente correcto comparar el financiamiento externo bajo el supuesto de no integración con el que puede suponerse que opere en el caso de integración. Varias fuerzas opuestas actúan en este caso y es difícil predecir el resultado. Las diferencias no sólo se aplican al monto total de las corrientes de financiamiento sino también a su composición. Bien podría ocurrir, por ejemplo, que la proporción relativa de la inversión extranjera directa aumentara considerablemente a medida que América Latina forme un mercado integrado, y esto tiene su efecto sobre el pago de servicios. Además, es probable que con la misma inversión, en un mercado integrado, pudieran obtenerse mayores resultados. Tampoco deja de ser realista suponer que una América Latina unida, gracias al aumento de su poder de negociación, llegase a obtener mejores condiciones sobre sus préstamos.

De todas maneras si se adicionaran con fines comparativos los resultados netos de las corrientes financieras a las brechas comerciales obtenidas en el caso de integración, el resultado tendría una variación pequeña desde el punto de vista cualitativo. La brecha final del sector externo con entradas brutas de capital a la tasa de 4 por ciento sería apenas superior a los 1 000 millones de dólares hacia 1980, y si la tasa de entradas brutas fuera del 8 por ciento, dicha brecha sería de casi 1 000 millones, pero favorables a la región.

Sin embargo, los resultados aducidos no deben ser mal interpretados. No cabe desde luego deducir de ellos que el programa regional vaya a resolver todas las dificultades que se oponen a la obtención de un ritmo de desarrollo más activo. Las del sector externo constituyen sólo una parte de los escollos que hay que sortear. Aun con respecto al propio sector externo es necesario juzgar si la estrategia implícita en este programa regional de sustitución, es totalmente correcta.¹²

4. INVERSIONES REQUERIDAS POR EL PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCIÓN

Como una información adicional de interés, se determinaron las necesidades totales de inversión bruta de los diversos sectores comprendidos en el estudio más detallado. Estas inversiones figuran en el cuadro 75.

¹² Se intenta hacerlo sumariamente en el capítulo VIII del presente estudio.

CUADRO 75

América Latina: Requerimientos de inversión fija bruta total en los sectores incluidos en el programa regional de sustitución (Miles de millones de dólares de 1960)

Grupo CIIU	Sector	Años	Inversión nueva			Reposición			Inversión fija bruta total		
			a	b	c	a	b	c	a	b	c
13	Petróleo crudo y gas natural	1975		6.8			9.9			16.7	
		1980		11.7			19.0			30.7	
321	Refinerías de petróleo	1975		2.5			1.4			3.9	
		1980		9.1			2.4			11.5	
27	Papel y celulosa	1975		2.9			2.5			5.4	
		1980		5.4			4.1			9.5	
311, 313 y 319	Productos químicos	1975		5.4			3.7			9.1	
		1980		8.6			5.9			14.5	
	Subtotal	1975		17.6			17.5			35.1	
		1980		34.8			31.4			66.2	
<i>Hipótesis sobre el sector mecánico</i>											
	Subtotal	1975	17.6	17.6	17.6	17.5	17.5	17.5	35.1	35.1	35.1
		1980	34.8	34.8	34.8	31.4	31.4	31.4	66.2	66.2	66.2
341	Hierro y acero	1975	4.0	4.2	4.3	1.0	1.0	1.0	5.0	5.2	5.3
		1980	5.8	6.1	6.3	1.3	1.3	1.3	7.1	7.4	7.6
35, 36, 37 y 38	Productos mecánicos	1975	6.0	6.3	6.6	3.3	3.4	3.5	9.3	9.7	10.1
		1980	12.1	12.7	13.2	8.2	8.6	8.7	20.3	21.3	21.9
	Total acumulado hasta	1975	27.6	28.1	28.5	21.8	21.9	22.0	49.4	50.0	50.5
		1980	52.7	53.6	54.3	40.9	41.3	41.4	93.6	94.9	95.7

En algunos sectores, en el cálculo se consideraron los nuevos proyectos en instalación o en vías de ejecutarse, por lo menos hasta 1970. Con ello podría conseguirse un ahorro importante en inversiones, puesto que en la industria siderúrgica, por ejemplo, hay un apreciable margen para aprovechar mejor las instalaciones ya existentes con una inversión adicional relativamente reducida.

Para calcular la necesidad de inversiones de reposición, se hicieron diversas hipótesis sobre la duración de la maquinaria y equipo y de las construcciones, que explícitamente se muestran en el cuadro 76.

CUADRO 76

América Latina: Hipótesis de reposición de la inversión fija para los sectores incluidos en el programa regional de sustitución, 1965-80
(Tiempo de reposición en años)

Sector	Maquinaria y equipo	Construcciones	Total
Petróleo crudo	...	...	12
Derivados de petróleo	...	...	15
Papel y celulosa	10	20	13
Productos químicos	10	20	12
Hierro y acero	20	30	25
Productos mecánicos	12	20	14

Caracterizando algunos grandes órdenes de magnitud, cabe señalar que en la inversión bruta fija total del programa sectorial, la correspondiente a las industrias mecánicas representa en promedio un 22 por ciento de ese total y la del petróleo crudo y gas natural, el 32 por ciento. Por lo tanto, ambos sectores representan cerca del 55 por ciento, en promedio del total.

B. LOS PRINCIPALES SECTORES ESTUDIADOS

1. LAS INDUSTRIAS MECÁNICAS

Por industrias mecánicas se entiende en este estudio las comprendidas por los grupos 35 a 38 de la clasificación industrial uniforme CIU, que en más detalle abarcan los rubros recogidos en el cuadro 77. Puede comprenderse que se trata de un campo sumamente heterogéneo e importante, en que la evaluación de conjunto es difícil de efectuar sin una comprensión más detallada de sus partes componentes y de los problemas específicos de cada una de ellas.

CUADRO 77

Grupo CIU	Descripción
35	Productos metálicos
36	Maquinaria (excluyendo la eléctrica)
37	Maquinaria y artefactos eléctricos
38	Equipo de transporte

a) *Significado e importancia en el plano internacional*

En su calidad de productor de bienes de capital, impulsor e insumidor del avance tecnológico, el sector de industrias mecánicas es exponente de la potencia industrial de una nación, hasta el punto que resulta imposible concebir un desarrollo industrial adecuado sin un avance correspondiente en esas industrias. Su crecimiento en casi todos los países resulta ser uno de los más elevados, entre las ramas industriales.

Además, en las economías menos avanzadas estas industrias suelen alcanzar tasas de crecimiento más altas que en las economías industrializadas. En efecto, en el cuadro 78 puede apreciarse que en los países industrializados la producción mecánica ha crecido a un ritmo que es 1.7 veces el del producto bruto total de 1950 a 1960, mientras que en regiones menos industrializadas la proporción de ambas tasas es mayor de 2.0.

CUADRO 78

Tasa media de crecimiento del producto bruto interno y del valor agregado por las industrias mecánicas, 1950-60 (Porcentajes)

Región	(1) Producto	(2) Industrias mecánicas CIU 35-38	(3) (2)/(1)
Total mundial	4.8	8.6	1.8
Unión Soviética y Europa oriental	9.7	15.7	1.6
Total mundial, excluyendo Unión Soviética y Europa oriental	3.9	6.8	1.7
Países industrializados occidentales	3.9	6.6	1.7
Norteamérica septentrional	3.2	5.0	1.6
Países industrializados de Europa occidental	4.5	7.7	1.7
Países menos industrializados	3.9	10.9	2.8
América Latina	4.4	9.5	2.2
Europa meridional (excepto Italia)	5.5	11.0	2.0

FUENTE: Naciones Unidas, *The Growth of World Industry 1938-1961* (ST/STAT/SER.P/3), N° de venta: 64-XVII-3, Nueva York, 1965.

Sin embargo, detrás de esas tasas elevadas hay distintas estructuras productivas. Las diferencias que presentan entre sí los países industrializados obedecen más bien a la especialización. Por otra parte, esas diferencias son mucho menores que el contraste que ofrece el conjunto de estos países con la composición de la estructura productiva de las economías menos industrializadas. En estas últimas, los bienes de consumo duradero y la maquinaria no directamente productiva ocupan un lugar relativamente más importante en la producción; la fracción de maquinaria productiva de origen interno —incluso en los más avanzados de estos países— no suele llegar al 10 por ciento de la producción de todo el sector. Los servicios de reparación y mantenimiento tienen asimismo ponderación relativamente fuerte en los países menos desarrollados. El resto

de los requerimientos de maquinaria, equipo y productos de metal que no puede satisfacerse internamente debe importarse, y como en esto se tropieza con frecuente escasez de divisas, se producen fluctuaciones de cierta intensidad en la compra de equipos.

En esta industria —que tiene requerimientos comparativamente intensos de inversión y en la cual la producción en serie y las economías de escala obligan a la especialización incluso en las naciones más desarrolladas— se tropieza en los países de mercados reducidos con dificultades creadas por las características de una industrialización extensiva: bajas escalas productivas no plenamente utilizadas, falta de especialización en profundidad, tendencia a la flexibilidad productiva, costos comparativamente elevados, etc. Esta situación probablemente se acentuaría si también se pretendiera producir en estos países una gama diversificada de maquinaria productiva.

El rápido crecimiento de las industrias mecánicas se pone de manifiesto también en el comercio internacional. Los bienes mecánicos están entre los rubros del comercio que han experimentado un crecimiento más intenso desde comienzos de siglo. Desde 1929 hasta 1959 la proporción de maquinaria en el comercio internacional de manufacturas aumentó en un 70 por ciento,¹³ y aumentos similares experimentó el comercio de vehículos y equipo de transporte. Hacia 1960, el comercio de productos mecánicos representaba cerca del 60 por ciento del comercio mundial de manufacturas, y de éste sólo la maquinaria constituía un 25 por ciento. Además, los productos mecánicos alcanzaban a casi el 24 por ciento de las exportaciones mundiales en ese mismo año.

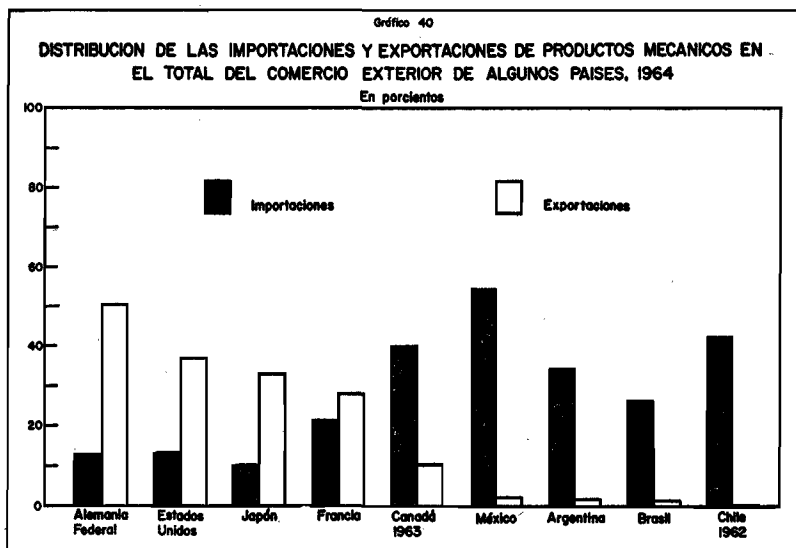
Los Estados Unidos, los países europeos miembros de la OCEDE, el Canadá y el Japón contribuyen con la casi totalidad de las exportaciones de bienes mecánicos mundiales (excluidos los países socialistas). Las industrias mecánicas rebasan sus mercados internos y mantienen un activo comercio exterior. En el gráfico 40 puede apreciarse que los países menos industrializados deben importar proporciones más considerables de bienes mecánicos y, en cambio, la debilidad de su industria sólo les permite alcanzar proporciones pequeñísimas en la exportación. Para el conjunto del mundo menos desarrollado se ha calculado en alrededor de 35 por ciento la proporción de importaciones mecánicas con respecto a todas las importaciones provenientes de países desarrollados.¹⁴ En América Latina, al haberse conseguido desplazar otras importaciones, esa proporción se acerca a la mitad del total.

La asimetría en el comercio exterior de los países en desarrollo surge nítidamente cuando se compara la proporción de exportación mecánica en el total exportado, con la proporción de las importaciones mecánicas en el total importado. Esa proporción en los países desarrollados es superior a la unidad y llega casi a 4 en la República Federal de Alemania, en tanto que en el Canadá es de 3 décimas y en países como la Argentina, el Brasil y México es sólo del orden del 5 por ciento.

En estas condiciones, no es de extrañar que las naciones en desarrollo re-

¹³ Véase A. Maizels, *op. cit.*

¹⁴ Véase I. Sachs, *Foreign Trade and Economic Development of Underdeveloped Countries*, Londres, 1963.



presenten en la actualidad un mercado tan importante para el comercio internacional de productos mecánicos como el conjunto de las naciones desarrolladas.¹⁵ Sin embargo, esa proporción está declinando debido a la sustitución de algunas importaciones y también al mayor crecimiento que ha experimentado el comercio entre las naciones desarrolladas. Por ejemplo, casi dos terceras partes de las exportaciones mecánicas provenientes de los países europeos miembros de la OCDE se destinaban en 1960 a países menos industrializados. Por su lado, el mercado norteamericano para las exportaciones mecánicas de estos países superó al de América Latina sólo después de 1955.

Otro aspecto de interés en la producción mecánica internacional es el elevado grado de especialización que se requiere en algunas ramas de esa industria y que permite incrementar el comercio entre los países desarrollados. Esa especialización puede percibirse a grandes líneas si se compara la estructura del comercio exterior de bienes mecánicos de cada país con la estructura mundial. Por ejemplo, las exportaciones norteamericanas de maquinaria no eléctrica, y de Alemania, Francia y Japón de maquinaria eléctrica, surgen así como rubros de mayor ponderación respecto al promedio mundial.

Es importante conocer cuál es la composición de maquinaria y equipos que se requiere para las industrias manufactureras de los países menos desarrollados. De un estudio publicado por las Naciones Unidas¹⁶ se ha tomado el cua-

¹⁵ Véase OCDE, *Les Industries Mécaniques et Electriques en Europe, 1960*, París, 1961, páginas 30-31.

¹⁶ Véase, "Projection of Demand for Industrial Equipment", en *Industrialization and Productivity*, Bulletin 7, Nueva York, 1964, p. 16.

dro 79. En él se aprecia que una elevada proporción de los requerimientos para el desarrollo industrial se encuentra precisamente en la maquinaria productiva no eléctrica, que es uno de los rubros en que se ha avanzado menos en la producción interna en los países poco desarrollados. Por lo tanto, esas cifras señalan la dirección del esfuerzo que el mundo en desarrollo debe emprender para llenar un vacío notable en su producción interna, y aminorar los

CUADRO 79

Estimación de la composición porcentual de las necesidades de maquinaria y equipo^a en los países en desarrollo hacia 1975

<i>Categorías principales de equipo</i>	<i>Total de las industrias manufactureras (grupos CIIU 2 y 3)</i>	<i>Industrias mecánicas (grupos CIIU 35-38)</i>
I. Maquinaria no eléctrica		
Motores y turbinas	0.7	—
Máquinas-herramientas, maquinaria para trabajar metales	27.4	72.6
Herramientas de corte, útiles de montaje y accesorios	1.7	6.4
Maquinaria industrial específica	34.5	1.0
Bombas y compresores	2.9	1.3
Elevadores y transportadores	6.8	2.5
Sopladores y ventiladores	1.8	1.1
Trasmisión de energía	0.5	—
Equipo de refrigeración	1.8	—
Maquinaria industrial no especificada	4.8	5.0
TOTAL de equipo manufacturero	82.9	89.9
Tractores	1.0	1.6
Maquinaria de construcción	1.7	0.5
Maquinaria comercial	1.4	1.4
TOTAL maquinaria no eléctrica	87.0	93.4
II. Maquinaria eléctrica industrial		
Motores y generadores	3.3	0.3
Trasformadores	0.8	0.9
Aparatos eléctricos de control	2.2	1.6
Soldadura eléctrica	1.4	2.1
Utensilios eléctricos	0.5	1.0
TOTAL maquinaria eléctrica	8.2	5.9
III. Equipo de transporte		
Vehículos automotrices	3.0	0.7
Locomotoras y ferrocarriles	1.8	—
IV. TOTAL	100.0	100.0

^a No abarca todo el sector mecánico.

FUENTE: Naciones Unidas, "Projections of Demand for Industrial Equipment", en *Industrialization and Productivity*, op. cit.

obstáculos que esa deficiencia produce en el comercio exterior. En el estudio recién citado se estima que sólo el 2 por ciento de la producción mecánica del conjunto de los países en desarrollo consiste en equipo y maquinaria productivos y que esa proporción podría llegar a un 4 por ciento hacia 1975, con lo cual se podría abastecer internamente una tercera parte de las necesidades de estos países. Mientras tanto se ha estimado asimismo que los países en desarrollo podrían abastecer internamente hacia 1970, entre el 60 y el 65 por ciento de sus necesidades de productos de ingeniería.¹⁷ El contraste entre las dos cifras indica que en otros rubros tales como maquinaria eléctrica y equipo de transporte se estima posible un grado más elevado de autoabastecimiento.

Entre las características de la industria mecánica en el conjunto de la economía, que interesan tanto para el desarrollo industrial como para su adecuada proyección, está el hecho de que —en el ordenamiento en forma de bloques triangulares de las matrices de insumo-producto ya mencionado¹⁸— las diversas industrias mecánicas, junto con las metalúrgicas de ferrosos y no ferrosos y sus industrias extractivas, se vinculan íntimamente formando un bloque triangular que tiene escasos nexos productivos con el resto de las actividades industriales. Es decir, hay bastante independencia entre el bloque de industrias metal-mecánicas y el bloque de industrias intermedias (entre las que se cuenta la química). La implicación de estos hechos es múltiple. Por ejemplo, los efectos indirectos de la producción de un bloque casi no se perciben en el otro, y la vinculación debe buscarse más bien en las necesidades de inversión.

b) *Las industrias mecánicas en América Latina*

Las industrias mecánicas han tenido en América Latina un crecimiento rápido hasta alcanzar una ponderación del 17 por ciento en el total de la producción manufacturera y de un 4 por ciento en el producto bruto interno. Para alcanzar esa magnitud, sostuvieron en 1950-62 un ritmo de crecimiento cercano al 10 por ciento anual en su valor agregado.¹⁹ Ese ritmo llegó a casi un 14 por ciento anual en el período 1956-62, durante el cual se desarrolló la industria automotriz en el Brasil y la Argentina. La reducción en 1962 y 1963, a una tasa de nivel similar al período 1950-55, sugiere una rápida pérdida del dinamismo de la industria automotriz en esos años, aunque indudablemente pueden haber influido también elementos de carácter coyuntural.

En el cuadro 80 se dan las tasas de crecimiento en el valor bruto de la producción en las industrias mecánicas. El grupo I, formado con los países de mayor mercado en términos relativos, es el que registra tasas más altas. Algunos de los países del grupo II, con tamaño de mercado intermedio en la región,

¹⁷ Equivale al grupo CUCI 7, gran parte de la industria mecánica.

¹⁸ Véase fuente citada en la nota 7 de este capítulo.

¹⁹ Puede apreciarse que hay discrepancias con otras tasas —por ejemplo las del cuadro 78— debidas seguramente a las fuentes estadísticas. La diferencia entre las tasas del valor agregado y las del valor bruto de la producción se deben parcialmente a la misma causa, y también a que sobre valor de producción se tiene información de un reducido número de años. Sin embargo, parece más importante el hecho de que las industrias de ensamble de vehículos introducen una fuerte discrepancia entre ambas tasas.

lograron también tasas bastante elevadas. Son precisamente las economías que han hecho mayores avances en el proceso de sustitución de importaciones las que han logrado elevados crecimientos en la industria mecánica, aunque hay también algunos casos de estancamiento.

Con objeto de examinar algo más detalladamente cómo ha crecido esta compleja industria, se dan en el cuadro 81 las tasas de crecimiento en el valor agregado con algún desglose por ramas de la industria mecánica. Se aprecia

CUADRO 80

América Latina: Crecimiento del valor bruto de la producción en las industrias mecánicas
(Tasas de crecimiento acumulativo anual, en porcentajes)

<i>País</i>	<i>1950-60</i>	<i>1950-62</i>	<i>1960-62</i>
Grupo I			
Argentina	11.7	10.2	3.2
Brasil	18.8	18.2	15.3
México	8.7	9.0	10.0
Subtotal ^a	13.1	12.4	8.9
Grupo II			
Colombia	14.2	13.8	11.8
Chile	5.2	3.7	- 4.0
Perú	14.3	12.2	2.7
Uruguay	3.6	3.4	2.5
Venezuela	15.3	14.3	9.6
Subtotal ^a	8.5	7.8	4.3
Grupo III			
Bolivia	7.2	5.9	0.0
Otros países	9.3	9.0	7.4
Subtotal ^a	9.2	8.9	7.1
Total América Latina ^a	12.6	11.9	8.4

^a Crecimiento ponderado por el peso de la industria mecánica de cada país.

NOTA: Estas tasas se han calculado únicamente entre los años extremos señalados. La información básica utilizada es de origen nacional.

FUENTE: ILPES, sobre estadísticas nacionales.

que en la Argentina y el Brasil —y probablemente también en México en años más recientes— es la industria automotriz la que revela un crecimiento más alto dentro del sector. Con la multiplicación reciente de las plantas de ensamble en diversos países de mercado intermedio ocurre aparentemente un crecimiento análogo al que se dio en Venezuela a partir de 1960, es decir, que también en este caso parece estar produciendo una tasa elevada en el grupo 38, que representa la fabricación, ensamble y servicios de reparación de vehículos automotres. Como la fabricación de vehículos se ha realizado utilizando en gran medida la subcontratación —y también debido a las vinculaciones internas

CUADRO 81

América Latina: Crecimiento de las industrias mecánicas
(Tasas anuales medias)

<i>País</i>	<i>Sectores de la industria^a (grupos CIUU)</i>	<i>Valor agregado</i>	<i>Periodo</i>	<i>Fuentes</i>
<i>Grupo I</i>				
Argentina	34-35	7.7	1956-65	A
	36-38	11.4		
	37	8.1		
Brasil	37	18.8	1956-64	A
	38	23.1		
México	35-39	12.2	1950-60	B
<i>Grupo II</i>				
Chile	35	12.9	1957-64	A
	36	7.8		
	37	6.4		
	38	- 0.7		
Colombia	Mecánica	16.8	1953-63	C
Perú	Mecánica	10.9	1956-64	A
Uruguay	35	2.9	1950-63	D
	36	16.8		
	37	17.8		
	38	8.9		
Venezuela	Mecánica	7.8 ^b	1960-64	E
	35	11.6		
	36	15.5		
	37	12.3		
	38	26.3		
		(34.2) ^c		

^a En algunos casos se incluyen sectores no propiamente mecánicos, por encontrarse de esa manera las estadísticas. El total de la industria se designa con la palabra mecánica.

^b La discrepancia con las tasas del cuadro anterior, se origina en parte en un rápido crecimiento con fluctuaciones después de 1950, y un crecimiento más lento a partir de 1958. Estas variaciones anuales sólo se reflejan en la tasa de este cuadro.

^c La cifra entre paréntesis es la tasa correspondiente al valor bruto de la producción. Las tasas del valor bruto de la producción en los otros grupos de Venezuela apenas difieren de las del valor agregado.

FUENTES: A) CEPAL, *Boletín Estadístico de América Latina* (vol. III, N° 1), febrero de 1966; B) Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ILPES, México-Santiago de Chile, Siglo XXI y Editorial Universitaria, 1966; C) *El desarrollo industrial de Colombia* (ST/ECLA/Conf.23/L.17); D) *La industria mecánica del Uruguay: un programa para su recuperación y desarrollo* (E/CN.12/743); E) *El desarrollo industrial de Venezuela* (ST/ECLA/Conf.23/L.24). Las últimas tres fuentes corresponden a documentos presentados al Simposio Latinoamericano de Industrialización (Santiago de Chile, 14 al 25 de marzo de 1966).

dentro de las industrias metal-mecánicas— no se ha intentado separar el crecimiento del sector con exclusión de la industria automotriz.

Las tasas de crecimiento registradas en la producción mecánica han superado el desarrollo de la demanda interna, con lo cual el grado de autosuficiencia de América Latina ha venido aumentando. (Véase ahora el cuadro 82.)

CUADRO 82

*América Latina: Producción, importación y demanda de productos mecánicos (Millones de dólares de 1960) **

Año	Producción	Importación	Demanda interna	Producción sobre demanda interna (porcentaje)
1950	1 320	2 250	3 570	37.0
1960	4 300	3 110	7 410	58.0
1962	5 060	3 150	8 210	61.6

* A base de cifras nacionales a precios internos, convertidos a tipos de cambio oficial.
FUENTE: ILPES, sobre estadísticas nacionales.

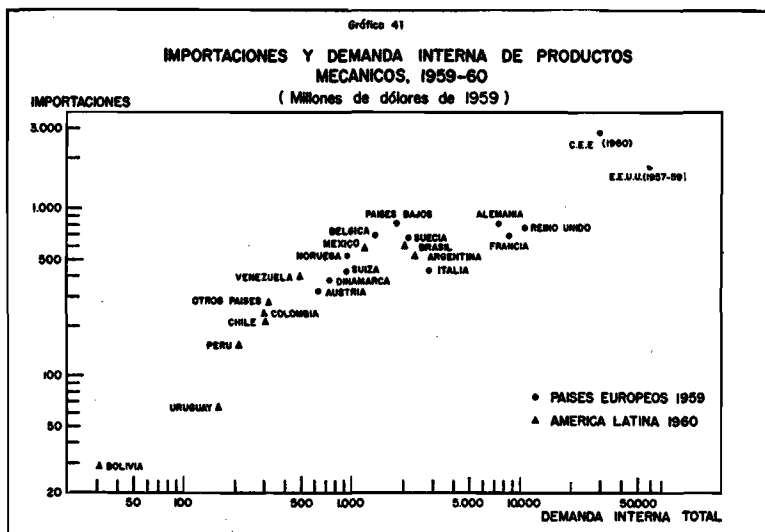
El tamaño de la totalidad del mercado regional de productos mecánicos, comparando la demanda interna con las cifras europeas correspondientes, revela un orden similar de magnitud al de uno de los países europeos mayores. (Véanse el cuadro 83 y además el gráfico 41.) Se aprecia que sólo en los países europeos que tienen un mercado de bienes mecánicos mayor, el abastecimiento importado de la demanda interna es inferior al 15 por ciento.

CUADRO 83

Importación y demanda interna de productos mecánicos en países europeos seleccionados, 1960 (Millones de dólares de 1960)

País	Producción para oferta interna	Importación	Demanda interna	Producción sobre demanda interna (porcentaje)
R. F. Alemana	8 109	1 051	9 160	88.6
Austria	396	439	835	47.5
Bélgica	733	867	1 600	45.9
Dinamarca	414	452	866	47.9
Francia	6 419	974	7 393	86.9
Italia	2 688	700	3 388	79.4
Noruega	433	563	996	43.5
Países Bajos	1 146	1 050	2 196	52.2
Reino Unido	10 169	1 074	11 243	90.5
Suecia	1 508	806	2 314	62.2
Suiza	533	541	1 074	49.7

FUENTE: OCDE, *Les Industries Mécaniques et Electriques en Europe - 1961*, París, noviembre de 1962.



Si bien la proporción de importaciones en la demanda de industrias mecánicas alcanzó en América Latina el 38.4 por ciento en 1962, cabe señalar que esta cifra encierra varios problemas cuando se compara con la de países europeos. Uno de ellos es la comparabilidad de precios. La menor productividad de la industria latinoamericana, las escalas reducidas o series bajas de producción, conducen a costos relativamente elevados en la industria automotriz. En otras ramas los costos son más reducidos debido a una mayor ponderación de la mano de obra. Otro problema reside en la estructura productiva, que es bastante diferente. Además, dentro de América Latina, coexisten tres niveles diferentes en cuanto a grado de abastecimiento interno, como puede apreciarse en el cuadro 84. En los países de mayor mercado se abastece internamente más del 70 por ciento de la demanda interna (valor bruto de la producción más las importaciones). En los de mercado intermedio, la producción sólo alcanza al 30 por ciento de la demanda, y en los demás países sólo se alcanza a satisfacer internamente un 15 por ciento de la demanda, y dentro de esta proporción reducida los servicios de reparación tienen un peso importante.

La CEPAL²⁰ ha publicado recientemente cifras en las que —con bastante detalle de los grupos componentes— se da la estructura productiva de las industrias mecánicas latinoamericanas y su ponderación en las economías de cada país. De esta información se deduce que el sector más importante en América

²⁰ Véase *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas* (E/CN.12/718/Rev.1/Add.1), febrero de 1966, cuadro v-1, p. 339. Este documento fue presentado al Simposio Latinoamericano de Industrialización (Santiago de Chile, 14 al 25 de marzo de 1966).

CUADRO 84

América Latina: Relación porcentual entre importaciones y demanda interna por productos de la industria mecánica

Pais	1950	1960	1962
Grupo I			
Argentina	36.5	22.3	28.2
Brasil	67.2	29.6	20.2
México	60.7	49.5	39.7
Subtotal	59.2	30.8	27.4
Grupo II			
Colombia	92.2	80.1	78.0
Chile	62.2	69.6	72.8
Perú	86.1	73.1	79.9
Uruguay	45.7	39.9	42.5
Venezuela	93.3	80.9	72.5
Subtotal	80.8	72.8	71.7
Grupo III			
Bolivia	94.4	93.5	93.5
Otros países	92.7	87.9	86.3
Subtotal	92.8	88.4	86.9
Total América Latina	63.0	42.0	38.4

FUENTE: ILPES, sobre estadísticas nacionales.

Latina es la fabricación de equipo de transporte. Es también oportuno señalar que una parte considerable de la producción de esta industria se destina al consumo duradero, con lo cual se hace una vez más patente la debilidad en cuanto al abastecimiento de equipos productivos en las industrias mecánicas de la región.

Las cifras del cuadro de la CEPAL para Chile y el Uruguay —países que muestran un desarrollo relativamente avanzado en esta industria unido a tasas de crecimiento relativamente bajas— podrían sugerir un estancamiento en el proceso productivo, seguramente debido a restricciones de mercado.²¹

En cuanto al grado de abastecimiento interno que podría alcanzarse en ciertos equipos industriales hasta 1970, se indica que podría ser cercano al 80 por ciento en la Argentina y el Brasil. (Véase el cuadro 85.) Resulta de interés observar que en los equipos y maquinarias propiamente productivos el grado

²¹ La capacidad productiva de las industrias mecánicas en la Argentina y Brasil para sustituir una parte importante de las importaciones, ha sido estudiada en diversas publicaciones. Se hace referencia especialmente a los siguientes estudios de la CEPAL, con el título general *La fabricación de maquinaria y equipos industriales en América Latina*: vol. I. *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev.1), Nueva York, noviembre de 1962 (Nº de venta: 63-II-G.2); vol. II. *Las máquinas-herramientas en el Brasil* (E/CN.12/633), Nueva York, noviembre de 1962 (Nº de venta: 63-II-G.4), vol. III. *Los equipos básicos en la Argentina* (E/CN.12/629/Rev.1), Nueva York, diciembre de 1963 (Nº de venta: 64-II-G.5) y vol. IV. *Las máquinas-herramientas en la Argentina* (E/CN.12/747), mimeografiado, febrero de 1966.

CUADRO 85

*Argentina y Brasil: Grado de autoabastecimiento en la demanda de algunos equipos industriales hasta 1970**
(Porcentajes)

Equipo para	Necesidades totales estimadas en el estudio		Abastecimiento interno factible, con algunas condiciones	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Generación y transmisión de energía ^b	25	45	55	86
Fabricación de papel y celulosa	5	18	84	90
Refinación de petróleo, oleoductos y petroquímica	42	15	90	64
Siderúrgica	7	13	42	77
Fabricación de cemento		9		62
Construcción naval	22		78	
Total	100	100	75	80

* Desde los años en que se realizó el estudio, a comienzos de la década de 1960.

^b Se refiere a demandas parcialmente diferentes en los dos países.

FUENTES: *Los equipos básicos en Brasil, op. cit.*; *Los equipos básicos en Argentina, op. cit.*

de autosuficiencia alcanzable es bastante inferior al promedio de los requerimientos en los sectores estudiados. Además, en los otros rubros podrían lograrse esas producciones con la condición de algunas ampliaciones sustanciales en las instalaciones productivas, cosa que demandaría equipo adicional.

En el caso de Argentina, el estudio sobre equipos básicos señala que no se producen turbinas hidráulicas de gran potencia, ni hay proyectos para la fabricación de turbinas de vapor o de gas. En generación de energía eléctrica el abastecimiento propio sólo alcanzaría así al 22 por ciento. Aparte señalarse la necesidad de ampliaciones en la capacidad de producción, se indica que la producción más eficiente de equipos se entorpece a causa de la irregularidad de la demanda y del reducido tamaño del mercado.

Ambos estudios sobre equipos básicos hacen hincapié en algunos problemas comunes a la política económica para el desarrollo de la industria. Se afirma, por ejemplo, que la protección no funciona de una manera muy eficiente ni es el único elemento que puede resolver el problema, tropezándose además con dificultades para el financiamiento de la industria, que limitan su capacidad competitiva.

Los estudios efectuados sobre máquinas-herramientas señalan que hasta 1971 el Brasil podría estar en condiciones de abastecer 2 terceras partes de la demanda, mientras que en la Argentina —donde se ha llegado a suplir un 45 por ciento de la demanda expresada en valor (59 por ciento en peso)— se estima factible alcanzar un 56 por ciento de abastecimiento interno en términos de valor (65 por ciento en peso). Es conveniente anotar algunas observaciones que figuran en otro informe de la CEPAL: "En los dos casos [Argentina y Brasil] los tornos y los taladros representan cerca del 80 por ciento de las unidades fabricadas en la categoría de máquinas con arranque de viruta, y las prensas

algo más del 70 por ciento de las máquinas de deformación. En realidad, ambas industrias se han desarrollado bajo un mismo estímulo, cual es el abastecimiento de las necesidades de la demanda de máquinas-herramientas para tareas de mantenimiento de actividades fabriles en general, y en este campo las exigencias tecnológicas y constructivas no son tan rigurosas como cuando se trata de máquinas de producción." ²²

La participación de la industria en el abastecimiento de la demanda en la Argentina y el Brasil ha sido bastante irregular y tuvo lugar de una manera que parece reflejar la debilidad en el abastecimiento interno en cuanto a máquinas propiamente productivas. El abastecimiento interno disminuyó bastante, aun con aumento de la producción en períodos en que la demanda creció intensamente, por ejemplo con la instalación de nuevas industrias, y en períodos de contracción el nivel de autosuficiencia fue más elevado.

En cuanto a maquinaria textil, en otro estudio ²³ se indica que las fábricas existentes en la región utilizan tan sólo el 20 por ciento de su capacidad, mientras abastecen un 12 por ciento de la demanda interna.

Para dar una más sólida base al desarrollo de las industrias mecánicas parece necesario trazar metas, conocer mejor la demanda y el mercado interno, así como diseñar una política económica continua y definida que estimule y ampare el desarrollo de estas fabricaciones. En este campo es muy amplia la posibilidad de establecer un esfuerzo regional coordinado y de especializarse dentro de la región.

c] *Proyección*

El estudio de la demanda de bienes de las industrias mecánicas se vio dificultado por la escasez de información. Se usó por ello un enfoque simple desde el punto de vista metodológico, pero se intentó examinar sus resultados de diversas maneras. Se adoptó un esquema de elasticidades. Con la información disponible puede analizarse la evolución de la demanda para cada país de América Latina. Sin embargo, en uno de ellos se obtiene una demanda sumamente elevada que no parecería posible sostener a largo plazo. Una vez ajustada esta cifra a una elasticidad máxima de 2.0 la elasticidad de la demanda de productos mecánicos en el conjunto de la región resulta como de 1.7, y fluctúa poco alrededor de este valor en las proyecciones efectuadas por países. Una vez más se simplificó el esquema de proyección adoptando una elasticidad uniforme de 1.7 para toda la América Latina. Con todo, se estudió también la sensibilidad de los resultados obtenidos con elasticidades que van desde 1.5 hasta 2.0.

En cuanto al grado de abastecimiento interno de la demanda, una primera hipótesis surge de comparar su avance en los últimos años desde 1950. Si se analizan las cifras del cuadro 86, puede deducirse que la proporción de abas-

²² Véase *Informe del Simposio Latinoamericano de Industrialización* (E/CN.12/755, Santiago de Chile, 14-25 de marzo de 1966).

²³ Véase CEPAL, *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas*.

tecimiento importado ha experimentado una disminución que corresponde muy cercanamente a una tasa de -4.0 por ciento al año. Sobre la base de que prosiga esta tendencia, se elaboró la hipótesis central de autoabastecimiento, denominada *b*. Además, se formularon otras dos hipótesis —la *a* y la *c*— que suponen una disminución en el grado de abastecimiento importado a un ritmo 25 por ciento mayor la primera y 25 por ciento menor la segunda, es decir, a tasas de -3.0 y -5.0 respectivamente.

CUADRO 86

América Latina: Hipótesis de abastecimiento importado mecánico

Hipótesis	Tasa en el grado de abastecimiento importado	Grado de abastecimiento importado (porcentaje)		
		1962	1975	1980
<i>a</i>	- 3.0	38.4	25.1	21.4
<i>b</i>	- 4.0 ^a	38.4	22.5	18.3
<i>c</i>	- 5.0	38.4	20.1	15.6

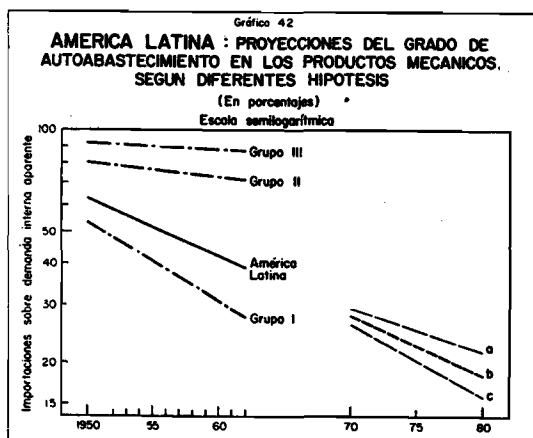
^a Aproximadamente.

De esta manera, la hipótesis *b* implica aceptar que América Latina en su conjunto prosiga el ritmo de sustitución de las importaciones mecánicas que ha logrado alcanzar en los últimos lustros; la hipótesis *c* admite la posibilidad de que la región logre intensificar el ritmo sustitutivo merced al proceso de integración y obtenga otro similar al que alcanzaron los países de mayor mercado durante los últimos años; en cambio, la hipótesis *a* se restringe a que la región llegue hacia 1975 a un nivel de autosuficiencia similar al que alcanzaron alrededor de 1962 los países de mercado más grande.

En líneas generales, tratándose de un proceso de integración, la hipótesis *a* sería conservadora, sobre todo si se acepta que la producción no debe restringirse a los países más desarrollados. La hipótesis *b* central, parecería no constituir una desmedida exigencia en un proceso de integración. Se estima bastante razonable que la ampliación de los mercados y las medidas para el desarrollo industrial necesarias para hacer efectivo aquel proceso permitan mantener el ritmo histórico de avance en el grado de autoabastecimiento. La hipótesis *c* podría responder a un proceso de integración con un desarrollo mecánico más intenso. En este caso, deberían ser más marcados los cambios en la estructura productiva de las industrias mecánicas y podrían surgir dudas en cuanto al periodo requerido para alcanzar una meta que en términos internacionales parece algo ambiciosa.

Sin embargo, al hacer la comparabilidad entre países, no debe perderse de vista que los costos latinoamericanos son relativamente elevados y que el abastecimiento en términos físicos es menor que medido en términos monetarios. Debe aceptarse este hecho porque la producción mecánica de América Latina está sobrevalorada en términos internacionales.

En el gráfico 42, junto con ilustrar las tres hipótesis de proyección, se muestra cómo evolucionó el abastecimiento interno en los tres grupos de países que se han analizado. Dada la forma en que se efectuaron las proyecciones de las demandas e importaciones, la producción resulta por diferencia. También se analizó la sensibilidad de la producción a distintas elasticidades de la demanda y grados diferentes de autosuficiencia.



Si se toma 1964 como referencia, la tasa de crecimiento en el valor bruto de la producción mecánica sería de 12.1 hasta 1975 y de 11.9 hasta 1980, en la hipótesis central con elasticidad de la demanda igual a 1.7 e hipótesis *b* de abastecimiento interno. En términos de la tasa de crecimiento alcanzada por el sector en los últimos años —que resultó de alrededor de 10 por ciento— las tasas señaladas no parecen suponer un esfuerzo extremado para la economía regional si se considera que al mismo tiempo la economía en su conjunto debe aumentar su ritmo de crecimiento en un punto. El crecimiento que se obtiene para la producción mecánica regional ha sido superado ya en 1950-60 por cinco países, contándose entre éstos algunos de mercado intermedio. Como pudo apreciarse en el cuadro 78, las relaciones entre el crecimiento del sector mecánico y el de la economía que sean superiores a 2.0 debe considerarse que constituyen una situación más o menos normal en las naciones en vías de desarrollo. Sin embargo, aunque esa tasa de incremento en la producción no parezca representar un esfuerzo cuantitativo extraordinario, sí debe incluir algunos cambios de importancia en su estructura para asegurar su durabilidad. Parece indudable que debería darse un mayor acento al aprovechamiento de las economías de escala y a la disponibilidad interna de maquinaria y equipo propiamente productivos.

En el cuadro 87 se indica la forma en que deberían variar las tasas de cre-

CUADRO 87

América Latina: Tasas de crecimiento en el valor bruto de la producción mecánica, correspondientes a diversas demandas y abastecimientos importados, respecto a 1964

(Porcentajes)

<i>Modificación del grado de abastecimiento importado correspondiente al sector mecánico</i>		<i>Año</i>	<i>Grado de abastecimiento importado (λ) (porcentaje) ^a</i>	<i>Elasticidad de la demanda respecto al producto</i>					
<i>Hipótesis</i>	<i>Tasa porcentual anual de cambio en el grado de abastecimiento importado: r_λ</i>			<i>15</i>	<i>16</i>	<i>17</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>20</i>
<i>a</i>	-3.0	1975	25.1	10.5	11.1	11.7	12.3	12.9	13.5
		1980	21.4	10.4	11.0	11.6	12.2	12.8	13.4
<i>b</i>	-4.0	1975	22.5	10.9	11.5	12.1	12.7	13.3	13.9
		1980	18.3	10.6	11.2	11.9	12.5	13.1	13.7
<i>c</i>	-5.0	1975	20.1	11.2	11.8	12.4	13.0	13.6	14.2
		1980	15.6	10.9	11.5	12.2	12.8	13.4	14.0

^a Importaciones sobre demanda interna.

cimiento en la producción mecánica para satisfacer diversos crecimientos de la demanda y las distintas hipótesis de autosuficiencia. Dentro del rango de elasticidades de 1.6 a 1.8 en las tres hipótesis de importación, la variación en el ritmo de crecimiento productivo no parece ser muy importante, y resulta todavía inferior a las tasas alcanzadas por algunos países latinoamericanos en los últimos lustros. De este modo, los objetivos que implica la hipótesis central de proyección podrían parecer en cierto modo pesimistas, si no fuera por los cambios estructurales que encierran y que introducen elementos de incertidumbre que sólo puede disipar un análisis sectorial más detallado.

Las proyecciones del sector mecánico que resultan de las hipótesis discutidas figuran en el cuadro 88. A pesar de la sustitución implícita, las importaciones provenientes de este sector superarían el 50 por ciento de las importaciones extrarregionales totales hacia 1975, y llegarían a alrededor del 60 por ciento de esta cifra hacia 1980, es decir, que incluso contando con un proceso de integración regional, la dependencia externa de las industrias mecánicas será todavía elevada y será también importante el papel que desempejarán en las importaciones.

CUADRO 88

*América Latina: Proyecciones de la industria mecánica
(Miles de millones de dólares de 1960)*

	Año	Hipótesis de abastecimiento interno		
		a	b	c
Demanda interna*	1975	27.2	27.2	27.2
	1980	44.3	44.3	44.3
Valor bruto de la producción	1975	20.4	21.1	21.8
	1980	34.8	36.2	37.4
Importaciones	1975	6.8	6.1	5.4
	1980	9.5	8.1	6.9

* Elasticidad de la demanda interna respecto al producto igual a 1.7.

La sensibilidad de las importaciones a diferentes elasticidades de la demanda en las tres hipótesis de abastecimiento se da en el cuadro 89. Nuevamente, entre elasticidades de 1.6 y 1.8, dentro de una misma hipótesis de importación, los cambios no son muy intensos.

Resulta de interés señalar algunos elementos que parecen dar una más amplia coherencia a las proyecciones efectuadas. Se hicieron brevemente comparaciones con otras proyecciones, y se examinó la coherencia de esos resultados en la industria mecánica con los de otros sectores de la economía.

Las proyecciones efectuadas para el valor de la producción resultan armonizables con las que se obtienen de aplicar modelos de crecimiento industrial²⁶

²⁶ Véase Naciones Unidas, *A Study of Industrial Growth (ST/ECA/74)* (Nº de venta: 63-II-B2), Nueva York, 1963

CUADRO 89

América Latina: Sensibilidad de las importaciones mecánicas^a
(Porcentajes)

Modificación del grado de abastecimiento importado correspondiente al sector mecánico			Grado de abastecimiento importado (λ) (porcentaje) ^b	Elasticidad de la demanda respecto al producto					
Hipótesis	Tasa por ciento anual de cambio en el grado de abastecimiento importado: r_λ	Año		1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0
a	-3.0	1975	25.1	.00	.06	.13	.20	.26	.35
		1980	21.4	.01	.11	.20	.30	.44	.56
b	-4.0	1975	22.5	-.11	-.06	.00	.06	.13	.20
		1980	18.3	-.16	-.08	.00	.09	.19	.30
c	-5.0	1975	20.1	-.20	-.12	-.10	-.05	.02	.08
		1980	15.6	-.28	-.21	-.14	-.07	.02	.12

^a Correspondiente a distintas demandas y abastecimientos importados $\frac{\Delta M^*}{M^*}$ (M^* = importaciones en la hipótesis central), en fracción de variación, cada año, relativos a la proyección con una elasticidad de 1.7 de la demanda respecto al producto y una tasa anual en el grado de abastecimiento importado de -4.0 por ciento, como referencia.

^b Importaciones sobre demanda interna.

a cada uno de los países del grupo 1, que es razonable esperar mantengan durante un tiempo una proporción elevada de la producción mecánica regional. Otra proyección efectuada con criterios más globales,²⁶ resultaría en un valor agregado por las industrias mecánicas de América Latina hacia 1975, un 40 por ciento más elevado que el contenido en este estudio.

Finalmente, debe observarse el sentido con que se han realizado estas proyecciones, que es el de examinar el papel que el sector de industrias mecánicas puede representar en un proceso de integración, dentro de sus grandes líneas. No se trata evidentemente de un plan. Para ello se precisarían estudios más detallados en que sea posible tomar en cuenta con precisión los necesarios cambios estructurales que esta industria debe experimentar y las líneas productivas que podría encarar, considerando no sólo la eficiencia de corto plazo, sino la política económica de conjunto que debe regir el proceso de integración.

No debe confundir el hecho de que —tal como ha sido tratado aquí— parezca que el objetivo primordial fuera sustituir las importaciones de bienes mecánicos. Esto es sólo el resultado de lo que es más factible de estudiar en las condiciones actuales, y evidentemente representa una posibilidad de importancia. Sin embargo, si se toma en cuenta una evolución más adecuada del comercio internacional debería ampliarse el acento del estudio. No se trataría ya de reducir importaciones, sino más bien de importar exportando. Es decir, en la medida en que pueda desarrollarse una industria mecánica verdaderamente eficiente, parece indudable que debe dar pruebas de su vigor participando activamente en el comercio internacional. En estas condiciones, si la América Latina pudiera superar la relación de centésimos entre la proporción de ventas mecánicas en las exportaciones y la de compras mecánicas en las importaciones, para llegar tan sólo al nivel de tres décimos del comercio exterior del Canadá —cosa que no parece demasiado ambiciosa— debería ampliar el total de sus exportaciones en alrededor de un 18 por ciento. Con ello se lograría una brecha de comercio ligeramente favorable a la región (para una tasa de uno por ciento adicional en el producto) y, sobre todo, se habría creado una estructura más simétrica del comercio exterior que, al garantizar un mayor crecimiento —inherente a la nueva estructura de las exportaciones— haría posible un proceso de desarrollo más ambicioso. Las exportaciones representarían hacia 1980 menos del 10 por ciento de la producción mecánica regional y, por lo tanto, la exigencia en términos de un mayor crecimiento del sector no sería muy elevada. Lo que indudablemente resultaría exigente en ese caso son los requisitos cualitativos y tecnológicos de dicha producción.

2. LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA

La industria siderúrgica no es sólo importante desde el punto de vista de su peso relativo en el total de las importaciones de América Latina, sino también por su vinculación con otras actividades industriales. Las estrechas relaciones

²⁶ "Projection of Demand for Industrial Equipment", en *Industrialization and Productivity*, *op. cit.*

entre el sector hierro y acero y las industrias mecánicas son de gran significación.

Aun enfrentando serias dificultades, el sector siderúrgico mostró un desarrollo dinámico en la última década. La tasa promedio anual de crecimiento de la producción fue de 12.5 por ciento en el período 1952-64, en tanto que la demanda interna aumentó más lentamente (aproximadamente en un 7.5 por ciento promedio anual). De tal manera, las importaciones se incrementaron tan sólo en un 1.5 por ciento anual, e inclusive disminuyeron ligeramente de 1958 en adelante.

CUADRO 90

América Latina: Demanda interna, producción y grado de abastecimiento interno de productos siderúrgicos en algunos países (Miles de toneladas de lingote equivalente)

País	1955			1960		
	Demanda interna	Producción (porcentaje)	Grado de abastecimiento	Demanda interna	Producción (porcentaje)	Grado de abastecimiento
Argentina	1 760	877	50	1 908	1 028	54
Brasil	1 683	1 240	74	2 830	2 277	80
Chile	334	324	97	331	399	100
Colombia	349	56	16	388	152	39
México	1 074	765	71	1 835	1 572	86
Perú	143	—	—	192	58	30
Venezuela	745	27	4	654	67	10
Otros países	668	31	5	623	42	7
América Latina	6 756	3 320	49	8 761	5 595	64

País	1963			1964		
	Demanda interna	Producción (porcentaje)	Grado de abastecimiento	Demanda interna	Producción (porcentaje)	Grado de abastecimiento
Argentina	1 658	1 263	76	2 432	1 833	75
Brasil	3 838	3 088	80	3 495	3 222	92
Chile	687	622	91	722	614	85
Colombia	481	249	52	580	264	46
México	2 046	2 046	100	2 542	2 402	94
Perú	271	78	29	268	87	32
Venezuela	576	328	57	...	338	...
Otros países	646	29	4	...	33	...
América Latina	10 203	7 703	75	11 413 *	8 693	77

* Estimaciones.

FUENTE: CEPAL, *La industria siderúrgica de América Latina (E/CN.12/727)*, Simposio Latinoamericano de Industrialización (Santiago de Chile, 14-25 de marzo de 1966).

Paralelamente a estos acontecimientos, el grado de abastecimiento regional creció con rapidez. La producción latinoamericana abastecía en 1952 tan sólo un 45 por ciento de la demanda, pasando a más del 75 por ciento en 1964. (Véase el cuadro 90.)

El aprovechamiento de plantas integradas de acero ha mostrado ser uno de los factores decisivos en el nivel de la demanda alcanzada individualmente por los países de América Latina. En tanto que el aumento de la demanda en el grupo de países que todavía no tienen esta industria básica osciló alrededor de un 5.0 por ciento anual entre 1952 y 1964, en el grupo de países que ya tenían instalaciones (o que están estableciéndolas) creció en un 7.7 por ciento. En este segundo grupo quedan comprendidos los países de mayor grado relativo de desarrollo y los de mayor mercado.

Tomando América Latina en su conjunto, la demanda promedio de acero por habitante llegó a ser de alrededor de 50 kilos en 1964, importante progreso si se compara con los 30 kilos correspondientes a 1952. Sin embargo, con respecto al promedio mundial de 130 kilos, la cifra indica claramente el atraso relativo de América Latina.

A pesar de la rápida expansión lograda en el transcurso de los últimos 10 años, la industria siderúrgica debe confrontar todavía numerosos problemas que han sido adecuadamente descritos en una publicación reciente.²⁷ Las inversiones iniciales efectuadas, por tonelada de capacidad, resultaron necesariamente elevadas tanto en razón de las escalas reducidas como de la necesidad de diversas obras complementarias que fue preciso ejecutar: vías de acceso, obras sociales, desarrollos mineros. Estas inversiones complementarias ascendieron a un 20 por ciento de la inversión fundamental en las instalaciones propiamente siderúrgicas. Otra dificultad está vinculada con un sobrediseño, destinado a lograr una mayor flexibilidad productiva, cuyo objeto es la producción de un más amplio surtido de artículos para compensar en cada uno de ellos el pequeño volumen del mercado. Como resultado de ello se da una cierta falta de equilibrio entre las capacidades de distintas secciones productivas. A ello se agrega la escasez de capitales propios que ha forzado a recurrir al crédito externo. En suma, todos estos problemas —y aun otros más específicos— dificultan una operación de esta industria con grados más adecuados de eficiencia, actualidad tecnológica y costos reducidos.

Sobre la base de datos históricos la elasticidad de la demanda respecto al producto bruto interno se estimó en 1.6, y, tomando en cuenta la tasa de crecimiento proyectada del producto, se determinó la demanda para 1975 y 1980.

En la proyección de la demanda interna de acero se consideró importante elemento de juicio la proporción que debería destinarse a las industrias mecánicas, o industrias transformadoras de metales. No sólo la demanda de acero se vincula con el crecimiento de la economía. También puede establecerse una estrecha relación entre la parte del acero demandado que se destina a industrias mecánicas y el producto bruto interno. Esa proporción no alcanza al 60 por

²⁷ Véase CEPAL, *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas*.

ciento en los tres países mayores de América Latina, mientras en países más adelantados industrialmente se acerca al 70 por ciento.

Si se toma en cuenta un crecimiento en el peso relativo que la industria mecánica representa en el empleo de acero, para la región en su conjunto, puede comprobarse que la proyección efectuada para la demanda de acero sobre la base de una elasticidad de carácter histórico, implica un volumen coherente con el implícito en la proyección *b* de industrias mecánicas. Sin embargo, esta comprobación se considera de mayor importancia que la sola proyección basada en elasticidades. Ello significa que si las industrias mecánicas, tal como se han proyectado, es decir, en relación con las necesidades de la industria mecánica, condujeran a mayores requerimientos de acero, sería preciso modificar las proyecciones siderúrgicas con este criterio, dejando de lado la proyección de tipo convencional, basada en sus elasticidades. Los motivos para centrar la proyección siderúrgica en la efectuada para industrias mecánicas pueden examinarse desde diferentes ángulos. En la sección anterior se indicaron algunas relaciones significativas sobre la vinculación entre ambas industrias que surgen de estudios recientes sobre cuadros de insumo-producto.²⁸

Otra manera de señalar la necesidad de estudiar ambos sectores en coordinación consiste en analizar las implicaciones del concepto de "demanda encubierta". Si se estudia la demanda de acero —en su forma de laminados— en algunos países de la región puede encontrarse que es exigua. Sin embargo, si se examinan diversas piezas de maquinaria y equipo fabricadas con acero, que actualmente se importan y que serían susceptibles de ser fabricadas en América Latina, se encontrará una demanda adicional de acero encubierta bajo la forma de importación de tales piezas. Esta demanda tiene cierta importancia para la región en su conjunto y sería precisamente otra forma de enfocar las vinculaciones entre siderurgia e industrias mecánicas.

Al igual que se elaboró más de una proyección para las industrias mecánicas, fue preciso hacer otras proyecciones coherentes para la industria siderúrgica. Reciben el mismo nombre que la hipótesis de abastecimiento interno mecánico correspondiente, esto es, *a*, *b* y *c*, siendo también *b* la proyección central. En el cuadro 91 se muestran los resultados.

CUADRO 91

*América Latina: Demanda interna, producción e importación de productos siderúrgicos**
(Miles de toneladas de lingote equivalente)

Año	Demanda interna			Producción			Importación		
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
1975	29 560	30 630	31 560	27 530	28 490	29 350	2 030	2 140	2 210
1980	46 100	48 000	49 500	43 820	45 600	47 060	2 280	2 400	2 440

* Según las proyecciones del sector de industrias mecánicas.

²⁸ Véase el punto 1 y D. Simpson y J. Tsukui, *op. cit.*

En cada hipótesis, la demanda de acero se vincula a través de una proporción creciente con la demanda interna de las industrias transformadoras de metales. En cuanto al grado de abastecimiento interno en productos siderúrgicos, se toma la orientación de la tendencia histórica en este campo y también el nivel alcanzado por los países latinoamericanos de mayor mercado. Sobre estas bases se han supuesto las cifras 94.7 y 96.0 por ciento de abastecimiento regional de la demanda interna hacia 1975 y 1980 respectivamente. Así pues, las importaciones seguirían creciendo al ritmo lento que experimentaron en el pasado, para alcanzar unos 2.3 a 2.4 millones de toneladas de lingotes equivalente hacia 1980. En este mismo año, la producción latinoamericana de productos siderúrgicos correspondería a unos 125 kilos por habitante, en comparación con 405 kilos en Francia, 469 en el Reino Unido y 629 en la República Federal de Alemania en 1963.

3. LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS

La industria química ha observado durante los últimos años un desarrollo satisfactorio y, en particular, en 1963 y 1964 la tasa de crecimiento de la producción se incrementó considerablemente en relación con las alcanzadas en los años anteriores. El cuadro 92 presenta algunos indicadores acerca de la evolución de este sector entre los períodos 1959-62 y 1962-64.

CUADRO 92

América Latina: Evolución de la industria química, 1959-64

	<i>Tasas anuales de crecimiento (porcentajes)</i>	
	<i>1959-62</i>	<i>1962-64</i>
Producción	9.8	11.7
Importación	6.3	6.6
Exportación	8.8	13.5
Comercio intrarregional	12.4	28.5
Consumo aparente	8.7	10.1

FUENTE: CEPAL, *La industria química latinoamericana en 1962-64* (E/CN.12/756), julio de 1966, p. 4.

El crecimiento de la producción durante todo el período alcanzó la tasa anual de 10.6 por ciento, un poco más alta que la del sector industrial en su conjunto. La comparación con tasas de crecimiento obtenidas en otras regiones puede apreciarse en el cuadro 93.

La estructura de la industria química de América Latina es un tanto desequilibrada. Hasta ahora, se ha concentrado fundamentalmente en la denominada industria química "tradicional y liviana", que produce artículos paraquímicos y está orientada hacia los bienes de consumo. Sólo una tercera parte del total de la producción se compone de bienes intermedios y materiales básicos. Sin embargo, estas calificaciones sólo son válidas para el pasado, dado que

CUADRO 93

Comparación internacional de las tasas de crecimiento obtenidas por la industria química, 1958-64

<i>Región o país</i>	<i>Tasa acumulativa anual de crecimiento (1958-64)</i>
América Latina	10.6 ^a
Países europeos de la OCDE	11
Estados Unidos	8
Japón	19

^a 1959-64.

FUENTE: *La industria química latinoamericana en 1962-64, op. cit.*, p. 8.

el sector se encuentra en proceso de cambio estructural. Durante los años últimos se han establecido numerosas plantas nuevas que incrementaron la producción de materiales básicos y bienes intermedios, especialmente fertilizantes y productos petroquímicos. También existen varios proyectos que es posible entren en operación antes de 1970, y que apuntan en la misma dirección.

Por lo tanto, en este sector puede apreciarse hasta cierto punto una extensión del modelo general del proceso de sustitución de importaciones que se ha venido llevando a cabo en América Latina. En general, la sustitución comenzó con la producción de aquellos tipos de bienes —sobre todo de consumo— que requerían relativamente poca elaboración técnica y que contenían grandes volúmenes de bienes primarios de amplia disponibilidad local. A medida que las posibilidades de este tipo de bienes fueron declinando se inició la producción de bienes intermedios y materiales básicos que exigen un mayor conocimiento tecnológico.

La tasa de crecimiento del consumo fue al parecer algo más baja que la de la producción. Entre 1959 y 1964 esta última alcanzó una tasa de 9.2 por ciento acumulativo anual. Por lo tanto, el aumento de las importaciones fue inferior al de la producción. Sin embargo, la región tuvo que emplear cerca de 1 200 millones de dólares para importar productos químicos en 1964, monto que representó el 14 por ciento del total de las importaciones de bienes y servicios de ese año. En 1959 dicha relación bajó a 12 por ciento.

El grado de abastecimiento interno se ha incrementado gradualmente, pasando de un 70 a un 74 por ciento aproximadamente entre 1959 y 1964. Siendo más reducido ese grado que el obtenido por los países más industrializados del mundo, cabe señalar que, dentro de la región, las diferencias son bastante notorias. En el cuadro 94 puede apreciarse que la Argentina, el Brasil y México han alcanzado un alto grado de abastecimiento interno. El tamaño del mercado también desempeña aquí un papel importante.

Por ello, la creación de un mercado integrado en América Latina permitiría el aprovechamiento de las economías de escala, una mejor utilización de la capacidad instalada y una mejor localización, que se traduce en el aprovechamiento de las economías externas.

CUADRO 94

Comparación del grado de abastecimiento interno en el sector químico, 1964

País	Producción para consumo interno como porcentaje de la demanda
Argentina	86
Brasil	86
Colombia	62
Chile	52
México	74
Perú	47
Venezuela	41
<i>Promedio de siete países</i>	75
Otros países de la región	43
<i>Total América Latina</i>	73
Alemania	88
Estados Unidos	98
Francia	87
Italia	91
Japón	91
Reino Unido	87

FUENTES: *La industria química latinoamericana en 1962-64*, op. cit., p. 127, cuadro 70; OCDE, *The Chemical Industry 1964-65* (CEP [65] 7), París, 1966.

La concentración de la industria química en los países de mayor desarrollo relativo de América Latina se refleja al comparar la proporción de las industrias químicas de la Argentina, Brasil y México con el resto de los países. (Véase el cuadro 95.)

Es interesante señalar en el conjunto de la industria química latinoamericana que ésta posee un cierto grado de dinamismo en sus exportaciones. A pesar de que las ventas exteriores en 1964 alcanzaron tan sólo un monto de 180 millones de dólares —que comparado con el total de exportaciones de la región

CUADRO 95

América Latina: Grado de concentración de la industria química, 1964 (Porcentaje)

	Demanda interna	Producción	Producto bruto interno
Grupo I ^a	72	80	65
Grupo II ^b	20	15	25
Grupo III ^c	8	5	10
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

^a Argentina - Brasil - México.

^b Colombia - Chile - Perú - Venezuela.

^c Resto de los países latinoamericanos.

FUENTE: *La industria química latinoamericana en 1962-64*, op. cit., p. 111.

es poco significativo— su tasa de crecimiento en los últimos años fue de 13,5 por ciento anual, lo que representa un contraste evidente con la falta de dinamismo de otros artículos. Los productos tradicionales —extracto de quebracho, caseína, alcohol etílico, óxido de plomo, salitre sódico y potásico, hormonas naturales o sintéticas, asfalto, etc.— continúan siendo los más importantes.²⁹ Sin embargo, la región también ha comenzado a exportar productos más elaborados: abonos químicos n.e., urea, desinfectantes, elastómeros S., etcétera.

El comercio interlatinoamericano ha tenido un crecimiento relativamente importante, aumentando su peso relativo en el total de las exportaciones intrarregionales de 24 a 31 por ciento de 1962 a 1964.

El método de proyección de la demanda se basó en la elasticidad. Sobre la base de datos históricos, la elasticidad de la demanda respecto al producto interno bruto fue estimada en 1.9.³⁰ Dada la tasa de crecimiento del producto bruto interno de la región y la demanda total del año base,³¹ se proyectó la demanda para los años 1975 y 1980. Los resultados se presentan en el cuadro 96.

CUADRO 96

América Latina: Proyección de demanda, producción e importaciones de la industria química, 1975 y 1980
(En millones de dólares de 1960)

	1975	1980
Demanda total	14 400	24 800
Producción	13 500	24 800
Importaciones	900	—

Las proyecciones de la producción se basaron en una estimación de la tasa de crecimiento de un 13 por ciento acumulativo anual, lo que implica una aceleración respecto al pasado. Sin embargo, no debe olvidarse que la tasa de proyección utilizada para el producto bruto interno es más elevada que la alcanzada en el período 1950-64. Además, ya se ha dicho que la estructura de la industria química se encuentra en proceso de cambio. Basándose en una evaluación de la ampliación de las plantas existentes y en los proyectos que iniciaron operaciones recientemente, es muy probable que América Latina acelere el proceso de sustitución de importaciones en productos intermedios y material básico de este sector.

Un proceso de integración económica acompañado de un programa regio-

²⁹ La participación de estos productos tradicionales era de 72 y 62 por ciento en 1962 y 1964, respectivamente, dentro del valor total de exportación de productos químicos.

³⁰ Se tomó en consideración la estructura específica de la industria química de América Latina. La tendencia más reciente, que recoge cambios estructurales significativos, conduce a la elasticidad señalada. El resultado que se obtiene con cifras referentes a años en que primaba la producción de tipos tradicionales es algo inferior.

³¹ Según la última publicación de la CEPAL (*La industria química latinoamericana 1962-1964*, julio de 1966) la demanda total fue de 4 500 millones de dólares en 1964. Calculada por I.L.P.E.S., la cifra correspondiente resulta bastante próxima y se empleó en las proyecciones.

nal de desarrollo puede permitir incrementar la capacidad productiva con una mejor utilización de la misma. La rebaja en los costos de producción puede traducirse en estímulo importante para una rápida expansión del comercio intrarregional. Actualmente, este comercio representa un porcentaje muy reducido de las importaciones totales de productos químicos en los países latinoamericanos. En 1963 alcanzó tan sólo un valor de 40 millones de dólares, lo cual representa alrededor de un 3,5 por ciento del total de importaciones internas de la región.

La experiencia internacional indica que el sector químico es en general un sector dinámico. En los países industrializados, por ejemplo, ha tenido tasas de crecimiento 50 por ciento más altas que la tasa promedio del sector manufacturero en su conjunto. A la luz de las consideraciones anteriores, una tasa de crecimiento de 13 por ciento no es necesariamente optimista, sobre todo si se toma en cuenta el supuesto implícito de un programa regional de sustitución de importaciones.

Del cuadro 96 se deduce que América Latina podría incrementar en forma gradual su autoabastecimiento, pasando de un 75 por ciento en 1964 a un 94 y 100 por ciento hacia 1975 y 1980, respectivamente. La proporción de 100 por ciento no supone que la región se abasteciese totalmente en todas las ramas químicas, sino que las importaciones de ciertos productos se compensarían en valor con las exportaciones de bienes de este mismo grupo industrial.

Este autoabastecimiento hacia 1980 es una meta a la cual podría llegar América Latina. La sustitución de productos químicos tradicionales y parquímicos ya ha alcanzado en muchos países proporciones muy elevadas de suficiencia interna, sobre todo en los sectores de los principales productos químicos orgánicos, las fibras artificiales, los agentes tensoactivos y blanqueantes, los gases industriales, los explosivos, los fósforos y productos para pirotecnia, los materiales para pintar y teñir.

En otro grupo de ramas se necesita un mayor dinamismo en la sustitución. Sería el caso de los productos químicos minerales, el caucho sintético y productos relacionados, incluido el negro de humo. Su dependencia con respecto a las importaciones es tal que en 1964 todavía se importaba alrededor de un 40 por ciento.³²

Según estas proyecciones, el consumo de productos químicos llegaría a unos 46 y 68 dólares por habitante en 1975 y 1980 respectivamente, en comparación con 100 dólares en un importante grupo de países europeos y 168 dólares en los Estados Unidos en 1964. Estas últimas cifras muestran el atraso relativo de América Latina en el consumo de productos químicos, incluso en una proyección a largo plazo.

4. EL PETRÓLEO Y SUS DERIVADOS

Durante los últimos años (1959-65) la producción regional de petróleo crudo creció a una tasa acumulativa anual inferior a la experimentada por la produc-

³² Véase CEPAL, *La industria química latinoamericana en 1962-64*, cuadro 71, p. 129.

ción mundial. (Véase el cuadro 97.) Si se excluye a Venezuela,³³ el ritmo de crecimiento alcanzado en el mismo período resulta algo más elevado (6.4 por ciento).

Simultáneamente, la producción de gas natural alcanzó en la región una tasa del 7.0 por ciento. Si se excluyese a Venezuela la tasa sería del 10.6 por ciento al año, debido al hecho de que en ese país el gas suele reinyectarse a los pozos.

CUADRO 97

Tasa de crecimiento en la producción de petróleo crudo, 1959-65
(Porcentaje)

<i>Región o país</i>	<i>Tasa acumulativa anual</i>
Estados Unidos y Canadá	2.1
América Latina	4.4
Europa occidental	7.9
Medio Oriente	10.2
África	12.0
Países de economía central-mente planificada	10.8
Total mundial	6.6

FUENTE: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1965.

El consumo total que hizo la región de los principales derivados de petróleo y de gas natural en términos de petróleo equivalente experimentó un crecimiento anual de 6.3 por ciento. Esta tasa comprende un intenso aumento del consumo de gas natural³⁴ (16.0 por ciento) y otra menor referente a los derivados de petróleo (4.5 por ciento).

En cuanto a las refinерías en muchos países de América Latina se construyeron instalaciones que satisfacen ampliamente el consumo interno. Pero las capacidades de estas refinерías suelen ser muy reducidas en contraste con la tendencia mundial a construir unidades de escala mucho más grandes. Por debajo de unas 200 000 toneladas de capacidad anual, se han expresado algunas dudas sobre la economicidad de esas instalaciones,³⁵ máxime si se tiene en cuenta —en lo que toca a centros de consumo cercanos a la costa— la reciente tendencia a emplear barcos-tanque de capacidad cada vez mayor con el consiguiente costo menor del transporte.

Incluso en las más recientes instalaciones predominan las grandes unidades de destilación de petróleo crudo, en tanto que otros tipos de procesamiento más avanzado —por ejemplo el *cracking* catalítico— tienen sólo un volumen reducido. Evidentemente, la composición relativamente simple del consumo

³³ La participación venezolana en la producción regional era de 78, 84 y 75 por ciento en 1950, 1957 y 1965 respectivamente.

³⁴ El gas natural constituía el 14 por ciento del consumo total en 1959 y, según cifras preliminares, el 27 por ciento en 1965.

³⁵ Véase P. R. Odell, *An Economic Geography of Oil*, Nueva York, 1963, p. 122.

interno de derivados petroleros influye en el diseño de la estructura de las refineras.

En el cuadro 98 se encontrará un índice de complejidad de las refineras en diversas regiones o países. Ese índice expresa la diversidad y el volumen relativo de productos "secundarios" que se producen después de la destilación primaria básica. En el Medio Oriente —y también en América Latina, aunque en menor medida— el índice es relativamente bajo debido a que la demanda es de carácter simple y el petróleo también se destina en gran medida a la exportación, ya sea crudo o parcialmente refinado. El índice más elevado que tienen otras regiones expresa la mayor variedad de la oferta de productos para otras industrias, especialmente la petroquímica. Con respecto a la cifra de países europeos y el Japón, debe señalarse que se hace un uso más intenso de productos químicos derivados del carbón.

CUADRO 98

Índice de complejidad del conjunto de refineras en algunas regiones y países del mundo, en 1964

<i>Región o país</i>	<i>Índice</i>
Australia	6.1
Europa	3.8
Japón	3.3
Estados Unidos	8.1
Canadá	5.7
Medio Oriente	2.6
América Latina	3.4
Asia	3.5

FUENTE: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1964*, p. 179.

Sobre la base de evaluaciones de la demanda de los principales derivados de petróleo y gas natural, realizadas al nivel de cada país y con base en la información y los estudios disponibles, se llegó a determinar una elasticidad de la demanda respecto al producto bruto interno en el conjunto de América Latina que resulta de 1.3 aproximadamente.

Debido al descubrimiento y a la explotación reciente de nuevos yacimientos de gas natural, la demanda creció a una tasa acumulativa anual de 16 por ciento entre 1954 y 1965. Parece poco probable que ese ritmo pueda mantenerse hasta 1980. Sobre la base de una demanda interna de productos derivados de petróleo y gas natural, equivalente a unos 80 millones de toneladas de petróleo en 1964, y adoptando una tasa de crecimiento del 8 por ciento al año, la demanda de estos productos podría alcanzar a unos 180 y 270 millones de toneladas, hacia 1975 y 1980 respectivamente.

Para proyectar la producción, se consideraron dos factores principales: la proporción destinada a satisfacer la demanda regional y la que se exportará al resto del mundo. Las exportaciones se proyectaron a una tasa de 4.4 por ciento

en el caso del petróleo crudo y de 3.0 por ciento en el de los productos refinados.³⁶

En lo referente a la producción que se destina a la demanda regional, se adoptó la meta del autoabastecimiento. Para ello, se consideró el volumen global de reservas en relación con la producción necesaria a esos fines, y se obtuvo una comparación razonable. Se tomó en cuenta igualmente la clara tendencia revelada registrada en muchos países latinoamericanos de llegar a un mayor grado de abastecimiento interno en productos petroleros. Este aspecto se manifiesta a través de la rápida expansión de las refinerías que operan en la región.

Sobre los lineamientos señalados, la producción total de América Latina debería alcanzar la cifra de 420 millones de toneladas en 1975, de las cuales 200 serían exportadas en forma de petróleo crudo y 40 como derivados, en tanto que los 180 restantes se utilizarían internamente. Hacia 1980 la producción total llegaría a unos 560 millones de toneladas. (Véase cuadro 99.)

CUADRO 99

América Latina: Proyecciones de la producción, demanda y exportaciones de petróleo crudo y derivados en 1975 y 1980

(En millones de toneladas de petróleo equivalente a 10 700 cal/kg)

Año	(1) Producción total	(2) Exportaciones totales	(3) Exportación de productos derivados	(3)/(2)=(4) Porcentaje	(5) Demanda regional
1975	420	240	40	9.5	180
1980	560	290	50	8.9	270

Como se acepta la posibilidad de que la producción abastezca el consumo, desaparecerían las importaciones de crudo y derivados que no tengan un carácter ocasional o de intercambio de calidades.

El valor de la producción destinada a consumo interno sería de unos 6 300 y 9 200 millones de dólares en 1975 y 1980. Tanto los costos de producción como los de refinación³⁷ fueron debidamente considerados.

5. LA INDUSTRIA DEL PAPEL Y LA CELULOSA

Una idea global de la evolución en 1950-64 de la industria del papel y la celulosa se muestra en el cuadro 100. El hecho más relevante es la rápida sustitución de las importaciones de papeles y cartones, especialmente en ese período. El mayor avance en el proceso se realizó en el rubro de otros papeles y cartones. En cuanto al papel para diarios, sólo un 30 por ciento del consumo

³⁶ Véase *Plan venezolano de minas e hidrocarburos, 1965-68*, Caracas, 1965.

³⁷ Se han estimado en 10 por ciento las pérdidas ocurridas durante la refinación.

aparente se satisface con producción regional, en contraste con los otros tipos de papel en que dicha relación alcanza a un 85 por ciento.

Existen algunos factores importantes de índole técnica y económica que han actuado conjuntamente, y que han estado condicionando el bajo grado de autoabastecimiento alcanzado en el papel para diarios, figurando entre ellos la estrechez de los mercados nacionales, que no permite aprovechar unas economías de escala de especial importancia en la producción de este tipo de papel. En

CUADRO 100

América Latina: Evolución de la industria del papel y la celulosa, 1950-64

	Promedio anual de la tasa de crecimiento en el quantum 1950-64 (porcentaje)			Producción interna como proporción de consumo aparente (porcentaje)		
	Producción	Consumo	Importación	1950	1960	1964
<i>Papel</i>						
Papel de diario	10.4	4.7	3.2	15	22	30
Otros papeles y cartones	6.9	5.8	1.2	74	80	86
Total	7.2	5.5	2.4	58	63	73
<i>Pasta</i>						
Mecánica	8.1	7.7	1.7	89	90	95
Química y semi-química	13.0	7.4	1.1	36	65	72
Total	11.2	7.5	1.1	48	70	78

FUENTE: *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas*, op. cit., pp. 292-294.

relación con la materia prima utilizada cabe señalar a) la escasez de coníferas en países como Venezuela y Colombia, o su elevado costo por problemas de mercado en Centroamérica; b) los problemas de acceso a las regiones productoras de coníferas en otros países por la insuficiencia de obras de infraestructura, y c) el reducido nivel de los derechos aduaneros en el promedio de la región, que no dan suficiente protección a este sector.

El peso de las compras de papel y celulosa en el total de las importaciones ha sido relativamente bajo. Durante los últimos años, el monto anual alcanzó la cifra de 180 millones de dólares, correspondiendo alrededor de las 2 terceras partes a papel para diarios y el resto a diversos tipos de papel para los cuales no se justifica la producción interna en vista de la pequeñez de los mercados nacionales.

Un segundo hecho importante es el rápido incremento que se ha logrado en la producción regional de pastas celulósicas. Ello se traduce en que América Latina se vaya liberando progresivamente de las importaciones en el abasteci-

miento del producto primario utilizado por la industria papelera. Las importaciones de pastas representan ahora alrededor de 55 millones de dólares anuales, de los cuales el 90 por ciento corresponde a las de pasta química de fibra larga.

En la producción de papel y pastas celulósicas se da una gran concentración fácilmente comprobable en los países de mercado relativamente grande. En efecto, la Argentina, el Brasil y México aportan cerca del 75 por ciento de la producción total.

A pesar del rápido incremento de la producción y del consumo, la capacidad instalada sólo se utiliza parcialmente. De acuerdo con estimaciones del grupo asesor CEPAL/FAO representa únicamente alrededor de un 70 por ciento, en relación con la capacidad teórica de producción. Ésta es una de las causas de que el precio de los productos de papel sea en general elevado en la región. Con un mercado integrado, ello podría ser fuente importante de sustitución de importaciones.

La demanda de productos de papel por habitante era alrededor de 13 kilogramos en 1964, en comparación con 9 en 1950. Este promedio es significativamente más bajo que el correspondiente al mundial de los últimos años (26 kilogramos). Por lo tanto, una aceleración en el crecimiento del ingreso puede convertirse en un estímulo importante para la industria latinoamericana.

En líneas generales, la metodología utilizada en este sector ha sido la misma que se utilizó en el grupo de sectores estudiados con mayor detalle. Primeramente se proyectó la demanda, procediéndose después a determinar el monto de la futura producción. Las importaciones se obtuvieron de la comparación entre los montos de la producción y la demanda. En las proyecciones se hace una distinción entre la producción de papel y la de celulosa, dado que la demanda de esta última se vincula técnicamente con la producción de papel.

El método para proyectar la demanda de los diferentes tipos de papel es equivalente básicamente al que utiliza el grupo asesor CEPAL/FAO. Las funciones utilizadas para la proyección de la demanda son del tipo: $\log d = a + b \log y + c \log^2 y$; donde d representa la demanda por habitante, e y , el ingreso por habitante.

Las demandas de los diferentes tipos de papel se proyectaron separadamente. Los resultados se presentan en el cuadro 101.

CUADRO 101

América Latina: Proyecciones de la demanda interna de papeles, 1975 y 1980
(En miles de toneladas)

Tipo de papel	1975	1980
Diarios	1 890	2 720
Imprenta y escribir	1 090	1 670
Otros papeles y cartones	4 640	6 760
Total	7 620	11 150

Para determinar la futura producción de papel es necesario referirse brevemente a la actual situación de este sector productivo. En las condiciones que se crearían con la existencia de un mercado latinoamericano integrado y la aplicación de un programa de industrialización regional, podrían obviarse la mayor parte de las dificultades mencionadas en relación al desarrollo de este sector. Las economías de escala se aprovecharían adecuadamente y una tarifa externa común conferiría un razonable grado de protección. Un programa global de obras de infraestructura contribuiría asimismo a remover las dificultades en el suministro de energía eléctrica, las capacidades instaladas se utilizarían plenamente y también la escasa disponibilidad de coníferas sería superada al facilitarse el acceso a los recursos forestales alejados de los centros de producción.

En el largo plazo no cabría desconocer que América Latina estaría en condiciones de lograr su autoabastecimiento en los diferentes tipos de papel. La restricción más importante en este momento se encuentra en la producción de papel de diario, debido a que la pequeñez de los mercados nacionales conduce a una producción antieconómica, y esa restricción desaparecería en un mercado integrado regionalmente. Sirvan como referencia la Argentina y el Brasil, países en los cuales en este momento alrededor del 95 por ciento de la demanda de productos de papel —excepción hecha del papel para diarios— se satisface con producción interna. Por estas razones, la proyección supone como objetivo un autoabastecimiento del 100 por ciento en los diferentes tipos de papel. Se excluye sólo el papel para diarios, en que son más conservadores los objetivos suponiéndose que el abastecimiento interno de la región alcanzaría a un 64 por ciento. Esta cifra se ha fijado sobre la base de una comparación con el desarrollo logrado por el Brasil. Este país, que en este campo es el más importante productor y consumidor de productos de papel —con el tamaño absoluto de mercado más grande de América Latina— ha conseguido elevar su grado de abastecimiento interno entre 1950 y 1964, pasando de 38 a 64 por ciento. Para la región —en un mercado integrado— se considera factible una evolución análoga, en cuyo caso la producción alcanzaría el 64 por ciento de abastecimiento interno hacia 1980, en comparación con el 30 por ciento a que se llegó en 1964. Sin embargo, las proyecciones no implican que todos los aspectos favorables de la integración y los objetivos de producción se lograrían de inmediato. Como en la instalación de nuevas plantas, el período de maduración toma alrededor de 5 años, la producción estimada para el año 1970 se basa esencialmente en los proyectos de ampliación de capacidad en las plantas actualmente existentes.

La demanda de pastas celulósicas se deriva de la proyección de los volúmenes de producción de papel mediante la aplicación de coeficientes técnicos.³⁸

Para determinar la producción futura de pastas, se aplica un criterio similar al utilizado en la producción papelera. Por lo tanto, la proyección hasta 1970 se basa en un inventario de la capacidad actual y los proyectos de expansión. En virtud de las consideraciones anteriores, adoptar para 1980 una

³⁸ Véase CEPAL, *El papel y la celulosa en América Latina: situación actual y tendencias futuras de demanda, producción e intercambio* (E/CN.12/570/Rev.3), marzo de 1966.

autosuficiencia total podría considerarse un objetivo razonable. (Véase el cuadro 102.)

CUADRO 102

América Latina: Proyección de la demanda interna de celulosa, 1975 y 1980^a
(En miles de toneladas)

<i>Pastas</i>	1975	1980
Pasta mecánica	1 780	2 420
Química y semiquímica de fibra larga	1 960	2 320
Química y semiquímica de fibra corta	2 340	4 150
Total	6 080	8 890

^a Crecimiento adicional del producto interno bruto en 1 por ciento sobre la tendencia alcanzada en los últimos 15 años.

En el cuadro 103 se presentan los resultados finales de las proyecciones de producción de pasta y papel. Cabe observar que las tasas de crecimiento de la producción de papel en el período 1975-80 se acercarían a alrededor de un 15 por ciento anual en el papel de diario y a un 10 por ciento en otros tipos. Estas tasas son algo mayores que las históricas, y la diferencia puede explicarse principalmente por los efectos positivos de un mercado integrado en este sector. Las tasas de crecimiento en las pastas quedan determinadas por las de la producción papelera. Sus valores son de 9 y 6 por ciento para pasta mecánica y para pasta química y semiquímica, respectivamente.

CUADRO 103

América Latina: Proyección de la producción regional de papel y celulosa, 1975 y 1980^a
(En miles de toneladas)

	1975	1980
<i>Papel, total</i>	<i>6 140</i>	<i>10 180</i>
Papel para diarios	870	1 740
Papel de imprenta y escribir	1 020	1 670
Otros papeles y cartones	4 250	6 770
<i>Pastas, total</i>	<i>5 750</i>	<i>8 890</i>
Pasta mecánica	1 610	2 420
Pasta química y semiquímica de fibra larga	1 800	2 320
Pasta química y semiquímica de fibra corta	2 340	4 150

^a Crecimiento adicional del producto interno bruto en 1 por ciento sobre la tendencia alcanzada en los últimos 15 años.

CUADRO 104

América Latina: Proyección de la demanda, producción e importaciones de papel y pastas celulósicas, 1975 y 1980
(Millones de dólares de 1960)

	1975			1980		
	Consumo aparente	Producción	Importación	Consumo aparente	Producción	Importación
Papel	1 420	1 180	240	2 090	1 940	150
Pastas	810	770	40	1 180	1 180	—
Total	2 230	1 950	280	3 270	3 120	150

Para ponderar la influencia de este sector en el programa regional de sustitución de importaciones, es necesario valorar las cantidades proyectadas. Comparando los valores de producción y de demanda es posible llegar a determinar las necesidades de importación. Los valores para los años 1975 y 1980 se presentan en el cuadro 104.

OTRAS CONSIDERACIONES ACERCA DE UNA POLÍTICA DE ACELERACIÓN DEL DESARROLLO

A. REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN

La necesidad de elevar el grado de desarrollo de América Latina —problema que adquiere un matiz especial dado el fuerte crecimiento de la población— se expresa en el requisito de una mayor tasa de crecimiento del producto regional. La hipótesis generalmente adoptada en este estudio ha sido que el producto bruto interno de América Latina crecería a una tasa mayor en uno por ciento a la obtenida durante los últimos quince años.

Frente a la necesidad de acelerar el ritmo de desarrollo surgen una serie de obstáculos originados en la estructura misma del aparato productivo de América Latina y de las relaciones de carácter institucional implícitas en esa estructura. Algunos de esos obstáculos son susceptibles de cuantificación, en tanto que otros pueden ser objeto de apreciaciones más bien cualitativas, aunque no por ello menos importantes.

Se han intentado aquí especialmente un análisis y una cuantificación del estrangulamiento externo. Aunque no pueda considerarse que sea éste el único aspecto relevante ni siquiera el más importante, lo cierto es que generalmente constituye uno de los factores de más peso y guarda estrecha relación con la problemática de la integración económica de América Latina. Sin embargo, desligar su enfoque del análisis de los problemas de carácter interno podría llevar a conclusiones un tanto erróneas sobre las posibilidades de lograr tasas más elevadas de crecimiento del producto a nivel regional.

Sería posible y muy útil analizar otros puntos de estrangulamiento que limitan el desarrollo. Entre ellos figurarían: a) la escasez de producción agrícola, que limita la capacidad de exportación y de producción de alimentos para el mercado interno, y que provoca en buena medida los problemas de tenencia y uso de la tierra; b) la escasez de mano de obra calificada, de técnicos y personal directivo y de capacidad empresarial; c) la lentitud del desarrollo de ciertos sectores a los que debiera asignarse el carácter de estratégicos por cuanto determinan las posibilidades de crecimiento de amplias áreas de la economía (sectores claves entre los que serían casos ejemplares la energía, algunas industrias básicas, etc.); y d) la falta de capacidad para crear tecnología y para adaptarla e incorporarla al sistema productivo, cuestión que está a su vez estrechamente ligada con las posibilidades económicas, financieras y de recursos humanos para realizar investigaciones en todos los niveles. Todos ellos son obstáculos por lo general importantes en los países en desarrollo.

Dentro del ámbito de las restricciones de carácter interno sobresalen las di-

facultades relacionadas con la formación de capital, en cuyos términos se traducen finalmente muchas de las presiones que implica un mayor ritmo de crecimiento. El proceso de formación de capital es de extrema complejidad. No sólo supone la generación de un monto dado de ahorro, sino también su captación y canalización, aspectos estos últimos que directamente atañen al comportamiento de aquellos grupos sociales que tienen capacidad de ahorro, así como al funcionamiento del mercado de capitales. También se vincula con la capacidad y disponibilidad de recursos específicos para transformar aquel ahorro en determinados tipos de inversiones.

Conviene intentar una primera aproximación cuantitativa de los requerimientos de inversión que se presentan ante un mayor ritmo de crecimiento del producto. Para determinar un orden de magnitud se han calculado las necesidades de capital sobre la base de una función de producción que relaciona el producto con la inversión acumulada.¹ Los resultados se recogen en el cuadro 105.

CUADRO 105

América Latina: Requerimientos de inversión hacia 1975 y 1980^a
(Millones de dólares de 1960)

Año	Monto
1975	47 000
1980	63 000
Promedio anual hasta 1975	38 000
Promedio anual 1975-80	56 000

^a Cálculos basados en la hipótesis de un crecimiento del producto bruto regional superior en 1.0 por ciento con respecto a la tendencia alcanzada en los últimos 15 años.

Los montos de inversión parecen bastante altos. Para formarse un juicio de lo que significan puede realizarse una comparación sobre la base de coeficientes de inversión. El crecimiento adicional de uno por ciento del producto requiere que dicho coeficiente alcance un valor promedio de 21.2 por ciento. En el pasado no alcanzó en general un valor mayor al 17 por ciento del producto bruto interno. Por otra parte, los movimientos de aumento del coeficiente se mantuvieron entre límites estrechos, lo que hace pensar que un valor de 21.2 por ciento requiere medidas de intensidad desusada. Es decir, el esfuerzo implícito en la elevación de 4 puntos en el coeficiente se traduciría en una

¹ La inversión se calculó realizando un ajuste de una función de producción que relaciona el producto bruto interno con las inversiones acumuladas entre el año base y el año $t-1$, a través del coeficiente producto-capital. La ecuación tiene la siguiente forma:

$$P_t = a_1 + b_1 \sum_{j=0}^{t-1} I_j$$

Una vez determinados los valores de los parámetros ($a_1 = 59912$, $b_1 = 0.28348$; coeficiente de correlación = 0.99), pueden estimarse las necesidades futuras de inversión, dada la proyección del producto bruto interno.

fuerte presión sobre la economía interna de América Latina a la luz de las últimas cifras disponibles.

El cuadro 106 revela que el proceso de formación de capital ha intensificado recientemente su papel de elemento limitativo del desarrollo, ya que el coeficiente bajó 1.3 puntos entre 1960 y 1965. Esa disminución se produjo casi exclusivamente en la inversión privada, pues esta última tenía en 1960 un valor con respecto al producto de 11.6 por ciento, bajando a 10.3 por ciento. Ello contribuye a agravar la situación, puesto que la inversión pública se orienta de preferencia hacia las obras de infraestructura y los servicios sociales, y esto —unido a la disminución de la inversión privada— puede traducirse en un retraso de la ampliación de la capacidad directamente productiva de bienes

CUADRO 106

América Latina: Inversión bruta fija como proporción del producto bruto interno, 1950-65
(Porcentajes)

Año	Coefficiente de inversión	Año	Coefficiente de inversión
1950	15.6	1958	16.4
1951	17.1	1959	16.6
1952	17.2	1960	16.8
1953	15.8	1961	16.6
1954	17.8	1962	16.7
1955	17.0	1963	15.5
1956	17.2	1964	15.8
1957	17.1	1965 ^a	15.5

^a Preliminar.

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina* (informes correspondientes a 1963, 1964 y 1965).

CUADRO 107

América Latina: Composición de la inversión bruta fija
(Como porcentajes del producto bruto interno)

Año	Inversión total	Pública	Privada
1950-54	16.7	4.7	12.0
1955-59	16.8	5.1	11.7
1960-64	16.3	5.0	11.3
1960	16.8	5.2	11.6
1961	16.6	5.1	11.5
1962	16.7	4.9	11.8
1963	15.5	4.6	10.9
1964	15.8	5.2	10.6
1965 ^a	15.5	5.2	10.3

^a Preliminar.

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina* (informes correspondientes a 1963, 1964 y 1965).

El comportamiento de esta variable dentro del proceso de crecimiento ha sido motivo de preocupación por la forma en que la asignación de los recursos de inversión se ha venido modificando en algunos países. Lo que ha ocurrido al parecer es una disminución de la participación de la inversión en maquinaria y equipo. En el conjunto de América Latina —excluidas la Argentina, Cuba y Venezuela— las construcciones dentro del total de la inversión bruta fija incrementaron su participación de un 44 por ciento en 1950-54 a un 51 por ciento en 1963. Ello se explica en parte por el auge que experimentaron la construcción de obras básicas y, principalmente, la edificación de viviendas.

Además, la participación de los bienes de capital en las importaciones ha venido disminuyendo a partir de 1957. Aunque una parte de esa disminución se debe al proceso de sustitución de importaciones, también hasta cierto punto debe interpretarse como síntoma de una menor participación de las maquinarias y equipo dentro del total de la inversión bruta. Aunque las obras de infraestructura y la mayor utilización de la capacidad instalada son positivas y muy necesarias, no son suficientes, porque las posibilidades de un crecimiento sostenido de largo plazo también estarán en último término en función directa del incremento de la capacidad productiva, vale decir, del capital en maquinaria y equipo. Si esto no ocurre, se estarán comprometiendo seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

Hay otro elemento importante que también explica en parte la disminución del coeficiente de inversión, a saber, el comportamiento que ha experimentado en los últimos años el ahorro externo. El déficit en cuenta corriente comenzó a disminuir a partir de 1961. Ello tuvo como consecuencia que el ahorro externo disminuyera asimismo en relación con el total de la inversión bruta, pasando de alrededor del 9 por ciento en 1961, a 2 por ciento en 1965. Esta evolución es reflejo parcial de la crítica situación de pagos que ha enfrentado América Latina, resultado de los elevados montos alcanzados por el endeudamiento externo y la gran dependencia del capital extranjero para financiar las importaciones y el desarrollo.

En el conjunto de la región el ahorro nacional contribuyó durante el período 1960-65 a financiar un 94 por ciento de la inversión total. Sin embargo, en el mismo período la Argentina financió el 97 por ciento de sus inversiones con ahorro nacional, en tanto que Venezuela se comportaba como un exportador neto de capitales. En cambio, en América Latina —excluidos esos dos países más el Brasil— esa relación alcanzó tan sólo un 85 por ciento. Ello pone de manifiesto las diferencias que subsisten dentro de la región en cuanto a los problemas de la formación de capital.

Dado que los recursos externos pueden desempeñar un papel complementario con respecto a los internos, puede adoptarse como hipótesis ilustrativa que el ahorro nacional debería financiar el 95 por ciento de la inversión total. Esto llevaría a necesidades de ahorro interno de 44 700 y 59 800 millones de dólares en 1975 y 1980 respectivamente, lo cual implicaría un esfuerzo bastante serio de capitalización. Una primera aproximación al problema se obtiene con el comportamiento promedio que debería observar el coeficiente de consumo respecto al producto. Durante el período 1965-80, este último debería ser del

orden del 80 por ciento, lo que puede compararse con el comportamiento histórico de un 84 por ciento. Se plantearía entonces la necesidad de adoptar medidas adecuadas para el logro de la formación de capital en la forma descrita, ante una aceleración del ritmo de crecimiento.

De todos modos es necesario subrayar que las consideraciones anteriores están hechas para América Latina en su conjunto. Por lo tanto, no revelan las características del proceso de formación de capital a nivel de países. Con toda seguridad, los esfuerzos de inversión —y los sacrificios que implican— presentan marcadas diferencias de país a país. Utilizando de nuevo el coeficiente de inversiones como indicador, se puede tener una aproximación de las diferencias que subsisten en la región. Hay países que han registrado en el período 1960-1965 coeficientes de inversión relativamente elevados, como la Argentina y el Perú, con valores de 21.9 y 23.2 por ciento respectivamente, en comparación con otros, como el Brasil y Chile con coeficientes de 13.4 y 12.3 por ciento respectivamente en el mismo período. Así pues, la elevación del coeficiente de inversión en el conjunto de América Latina exigida por las mayores tasas de crecimiento, presenta al nivel de países diferencias cuantitativas y cualitativas que es necesario no perder de vista.

B. LA BRECHA INVERSIÓN-AHORRO

Una de las formas en que se puede estimar la viabilidad de realizar la inversión requerida ante un mayor aumento del producto, consiste en comparar los montos proyectados de ahorro nacional con las necesidades de inversión, dado que *ex post* la inversión será necesariamente igual a las disponibilidades de ahorro, sean estas últimas de origen interno o externo. Lo anterior no es sino la cuantificación de una brecha inversión-ahorro.

Para realizar el cálculo de esta brecha, la inversión podría estimarse realizando un ajuste de una función de producción que relacione el producto bruto interno con las inversiones acumuladas a través de un coeficiente producto-capital. En cuanto al ahorro, la calidad de las cifras disponibles no permite una proyección directa de esta variable. El ahorro nacional tendría que determinarse como una variable residual, después de obtener una función de consumo. Los montos de consumo para el período de proyección, restados de los niveles de ingreso proyectados, darían por diferencia el valor del ahorro nacional.

No se presentan aquí cálculos de la brecha inversión-ahorro. Son varias las razones que han conducido a la adopción de este criterio. La determinación de la brecha inversión-ahorro, según el método indicado, está basada en consideraciones bastantes generales. Un conocimiento más profundo y adecuado de las relaciones entre el ahorro y la inversión, el funcionamiento y la significación de ambas variables dentro de la economía, exigiría un nuevo análisis con bases por lo menos tan extensas y profundas como las que se han elaborado en este estudio para proyectar la brecha del sector externo. Parece obvio que la utilización de algunas relaciones algebraicas agregadas —si no se acompañan de un análisis suficientemente detallado— no puede suplantar dicho

conocimiento. La significación y el valor de la determinación de una brecha no radica tanto en la magnitud absoluta a que puede llegar, sino en el análisis de la índole y la importancia de los problemas que se presentarán si se desean cumplir determinados objetivos de crecimiento. Es decir, no es la magnitud absoluta de la brecha lo que tiene más interés, sino el análisis acerca de los factores que limitan el crecimiento de un país, la forma en que operan y se relacionan entre sí, el grado en que pueden modificarse, etc. Parece, pues, evidente que ahondar en los problemas relativos al financiamiento interno escaparía a los propósitos de este estudio.

Además, cabría observar que la estimación de la brecha inversión-ahorro suele estar sujeta a inexactitudes de carácter estadístico bastante grandes. Ello se debe en parte a la forma agregada en que se plantea generalmente esta estimación, pues no es siempre posible disponer de elementos más discriminados. Por no disponerse de información adecuada acerca del comportamiento del ahorro, se utilizan funciones globales que expresan el comportamiento del consumo, para deducir el ahorro por diferencia con el ingreso. De esta manera, pequeños errores en la estimación de la función del consumo pueden afectar considerablemente el ahorro, por una parte por ser ésta una variable cuyo valor en términos absolutos es mucho menor que el consumo y, por otra, porque los resultados de la brecha inversión-ahorro muestran una aguda sensibilidad en los parámetros.

Aparte todo esto, es difícil proyectar el papel que desempeñará el gobierno, tanto en el consumo como en la inversión, ya que en cierto modo la política de este sector consiste en tratar de lograr un estímulo y una compensación en lo social y lo económico. De otro lado, la posibilidad y viabilidad de un giro nuevo en los ingresos del gobierno tampoco es problema de solución simple.

Con respecto a las cifras de inversión presentadas² cabría señalar que —dada la forma en que se determina esta inversión— utilizar una función histórica de producción para un mayor crecimiento del producto supone mantener constantes los márgenes de capacidad instalada ociosa, y dejar de lado el hecho de que las nuevas inversiones probablemente tengan una capacidad de generación de producto distinta a las que se han realizado hasta el inicio de las proyecciones. No se considera asimismo la posibilidad de lograr incrementos en el producto que no estén acompañados por crecimientos proporcionales de la inversión, alternativa factible de darse cuando existe desocupación de factores productivos, como es el caso en los países de América Latina.

El mismo hecho de trabajar en las proyecciones con un comportamiento similar al histórico en las principales variables crea la duda de si los resultados ofrecen suficiente grado de confianza bajo una hipótesis de mayor integración. Entre otras cosas, un mercado regional integrado supone un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada existente, un ahorro de inversión proveniente de la instalación de escalas de producción más adecuadas en las nuevas plantas, un mayor uso de la dotación existente de factores productivos,

² Véase antes la sección A del presente capítulo.

etc. Estos elementos serían positivos desde el punto de vista de la formación de capital. Sin embargo, otros factores —por ejemplo, la realización de un programa regional de industrialización y la necesidad de nuevas obras de infraestructura a nivel latinoamericano— requerirían un mayor esfuerzo de recursos reales y financieros. Se intentó antes³ determinar el monto total de las inversiones requeridas para cumplir con el programa regional de sustitución de importaciones. Sin embargo, no fue posible disponer de los antecedentes necesarios para una incorporación explícita de todas las alteraciones que puede sufrir el proceso de formación de capital en el contexto de un mercado integrado.

Además de las dificultades ya mencionadas, inherentes a una comparación entre ambas brechas, existe otra dificultad de carácter más bien conceptual. Aun si se hiciera un análisis de los problemas del ahorro y de la inversión tan profundo como el que se ha hecho para el sector externo, subsistiría el escollo de que los problemas que están detrás de cada brecha y las soluciones que se requieren en cada caso pueden ser diferentes e incluso no comparables.

Tanto la brecha comercial como la brecha del ahorro son conceptos *ex ante*. Constituyen comparaciones de las necesidades de importación y de inversión con las disponibilidades de los ingresos de exportación y de ahorro nacional respectivamente. *Ex post* no puede existir tal desigualdad, lo que significa que deben aplicarse medidas apropiadas para lograr un equilibrio. Sin embargo, influir sobre la magnitud de la brecha del ahorro requiere soluciones que son en gran medida distintas de las que se requieren para influir sobre la magnitud de la brecha de comercio.

De aquí resulta otro hecho: si un país determinado tuviera que encarar una brecha de comercio mayor en términos absolutos que la de inversión-ahorro, ello no implicaría necesariamente que esta última fuera más fácil de solucionar. Por ejemplo, en el caso de que ese país, con un cambio en su política económica, pudiera entrar con relativa facilidad en un proceso de sustitución de importaciones, o incrementar sus exportaciones, en tanto que fuese casi imposible aumentar dentro de un lapso previsible el ahorro interno a causa de su nivel muy bajo de ingreso, cabría concluir que, si bien la brecha comercial podría solucionarse de manera relativamente fácil, en cambio, la brecha de ahorro no encontraría solución inmediata, aunque fuera más pequeña en valor absoluto. Surge entonces de nuevo el problema relativo a las dificultades de comparar en forma global esfuerzos para aumentar las exportaciones con esfuerzos para incrementar el ahorro.

Aun en el caso hipotético de que un país buscara la solución de sus problemas únicamente por la vía de la ayuda financiera externa y pudiera obtener fondos extranjeros lo suficientemente amplios como para llenar la brecha mayor, no es necesariamente cierto que se realice la tasa de crecimiento proyectada, aunque en términos contables el problema podría solucionarse. Dejando de lado las implicaciones a largo plazo de tal política, quizá ocurriera que se dieran otros estrangulamientos. El país puede no tener suficiente capacidad

³ Véase el capítulo VII.

para concretar todas las inversiones, debido, por ejemplo, a escasez de mano de obra calificada, inmovilidad de factores productivos, etc.

Una comparación global entre la brecha de comercio y la de inversión-ahorro parte fundamentalmente de la hipótesis de que todos los bienes y factores productivos sean perfectamente sustituibles, hipótesis que no es realista por necesidad. Sólo mediante una consideración de la índole de los problemas, de las medidas que se requerirían en cada caso, de sus implicaciones en cuanto a esfuerzos sectoriales, y de las dificultades que sería necesario vencer para aplicar estas medidas, podría intentarse un análisis que estableciera dónde hay puntos de contacto y posibilidades de transferir un problema o expresarlo en términos de otro, así como de examinar los elementos comunes que tienen las dos brechas y su magnitud comparada.

C. NOTAS SOBRE LA ACELERACIÓN DEL RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO

La obtención de mayores niveles de ingreso no implica sólo la necesidad de remover obstáculos derivados del financiamiento para alcanzar una formación de capital acorde con las metas fijadas para el producto. Además del financiamiento en divisas y recursos nacionales, existen otras restricciones que pueden ser determinantes en la viabilidad de cualquier estrategia y meta que se planteen. Dada la índole de este estudio, no cabe entrar en un examen detallado de los problemas, pero conviene dejarlos señalados.

Una de las más importantes restricciones posibles es la disponibilidad de mano de obra calificada. El desarrollo de los sectores señalados en el programa regional de sustitución de importaciones, de acuerdo con las metas que éste implica, se traduciría en una presión sobre la disponibilidad de técnicos, profesionales, obreros calificados, etc. Actualmente es muy restringida esa disponibilidad. Basta recordar que en 1965 menos del uno por ciento de la población activa latinoamericana correspondía a la categoría de profesionales y técnicos. De los operarios y artesanos el 90 por ciento no poseía calificación alguna. La formación de cuadros técnicos es un proceso que toma considerable tiempo y se requieren varios años antes de comenzar a obtener frutos de medidas adoptadas para solucionar problemas de esta naturaleza. Aparte de ello, es necesario dedicar para dichos fines recursos adicionales de financiamiento y de otra índole.

En lo que atañe a la mano de obra no calificada, existe también otro problema. Los sectores industriales que constituyen la parte básica del programa regional de sustitución de importaciones plantean en general necesidades relativamente pequeñas de mano de obra no calificada; más bien utilizan técnicas con gran intensidad de capital y requieren mano de obra calificada. En América Latina se da un problema muy serio de desocupación estructural, que no ha tendido a solucionarse en los últimos tiempos. A la cantidad ya existente de mano de obra desocupada o subempleada se incorpora anualmente un número considerable de fuerza de trabajo debido a la alta tasa de crecimiento de la población y al descargo de mano de obra que efectúa el sector agrícola.

Por lo tanto, un proceso de industrialización en América Latina debiera prever la posibilidad de realizar una absorción de mano de obra mayor que la que se produce en la actualidad, y adecuada al problema existente. Esto podría significar que un planteo de desarrollo basado sobre todo en la sustitución de importaciones, y montado en consecuencia sobre las industrias aquí consideradas, no sería suficiente si se plantea en forma unilateral. Debería reconsiderarse el papel de las manufacturas que actualmente están más desarrolladas dentro de América Latina, que satisfacen la totalidad o la casi totalidad de la demanda regional, que se consideran generalmente por este motivo de carácter vegetativo por cuanto su crecimiento está dado sólo por el crecimiento de la demanda interna, y que, entre otras características, pueden tener precisamente la de absorber una proporción mayor de mano de obra, así como —en algunos casos— posibilidades de exportación al resto del mundo, dentro de un planteo adecuado a nivel internacional y regional. De ser así, el desarrollo de América Latina debiera plantearse mediante una combinación de sustitución de importaciones y de promoción de desarrollo de sectores ya existentes con vistas a un mayor intercambio regional y a una exportación de manufacturas al resto del mundo.

Tampoco se han considerado aquí los requerimientos de infraestructura que podrían estar ligados con la realización de un programa de desarrollo como el esbozado. En la sección correspondiente a la política regional de desarrollo se consideró brevemente este problema. Ahora sólo cabe señalar que los recursos físicos y financieros implicados en la solución mínima adecuada del problema de infraestructura pueden ser de significación y competir además en la utilización de recursos escasos con el programa considerado. En parte, estos requerimientos se han tomado en cuenta en forma indirecta al proyectar las necesidades de inversión de acuerdo con una tasa de crecimiento de la economía y una relación producto-capital global. Pero los requerimientos específicos en esta materia pueden desde luego ser distintos a los que surgen de un cálculo tan general como el que aquí se ha hecho.⁴ Cabe señalar una serie de ejemplos de necesidades potenciales de inversión en infraestructura: a] la incorporación de áreas rurales que han permanecido al margen del desarrollo del aparato productivo; b] los mayores requerimientos de productos intermedios provenientes de la agricultura que abastezcan al sector industrial; c] el acceso a las fuentes de materias primas en el caso de la industria de papel y de aquellas otras que utilizan las de origen mineral; d] la formación de complejos industriales; e] el desarrollo de zonas fronterizas; f] las obras necesarias en los países de menor desarrollo relativo, sobre todo frente a la posibilidad de instalar en ellos una parte de las industrias de carácter regional; g] la adecuación de los puertos de la región y el establecimiento de una red mínima de interconexión regional, etc. Todos éstos son casos —entre muchos otros— de necesidades de inversión que pueden llegar a ser considerables en este campo.

Por otra parte, son también necesarias algunas reflexiones acerca de si la estrategia implícita en este programa regional de sustitución de importaciones es adecuada y suficiente para encarar el desarrollo económico de América Latina sobre esa base. Hay algunos motivos para pensar que la realización de

⁴ Véase de nuevo la sección A de este capítulo.

este programa constituye una condición necesaria pero no suficiente para lograr un desarrollo adecuado en la región. Uno de ellos se apuntó ya al subrayar la posible falta de absorción satisfactoria de mano de obra. Pero también es posible plantear algunas dudas vinculadas con el tamaño del mercado latinoamericano y con los problemas de tecnología. Si bien es cierto que la regionalización del mercado —que permite ampliar su tamaño para uno de los países más grandes de la región en unas cuatro veces— da mayor viabilidad a la sustitución de importaciones, no lo es menos el hecho de que el mercado regional en su conjunto tiene todavía un tamaño no mucho mayor que el de un solo país de Europa occidental entre los más grandes. Además, el mercado latinoamericano es mucho más extenso geográficamente, y adolece de grandes problemas por la falta de comunicación adecuada entre sus distintas zonas, y por la superposición de sectores de mercado y de áreas que operan todavía al nivel de subsistencia.

De llevarse a cabo este programa regional de sustitución y de no efectuarse política alguna de promoción de exportaciones no tradicionales al resto del mundo, América Latina llegaría a tener en 1975 un coeficiente de importaciones extrarregionales con respecto al producto de 5.4 por ciento aproximadamente. Conviene recordar que el coeficiente correspondiente a los grandes países de Europa occidental se ha estado acercando últimamente al 20 por ciento, y que ello ha sido fruto de una política de ampliación del mercado de esos países mediante la integración europea y la mayor apertura hacia el exterior. Es decir, no serían muy claras las perspectivas de una estrategia de esta naturaleza para América Latina, pues es evidente que la conduciría a una desvinculación todavía mayor con respecto al resto del mundo. A pesar de su ampliación, el tamaño del mercado no necesariamente permitiría a estos países pasar sin solución de continuidad de la sustitución de importaciones a la exportación al mercado internacional en condiciones competitivas. Por otra parte, las consideraciones acerca de la menor capacidad y experiencia de creación e incorporación de tecnología de los países de América Latina con respecto a los europeos, son también pertinentes frente a esta posibilidad de disminución de vinculaciones con el exterior.

En resumen, aun cuando el programa de sustitución de importaciones llegara a permitir obtener una tasa de crecimiento razonable en América Latina por un período de 10 o 15 años más, si se aplica en forma singularizada posiblemente lograría esa meta utilizando totalmente las posibilidades de sustitución de importaciones que aun quedan en la región. De otro lado, no habiéndose preparado mientras tanto estrategias alternativas para operar después de este plazo, podría replantearse la crisis de desarrollo en condiciones mucho más serias por cuanto estarían agotados algunos de los márgenes que proporcionan actualmente las posibilidades de sustitución. Además, es probable que una estrategia de esta naturaleza implique continuar la línea de muy alta protección; de utilización relativamente pequeña de la capacidad productiva; de competencia insuficiente aun cuando fuera mucho mayor que la que proporciona una base puramente nacional, y, en general, de operación de los sectores manufactureros en condiciones de costos bastante elevados.

Pareciera, pues, que la apertura del mercado de cada país hacia la región debiera ir también acompañada de una cierta apertura del mercado regional hacia el exterior, realizada con vistas a objetivos bastante claros en materia de exportación de manufacturas al resto del mundo, de modo que se completara así la política de sustitución con otras destinadas a mantener una vinculación adecuada con el exterior, a importar exportando, y a preparar un horizonte más amplio para el desarrollo económico de los países latinoamericanos. La programación del reordenamiento de los sectores ya existentes de producción manufacturera constituiría entonces un punto sumamente importante de esta política regional de desarrollo pero que no es posible abordar aquí.

También se dejan de lado en este estudio todas las relaciones entre la política regional de sustitución y las reformas estructurales de carácter interno, que debieran programarse conjuntamente con ellas. El desarrollo industrial, que desempeña un papel muy importante en este programa, tiene evidente relación con la distribución del ingreso y con la reforma agraria, en cuanto que la primera influye sobre la demanda de productos manufacturados, y la segunda lo hace sobre el mercado interno, contribuyendo además a modificar la oferta de materias primas que pueden ser base del desarrollo de algunas industrias. Por otra parte, una redistribución del ingreso podría cambiar la estructura de la demanda y con ello la atención relativa que debería prestarse a los distintos sectores manufactureros.

Finalmente, conviene señalar que la estrategia de sustitución debería concebirse como parte de una política de desarrollo regional y debería también encuadrarse en el contexto de los planes de desarrollo económico y social de cada uno de los países. Esta consideración a nivel nacional podría hacer aparecer incompatibilidades o problemas que no se perciben a nivel regional, y hacer también necesario readaptar la totalidad del programa regional después de haber considerado la forma en que opera a nivel de cada uno de los países. Se volvería entonces a los totales regionales previo un examen de los aspectos de nivel nacional.

Algunos de estos elementos condicionantes de la realización de un programa regional de sustitución de importaciones no son exclusivamente propios de él, sino que constituyen planteamientos que parece necesario hacer frente a todo intento de acelerar la tasa de desarrollo de los países de América Latina. Limitado a un primer planteo en el que se trata de determinar la importancia que podría tener un programa de esta naturaleza sobre el desarrollo económico de la región, los límites de este estudio no han permitido penetrar en estos problemas en la forma que sería necesario. Desde luego debieran ser objeto de atención si se trata de elaborar realmente un plan regional de sustitución de importaciones.

CAPÍTULO NOVENO

CONSECUENCIAS DE UN MÁS INTENSO RITMO DE CRECIMIENTO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Se han examinado antes las consecuencias de mantener hasta 1980 una tasa de crecimiento cercana al 6 por ciento (1.5 por ciento adicional sobre la tendencia alcanzada en los últimos 15 años) y no es necesario repetir lo que se ha dicho en diferentes capítulos sobre exportaciones e importaciones, la brecha comercial y los problemas sectoriales y otro aspectos. Aunque de manera breve y esquemática se intenta examinar aquí los efectos de un crecimiento todavía mayor; esto es, se supone que América Latina mantenga sostenidamente esa tasa de crecimiento mayor en 1.5 por ciento a la de los últimos años.

El efecto sobre la brecha comercial es mayor que antes, como ya se ilustró de diversas maneras en el capítulo iv. Ante una brecha comercial de mayor magnitud y limitada por su propia lógica interna, queda empequeñecida la contribución financiera. Los resultados se muestran en el cuadro 108. Medio punto de crecimiento adicional en el producto implica así una brecha comercial 20 por ciento mayor en 1975, y 22 por ciento en 1980. También la brecha financiera resulta más grande en relación con el poder adquisitivo de las exportaciones.

En suma, de no modificarse las circunstancias actuales, las trabas que impedirían lograr un crecimiento económico al ritmo aproximado del 6 por ciento

CUADRO 108

América Latina: Brechas comerciales y financieras en el caso de desarrollo sin integración, 1975 y 1980^a
(Millones de dólares de 1960)

	1975		1980	
Importaciones	19 820		26 820	
Ingresos por exportación	14 240		16 630	
<i>Brecha comercial</i>	5 580		10 190	
Contribución neta del capital extranjero ^b	50*	- 1 220**	210*	- 1 830**
<i>Brecha financiera</i>	5 630	4 360	10 400	8 360

^a Crecimiento adicional del producto bruto interno de 1.5 por ciento sobre la tendencia de los últimos quince años.

^b Por convención, las cifras favorables a la región llevan signos negativos. * y ** son las hipótesis de entradas brutas del capital extranjero a las tasas de 4 y 8 por ciento, respectivamente.

se tornarían en dificultades todavía mayores si se intentara alcanzar una tasa algo más elevada.

Si se toman en cuenta los resultados del estudio sectorial a que se hace referencia en el capítulo VII, en una tasa de crecimiento cercana al 6,5 por ciento anual en la economía de América Latina, las reducciones que podrían obtenerse en las importaciones extrarregionales figuran en el cuadro 109. En él se muestra la sensibilidad de la reducción, a diferentes intensidades, que puede alcanzar el desarrollo de las industrias mecánicas. Las brechas comercia-

CUADRO 109

América Latina: Reducción de las importaciones extrarregionales en el caso de un programa regional de sustitución en 1975 y 1980^a
(Millones de dólares de 1960)

	Sin integración		Con integración según las diferentes alternativas para las industrias mecánicas					
			1975			1980		
	1975	1980	a	b	c	a	b	c
Importaciones extrarregionales	17 440	23 600	14 780	14 000	12 790	18 850	17 310	15 950
Reducción de importaciones			2 660	3 440	4 650	4 750	6 290	7 650
Reducción de importaciones respecto a la hipótesis b=100			77	100	135	76	100	122

^a Crecimiento adicional del producto bruto interno de 1,5 por ciento sobre la tendencia de los últimos quince años.

CUADRO 110

América Latina: Efectos del programa regional de sustitución sobre la brecha comercial, en 1975 y 1980^a
(Millones de dólares de 1960)

Año	Brecha comercial sin integración	Hipótesis alternativas de industrias mecánicas	Reducción de las importaciones extrarregionales	Brecha comercial correspondiente al caso con integración	Reducción de importaciones (porcentaje de la brecha de la brecha sin integración)
1975	5 580	a	2 660	2 920	48
		b	3 440	2 140	62
		c	4 650	930	83
1980	10 190	a	4 750	5 450	47
		b	6 290	3 910	62
		c	7 650	2 550	75

^a Crecimiento adicional del producto bruto interno de 1,5 por ciento sobre la tendencia alcanzada en los últimos quince años.

CUADRO 111

América Latina: Tasas de crecimiento en el valor bruto de la producción mecánica correspondientes a diversas demandas y abastecimientos importados, respecto a 1964^a

(Porcentajes)

<i>Modificación del grado de abastecimiento importado correspondiente al sector mecánico</i>			<i>Grado de abastecimiento importado (λ) (porcentaje)^b</i>	<i>Elasticidad de la demanda respecto al producto</i>					
<i>Hipótesis</i>	<i>Tasa porcentual anual de cambio en el grado de abastecimiento importado: r_λ</i>	<i>Año</i>		<i>1.5</i>	<i>1.6</i>	<i>1.7</i>	<i>1.8</i>	<i>1.9</i>	<i>2.0</i>
<i>a</i>	-3.0	1975	25.1	10.8	11.9	12.6	13.2	13.9	14.5
		1980	21.4	10.6	11.8	12.5	13.1	13.8	14.4
<i>b</i>	-4.0	1975	22.5	11.7	12.3	13.0	13.6	14.3	14.9
		1980	18.3	11.4	12.1	12.8	13.4	14.1	14.7
<i>c</i>	-5.0	1975	20.1	12.0	12.6	13.3	13.9	14.6	15.2
		1980	15.6	11.7	12.4	13.1	13.7	14.4	15.0

^a Crecimiento adicional del producto en 1.5 por ciento sobre la tasa alcanzada en los últimos quince años.

^b Importaciones sobre demanda interna.

CUADRO 112

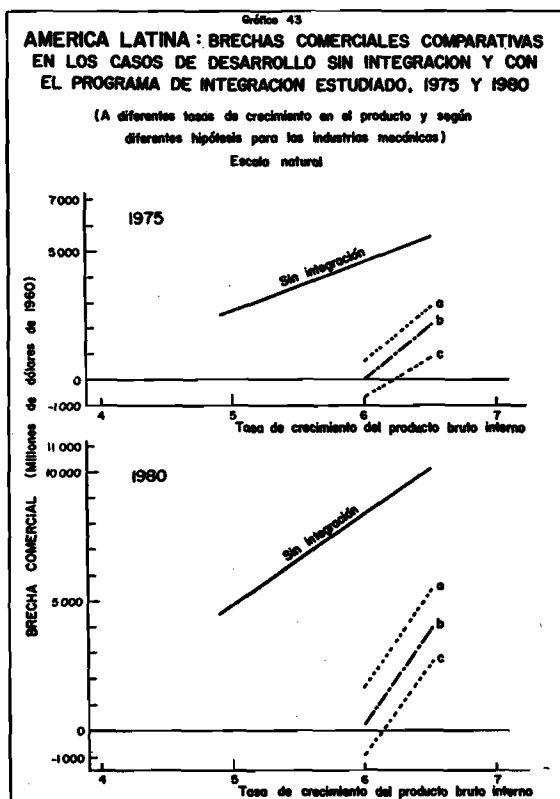
América Latina: Sensibilidad de las importaciones mecánicas en 1975 y 1980^a
(Porcentajes)

<i>Modificación del grado de abastecimiento importado correspondiente al sector mecánico</i>			<i>Grado de abastecimiento importado (λ) (porcentaje)^b</i>	<i>Elasticidad de la demanda respecto al producto</i>					
<i>Hipótesis</i>	<i>Tasa porcentual anual de cambio en el grado de abastecimiento importado: τ_λ</i>	<i>Año</i>		1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0
				<i>a</i>	-3.0	1975	25.1	-.01	.05	.13	.20	.29	.37
		1980	21.4	-.01	.08	.20	.31	.44	.57
<i>b</i>	-4.0	1975	22.5	-.12	-.07	.00	.06	.14	.21
		1980	18.3	-.17	-.10	.00	.09	.20	.31
<i>c</i>	-5.0	1975	20.1	-.21	-.17	-.10	-.05	.03	.09
		1980	15.6	-.29	-.23	-.14	-.07	.03	.13

- ^a Correspondiente a distintas demandas y abastecimientos importados $\frac{\Delta M^*}{M^*}$ (M^* = importaciones en la hipótesis central), en fracción de variación, cada año, relativos a la proyección con una elasticidad de la demanda respecto al producto de 1.7 y una tasa anual en el grado de abastecimiento importado de -4.0 por ciento como referencia. Esta hipótesis supone un crecimiento adicional del producto bruto interno de 1.5 por ciento sobre la tendencia de los últimos quince años.
- ^b Importaciones sobre demanda interna.

les que suscita el mayor crecimiento se ven compensadas en gran medida por los efectos del programa. (Véase el cuadro 110.)

En ese mismo cuadro puede apreciarse que el desequilibrio externo que tendría que afrontar América Latina representa sólo un 40 por ciento del que impediría su crecimiento de no producirse la integración económica que supone el programa regional de sustitución de importaciones. Sus efectos sobre la brecha comercial, a diferentes ritmos de crecimientos económico, pueden apreciarse mejor en el gráfico 43 que muestra la posibilidad de lograr en el producto una tasa de crecimiento superior a la alcanzada en los últimos años. Si bien el programa puede contribuir en forma significativa a reducir los obstáculos del comercio exterior al desarrollo, el futuro económico de América Latina no debe basarse exclusivamente en una política sustitutiva. Los resultados que ilustra el gráfico 43, están sujetos a una serie de incertidumbres que no se han some-



tido aquí a un análisis adecuado dentro del programa que se esboza en este estudio. Entre ellas, cabe destacar la evolución que podría registrarse en el sector agropecuario.

Además de las reducciones que obtiene el programa, es necesario coordinar los diversos mecanismos con que puede actuarse en el comercio exterior. Resulta así necesario examinar la función que puede desempeñar una reactivación de las exportaciones y el nuevo papel de las entradas de capital dentro de una situación integracionista. Las razones son diversas, pero cabe destacar entre ellas que la acción de un mecanismo único para enfrentar los problemas de comercio exterior suele conducir con rapidez a rendimientos decrecientes.

Es lógico esperar que —cuanto más intenso alcance a ser el proceso de desarrollo— se aprovechan en mayor medida todos los recursos disponibles. Ello ocurrirá no sólo porque parece que se refuerza el empleo conjunto de varias soluciones —resulta más que la suma de sus componentes—, sino también porque debe lograrse un crecimiento menos vulnerable y se debe participar plenamente, y con ventajas, en un amplio sistema de comercio internacional.

En el caso de que el programa de sustitución regional se oriente también hacia la exportación y consiga imprimir a ésta un ritmo mayor en 1.0 por ciento que en el pasado, las ventas exteriores se incrementarían en unos 2 000 millones de dólares hacia 1975 y en unos 3 000 en 1980. El resultado combinado de ello con el programa regional de sustitución sería que la brecha comercial quedaría reducida a cifras muy pequeñas, resultado que muestra la importancia de un diseño conjunto de las políticas de sustitución y de exportación.¹

Si al efecto positivo sobre el estrangulamiento externo del programa y de las mayores exportaciones se suman las consecuencias de las mayores entradas de capital —que desempeñan un papel más eficaz en el mercado integrado— puede considerarse la posibilidad de una brecha financiera favorable a la región. Y también resulta razonable considerar la posibilidad de lograr una posición de menor endeudamiento y una situación financiera más cómoda.

Sin embargo, es posible que ante las nuevas perspectivas que abre un mercado integrado cambie la composición y el ritmo de las entradas de capital. Es indudable que estas nuevas condiciones requerirían un cuidadoso examen que proporcione las bases para diseñar una política adecuada al respecto.

Finalmente, las implicaciones que tiene un más activo desarrollo en los sectores estudiados con detalle en el programa se expresará en forma sumaria a través de algunos cuadros. El cuadro 111 ilustra las distintas tasas con que debe crecer la producción interna de las industrias mecánicas para satisfacer las metas de abastecimiento interno y las diversas elasticidades de la demanda. Con una demanda que se exprese cuantitativamente con la elasticidad de 1.7 respecto al producto, las tasas difieren sólo en alrededor de 1.0 por ciento de las que se obtenían antes y quedan todavía dentro de márgenes razonables en comparación con la alcanzada por diversos países, incluyendo algunos de la propia América Latina.

El cuadro 112 ilustra la sensibilidad de las importaciones mecánicas a distintas elasticidades de la demanda y metas de abastecimiento interno. Nueva-

¹ Véase al respecto en el capítulo VII la sección referente a las industrias mecánicas.

CUADRO 113

*América Latina: Demanda interna y producción de los sectores incluidos en el programa de sustitución de importaciones**

Clasificación CIIU	Sectores	Año	En millones de toneladas			En miles de millones de dólares de 1960																	
			Demanda interna			Producción																	
13 y 321	Petróleo crudo y derivados	1975	190.0			190.0			6.7			6.7											
		1980	290.0			290.0			10.1			10.1											
27	Papeles y cartones	1975	8.2			6.7			1.5			1.3											
		1980	12.6			11.5			2.4			2.2											
	Pastas celulósicas	1975	6.5			6.2			0.9			0.8											
		1980	10.0			10.0			1.3			1.3											
311, 313 y 319	Productos químicos	1975							16.1			14.1											
		1980							28.0			26.5											
	Subtotal	1975							25.2			22.9											
		1980							41.8			40.1											
<i>Hipótesis de autoabastecimiento en el sector de los productos mecánicos</i>																							
	Subtotal	1975																					
		1980																					
341	Hierro y acero	1975	32.1	33.2	34.2	29.8	30.9	31.8	3.4	3.5	3.6	3.2	3.3	3.4									
		1980	51.8	53.9	55.6	49.3	51.2	52.9	5.2	5.4	5.5	4.9	5.1	5.3									
35, 36, 37 y 38	Productos mecánicos	1975	20.8	20.8	20.8	15.6	16.2	16.6	29.8	29.8	29.8	22.3	23.1	23.8									
		1980	35.2	35.2	35.2	27.7	28.8	29.8	50.4	50.4	50.4	39.6	41.2	42.6									
	Total	1975							58.4			48.4											
		1980							97.4			84.6											

* Crecimiento adicional del producto bruto interno de 1.5 por ciento sobre la tendencia de los últimos quince años.

CUADRO 114

América Latina: Importaciones y coeficientes de abastecimiento interno en relación con la demanda interna^a

Clasificación CIIU	Sector	Año	Importaciones			Coeficientes de abastecimiento interno ^b					
			Millones de toneladas				Miles de millones de dólares				
13 y 321	Petróleo crudo y derivados	1975	...			100.0					
		1980	...			100.0					
27	Papeles y cartones	1975	1.5			84.2					
		1980	1.1			93.0					
	Pastas celulósicas	1975	0.3			96.0					
		1980	...			100.0					
311, 313 y 319	Productos químicos	1975	2.0			88.0					
		1980	1.5			95.0					
	Subtotal	1975	2.2								
		1980	1.7								
<i>Hipótesis de autoabastecimiento en el sector de los productos mecánicos</i>			<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
	Subtotal	1975				2.2	2.2	2.2			
		1980				1.7	1.7	1.7			
341	Hierro y acero	1975	2.3	2.3	2.4	0.2	0.2	0.2	94.7	94.7	94.7
		1980	2.6	2.7	2.8	0.2	0.2	0.2	96.0	96.0	96.0
35, 36, 37 y 38	Productos mecánicos	1975	5.2	4.6	4.2	7.5	6.7	6.0	75.0	78.0	80.0
		1980	7.5	6.4	5.4	10.8	9.2	7.8	79.0	82.0	85.0
	Total	1975				9.9	9.1	8.4	85.2	86.4	87.5
		1980				12.7	11.1	9.7	88.2	89.8	91.1

^a Crecimiento adicional del producto bruto interno de 1.5 por ciento sobre la tendencia de los últimos quince años.

^b En términos de valor, porcentaje.

CUADRO 115

América Latina: Requerimientos de inversión fija bruta total en los sectores incluidos en el programa regional de sustitución de importaciones (Miles de millones de dólares de 1960)

Clasificación CIIU	Sectores	Año	Inversión nueva			Reposición			Inversión fija bruta total		
			a	b	c	a	b	c	a	b	c
13	Petróleo crudo y gasnatural	1975	7.2			10.2			17.4		
		1980	12.6			19.9			32.5		
321	Refinerías de petróleo	1975	3.1			1.4			4.5		
		1980	10.4			2.5			12.9		
27	Papel y celulosa	1975	3.2			2.9			6.1		
		1980	6.3			4.5			10.8		
311, 313 y 319	Productos químicos	1975	5.8			4.0			9.8		
		1980	9.4			6.4			15.8		
	Subtotal	1975	19.3			18.5			37.8		
		1980	38.7			33.3			72.0		
	<i>Hipótesis de autoabastecimiento en el sector de los productos mecánicos</i>										
	Subtotal	1975	19.3	19.3	19.3	18.5	18.5	18.5	37.8	37.8	37.8
		1980	38.7	38.7	38.7	33.3	33.3	33.3	72.0	72.0	72.0
341	Hierro y acero	1975	4.4	4.6	4.7	1.1	1.1	1.1	5.5	5.7	5.8
		1980	8.3	8.6	8.9	1.4	1.4	1.5	9.7	10.0	10.4
35, 36, 37 y 38	Productos mecánicos	1975	6.8	7.2	7.5	3.6	3.7	3.9	10.4	10.9	11.4
		1980	14.1	14.8	15.3	9.3	9.7	10.0	23.4	24.5	25.3
	Total	1975	30.5	31.1	31.5	23.2	23.3	23.5	53.7	54.4	55.0
		1980	61.1	62.1	62.9	44.0	44.4	44.8	105.1	106.5	107.7

mente puede apreciarse que entre elasticidades de 1.6 y 1.8 los efectos son poco marcados, e incluso se muestran más reducidos en la evaluación de las necesidades totales de importación.

Después de estas breves referencias al importante sector de industrias mecánicas, se presentan los cuadros 113, 114 y 115, que resumen los resultados obtenidos en los sectores estudiados.

SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

I. REQUISITOS E IMPORTANCIA DE UNA DEFINICIÓN ADECUADA

Referirse a la sustitución de importaciones implica comparar dos situaciones: una de importación efectiva y la otra normativa, estimada. Esta última intenta reflejar lo que sucedería con las importaciones de no ocurrir la sustitución. La sustitución de importaciones queda descrita en la medida en que se define la no sustitución, la posición de referencia. A esa situación de referencia se llamará caso de sustitución neutra, por los motivos que se dan más adelante. Se hará aquí un examen de la comparación y de las condiciones en que puede estimarse la situación normativa.

La importancia de la sustitución de referencia no necesita subrayarse. De ella depende la evaluación de los esfuerzos de sustitución y de las implicaciones de estos esfuerzos en cuanto a la influencia que tienen para el grado de industrialización. Además, en el campo de comercio exterior, la posición de referencia es la que recoge —haciendo abstracción de la sustitución— el estado de madurez de la estructura económica para evaluar su tendencia al desequilibrio exterior.

Si se adopta, como suele hacerse usualmente, la posición de sustitución neutra como una simple convención, con el solo atractivo de su sencillez, se pierden de vista todos los objetivos anteriores. En la misma convención se termina el análisis.

No es necesario repetir aquí el texto del capítulo III sobre importaciones en que se describe la manera en que se han realizado el análisis y la comparación de métodos para definir la sustitución neutra. En cambio, se pondrá más acento en la metodología utilizada.

Una primera condición para lograr una adecuada definición de la sustitución neutra es que debe realizarse a nivel global puesto que lo que interesa en definitiva es el balance de conjunto. De no tomarse en cuenta los efectos indirectos bien conocidos de las importaciones, pueden alterar las definiciones de carácter sectorial.

Interesa también que en la definición se refleje la estructura industrial de la economía y el papel que representan en ella las importaciones. Además, si por el requisito anterior se discrimina el origen sectorial de éstas, no debe olvidarse que las importaciones intermedias —y también las que se incorporan a la demanda final— sirven en definitiva para cumplir funciones económicas al satisfacer el consumo, la inversión o las exportaciones. Se requiere así una cifra de conjunto, pero no simple. Es necesario que a través de ella se exprese tanto una estructura de relaciones industriales como la función económica que en definitiva desempeñan las importaciones.

En esta función económica es donde puede encontrarse otro defecto de las usuales formulaciones de carácter simple, pues descuidan el hecho de que la demanda final tiene un contenido diversificado que se amplía en forma dispareja. Hay sectores de la demanda final que tienen un crecimiento más rápido que otros y también diferentes requisitos de importación.

Todas estas condiciones van señalando la necesidad de utilizar un esquema conceptual del tipo insumo-producto como herramienta con cuya ayuda pueda lograrse la definición buscada y conseguir al mismo tiempo cierto equilibrio entre el conjunto de

la economía y la consideración de sus partes componentes. Con esta base más desagregada, cabe hacerse hipótesis sobre la sustitución neutra al nivel sectorial que no sólo pueden tener un significado bastante claro y concreto en muchos casos gracias al nivel de detalle con que se conocen los sectores, sino susceptibles de vincularse con el desigual crecimiento de los componentes de la demanda final.

La suposición que se precisa hacer es que la estructura de relaciones interindustriales se mantenga fija tanto en su conjunto como en sus componentes nacionales e importados. La primera es una suposición básica de los análisis de insumo-producto, y la segunda, una parte importante de la definición que aquí se hace de la sustitución neutra.

La idea es que —realizando el examen a través de los sectores que insumen importaciones— se mantenga fija la proporción (y estructura) de esas importaciones respecto al valor bruto de la producción. Al nivel sectorial, y cuanto más concreto y detallado sea su contenido, si se mantiene la misma proporción y estructura de insumos importados respecto a producción nacional, parece expresarse claramente que no es posible lograr una mayor proporción de abastecimiento nacional del insumo respecto a la producción, y, por lo tanto, se mantiene la situación del año base, es decir, hay sustitución neutra que se manifiesta al nivel del sector insumidor. Tampoco parece posible implicar el desplazamiento de unos tipos de importaciones por otros, si se mantiene fija la estructura de las importaciones.

La razón de la expresión neutra que se ha preferido a no sustitución, reside en el carácter relativo del primer término. La situación inicial puede implicar una sustitución histórica considerable, y denominar el mantenimiento de su estructura como no sustitución no parece hacer justicia al proceso anterior. Además, en el término de sustitución neutra se engloba mejor la transición hacia diversos tipos de situaciones: por ejemplo, una situación hipotética en que se dé una intensa sustitución de importaciones en ciertos sectores, y en otros ocurra una evolución tal que en el conjunto resulte una tendencia de importaciones equivalentes a la de sustitución neutra. Es decir, se admite la coexistencia de sustitución en algunos sectores, sustitución neutra en otros y sobreimportación en terceros sectores, o lo que podría llamarse sustitución negativa. Así pues, en la denominación de sustitución neutra, se da cierta continuidad entre el concepto global de sustitución y el que puede ocurrir en cada sector.

No hay contradicción con el hecho de suponer que se abastecen una proporción y una estructura dadas de la producción nacional. Éste es el supuesto básico. El cambio en la participación de la producción nacional en la demanda interna es una consecuencia de la estructura de la demanda y de su crecimiento, así como también lo son —vista la estructura de insumos— las necesidades de importación. Por lo tanto, lo fundamental para definir la sustitución neutra es la estabilidad de la estructura de insumos importados dado el mantenimiento de los insumos totales.

La incapacidad —o la consideración de ella con fines analíticos— de alterar favorablemente la estructura, pero su mantenimiento respecto a situaciones menos deseables, se interpreta como la situación de sustitución neutra.

A continuación se expresará en términos matemáticos lo que se explicó en forma más general en el capítulo III.

2. EL ESQUEMA ADOPTADO

Si se piensa en términos de un esquema de insumo producto, en cuyas transacciones intermedias aparecen separadamente los insumos nacionales y los importados, puede

establecerse la siguiente relación entre las matrices de coeficientes técnicos nacionales e importados:

$$A_N + A_M = A \quad (1)$$

En el siguiente desarrollo para ilustrar el caso de sustitución neutra en el conjunto de la economía, esas matrices de coeficientes técnicos juegan un papel destacado. La suposición implícita es que ambas se mantienen fijas, lo que equivale a mantener tanto la estructura de relaciones industriales internas como las importadas. Esta suposición parece tanto más razonable cuanto menor competitividad pueda haber entre las importaciones y la posible producción nacional.

En estas condiciones, si se siguen utilizando formulaciones conocidas del insumo-producto, con la nomenclatura que figura al final de este anexo, puede establecerse la siguiente relación de carácter definicional, en términos de matrices, como casi todo este anexo:

$$x + \eta = w + y \quad (2)$$

que expresa que la suma del valor bruto de la producción y las importaciones, de cada sector, deben igualar a la demanda intermedia más la final correspondiente.

Si ahora se desglosa el sector de importaciones sectoriales por destino

$$\eta = w_M + y_M \quad (3)$$

y se opera de manera similar con la demanda intermedia y la final, separando sus componentes importados y nacionales, se tiene

$$w = w_M + w_N \quad (4)$$

$$y = y_M + y_N \quad (5)$$

Entonces, la expresión (2), puede reducirse a

$$x = w_N + y_N \quad (6)$$

a partir de la cual, y de aceptar las relaciones siguientes, que implican determinado comportamiento para los insumos nacionales en relación a la producción,

$$A_N x = w_N \quad (7)$$

se obtiene

$$(I - A_N) x = y_N \quad (8)$$

Relación usual del insumo-producto, que se diferencia de las formulaciones más frecuentes en el sentido que se trata de expresiones de origen nacional.

De (8), se obtiene

$$x = (I - A_N)^{-1} y_N = R_N y_N \quad (9)$$

En esta etapa pueden reunirse las importaciones al esquema. El total de importaciones intermedias, utilizando la última expresión, puede deducirse del modo siguiente:

$$e' w_M = m' x = m' R_N y_N = \mu' y_N \quad (10)$$

Así, las importaciones intermedias quedan expresadas en términos de un vector de requisitos directos e indirectos de importación por unidad de demanda final y del vec-

tor de demandas finales por sectores de origen. En la deducción anterior está implícita una etapa intermedia que significa cierta relación de comportamiento para los insumos importados

$$e'w_M = e'A_Mx = m'x \quad (11)$$

Es decir, se acepta que también los insumos importados guardan una relación sectorial de proporcionalidad al valor de la producción, además de mantener inalterada su estructura.

La etapa siguiente, utilizando otra conocida formulación del insumo producto, consiste en expresar las importaciones en una más detallada vinculación con los componentes de la demanda final. Si la demanda final de origen nacional se reparte en la de consumo, inversión y exportaciones, se tendrán las importaciones intermedias a través de sus tres componentes con estos destinos:

$$\mu'Y_N = \mu'(Y_{NO} + Y_{NI} + Y_{NX}) \quad (12)$$

y las importaciones totales M , pueden expresarse en términos de las intermedias y de las que se incorporan directamente al consumo y a la inversión

$$M = \mu'Y_N + Y_{MC} + Y_{MI} \quad (13)$$

Hasta ahora, las relaciones expuestas se refieren a un mismo período. Si se proyectan los componentes de la demanda final, y se mantiene fija la estructura interindustrial tanto en los insumos de origen nacional como en los importados, será posible deducir el incremento de las importaciones totales que resultan de los supuestos hechos hasta aquí. El mantenimiento de la estructura y las proporciones de insumos importados, al nivel de cada sector insumidor, corresponde a la definición adoptada para el caso de sustitución neutra.

De esta manera, relacionando el incremento anual relativo en las importaciones con la tasa de crecimiento en el producto, puede obtenerse una estimación de la elasticidad de importaciones que corresponde al caso de sustitución neutra.

Si se llama f a los factores de ampliación de cada componente de la demanda final, es decir, a factores tales que al multiplicarlos por cada componente de la demanda final, se obtiene su proyección a un período determinado, entonces la proyección de las importaciones al período 1, desde el período 0, puede expresarse así:

$$M^1 = \mu'(\hat{f}_{NO}^0 Y_{NO}^0 + \hat{f}_{NX}^0 Y_{NX}^0 + \hat{f}_{NI}^0 Y_{NI}^0) + \hat{f}_{MC}^0 Y_{MC}^0 + \hat{f}_{MI}^0 Y_{MI}^0 \quad (14)$$

En esta expresión las importaciones totales quedan relacionadas, a través de una suma ponderada, con los diversos componentes sectoriales y funcionales de la demanda final, tanto la de origen nacional como los bienes importados que se incorporan a ella.

Se puede apreciar en la relación anterior que la importación total quedará bastante influida por los componentes más importantes de la demanda final, y las ponderaciones mayores que provengan de los factores f de proyección o de los requisitos directos e indirectos de importación por unidad de demanda final.

También se aprecia que la situación de sustitución neutra, para que resulte completamente definida, requiere definiciones adicionales sobre la demanda por bienes de consumo y de inversión de origen importado. Naturalmente, en relación con todo esto, la definición de la sustitución neutra requiere también una justificación adecuada de cómo se proyecta la demanda final.

En este estudio, los diversos factores para proyectar la demanda final se obtuvieron de las publicaciones de la CEPAL *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* relativos a distintos países latinoamericanos, y de análisis e información propios. Esos factores son principalmente elasticidades del consumo sectorial respecto al consumo total, tasas de crecimiento de las exportaciones y previsiones realizadas sobre el crecimiento de las inversiones.

La hipótesis que se adopta en el caso de sustitución neutra, sobre los bienes de consumo importados, es que se mantenga también una cierta elasticidad respecto al consumo total, o bien, dada la pequeñez de este componente en relación con el total de importaciones, en algunos casos se adopta la hipótesis de que se mantenga fija su proporción respecto al consumo total. En cuanto a la inversión de origen importado, la hipótesis correspondiente es que se mantenga en la misma proporción respecto a la inversión total que en el año base.

Adoptando g como la tasa de crecimiento del producto para la proyección y g_0 la del período anterior de referencia, la expresión (14) puede reducirse a una forma más sencilla en términos de incremento si al mismo tiempo se aceptan algunas simplificaciones, se linealizan los factores f y se tratan en conjunto las inversiones de origen nacional. Se obtiene entonces:

$$\Delta M = M^1 - M^0$$

$$\Delta M^0 = \mu' \left[\varepsilon_{i_g}^A y_{NC}^0 + i_x^A y_{NX}^0 + \frac{(1-g)g - g_0}{g_0} y_{NI}^0 \right] + \tau_y Y_{MC}^0 + \frac{(1+g)g - g_0}{g_0} Y_{MI}^0 \quad (15)$$

En donde ε_{i_g} expresa en forma simplificada la tasa de crecimiento de cada tipo de consumo por origen sectorial, i_x la tasa de crecimiento de las exportaciones y τ_y la tasa de crecimiento, aproximada, para los bienes de consumo de origen importado.

La expresión siguiente, cuando se utiliza para proyectar

$$\frac{(1+g)g - g_0}{g_0} \quad (16)$$

recoge la hipótesis de que la inversión de origen importado mantenga la misma proporción al total de inversión. Esta expresión se deduce de relaciones del tipo Harrod-Domar, para proyectar la inversión total. Cuando $g = g_0$ el término de (16) se reduce a g .

Con las relaciones anteriores, puede estimarse la elasticidad de importaciones que corresponde a la sustitución neutra de

$$\theta = \frac{\Delta M^0}{g M^0} \quad (17)$$

Y también puede expresarse θ , algo más extensamente con base en la relación anterior de ΔM^0 .

$$\theta = (\varepsilon_i) \frac{y_{NC}^0 \mu^A}{M^0} + \frac{1}{g} (i_x)^A \left[\frac{\mu^A y_{NX}^0}{M^0} \right] + \left[\frac{(1+g)g - g_0}{g g_0} \right] \frac{\mu^A y_{NI}^0}{M^0} \quad (18)$$

$$+ \tau \left[\frac{Y_{MC}^0}{M^0} \right] + \left[\frac{(1+g)g - g_0}{g g_0} \right] \frac{Y_{MI}^0}{M^0}$$

En esta expresión, se han colocado separadamente en cada término los factores que operan el incremento relativo en el período de los que expresan la proporción de las importaciones que en el año base se destinaban a cada finalidad.

También puede apreciarse con claridad en (18) que se trata de una suma ponderada de la cual se deduce θ .

Se trata entonces de una suma ponderada de diversas tasas, cada una multiplicada por una proporción determinada. El resultado final tendrá un valor intermedio entre el de las tasas que se emplean. Puede estimarse que en el valor de θ tendrán una fuerte influencia los elementos de mayor ponderación, por ejemplo, el consumo de origen industrial que suele tener además una elasticidad relativamente elevada y que implica un sustancial requerimiento de importaciones (es decir, los μ correspondientes son de valor alto). También tiene gran influencia la magnitud relativa de las inversiones de origen importado que suelen ser significativas en la región. Además, si hay un cambio sustancial en la tasa de crecimiento, ese efecto tiende a amplificarse en los años iniciales, a causa del factor utilizado para proyectar las inversiones en el que influye la diferencia entre las tasas g y g_0 . Si la nueva tasa es igual a la original, el factor para el crecimiento de la inversión se reduce a la tasa de crecimiento en el producto.

Utilizando estas últimas relaciones simplificadas, con la información disponible sobre matrices de insumo-producto de algunos países latinoamericanos y con los diversos elementos de juicio de que se pudo disponer sobre elasticidades de la demanda y tasas de crecimiento de las exportaciones, se estimaron las elasticidades de importación, con el resultado de que corresponden en cada caso a cifras mayores que la unidad. En el caso de que la tasa de crecimiento en el producto utilizado por la proyección difiera significativamente de la histórica, el efecto explicado que ejercen las inversiones de origen importado influye para elevar aún más el valor de θ . Tal como se explicó, el valor de 1.2 para θ , parece ser representativo de las necesidades regionales de importación en el caso de sustitución neutra.

3. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA DEFINICIÓN USUAL

Como se ha explicado en el capítulo III, las definiciones usuales de la sustitución de referencia hacen abstracción de la importancia que tiene la estructura de los insumos importados. Suele tomarse por simple convención que mantener fijo el coeficiente inicial de importaciones respecto al producto representa la situación de referencia.

Ya se han expresado diversas críticas a esta convención que, en razón de las implicaciones que tiene, merecería un examen más detallado. En definitiva, el efecto de la sustitución se calcula como una diferencia y cualquier incertidumbre sobre uno de los componentes tiene un efecto relativo mayor sobre la diferencia misma. No se trata propiamente de incertidumbre en este caso, sino de una definición por convención, de carácter inadecuado por su excesiva simplicidad.

En el caso de mantenerse fijo el coeficiente de importaciones respecto al producto, cualquier cambio efectivo en el coeficiente se suele interpretar como sustitución. Está implícito que la sustitución de referencia tiene elasticidad unitaria de importación respecto al producto.

Siguiendo una exposición de Maizels¹ los cambios en la importación pueden rela-

¹ Véase A. Maizels, *op. cit.*

cionarse con variaciones en el coeficiente de importación o con cambios en el producto. Así, si se parte de un período base:

$$M_o = m_o P_o \quad (19)$$

en el período 1, se tendrá

$$\Delta M_o = P_1 \Delta m_o + m_o \Delta P_o \quad (20)$$

Si se aceptara que el cambio de m implica sustitución, el cambio en el producto puede compensarla. Determinando los componentes de sustitución² (primer término de 20) y de ampliación de importaciones (segundo término), para cada año en 1950-62 en la Argentina y el Brasil, y deduciendo el promedio de todo ese lapso, se obtienen resultados similares. Un incremento de la unidad en las importaciones corresponde al incremento de unas 3 unidades originado en el cambio del producto, y a una disminución de 2 unidades basada en la reducción experimentada por el coeficiente de importaciones. Sin embargo, no parece razonable llamar sustitución de importaciones a la que se origina por cambio en el coeficiente de importaciones, que implica elasticidad unitaria.

Si el coeficiente se mantiene fijo, la expresión (20) se reduce a:

$$\Delta M_o = m_o \Delta P_o \quad (21a)$$

o bien

$$M = m_o P \quad (21b)$$

En algunos casos se han cuantificado de esta manera las importaciones de referencia para después, al compararlas con las efectivas, deducir el monto de la sustitución lograda. (En el capítulo III se encuentran algunas referencias más concretas a este respecto.)

4. NOMENCLATURA

A	Matriz de coeficientes técnicos
x	Vector de los valores brutos de la producción nacional
w	Vector de las demandas intermedias de cada origen sectorial
η	Vector de las importaciones totales de cada origen sectorial
y	Vector de las demandas finales, por sectores
Y	Demanda final total
M	Importaciones totales
M	como subíndice indica, Importación u origen importado
N	como subíndice, indica Nacional
m	Vector de coeficientes de importación, por sectores insumidores
'	indica trasposición
e	Vector de unos
C,I,X	subíndices para indicar consumo, inversión, exportaciones
A	indica matriz diagonal
f	Factor de ampliación de la demanda
e_i	Elasticidad del consumo sectorial respecto al total

² También se dice sustitución bruta para expresar que representa el resultado de una serie de sucesos al nivel de los sectores.

i_x	Tasa de crecimiento de las exportaciones
τ	Elasticidad de los bienes importados de consumo respecto al consumo total
g	Tasa de crecimiento en el producto, para la proyección
μ	Vector de requisitos directos e indirectos de importaciones (por unidad de demanda final de origen nacional)
0,1	indica período base o de referencia, y período 1 de proyección, respectivamente

RELACIONES MATEMÁTICAS EMPLEADAS EN EL
CAPÍTULO SOBRE FINANCIAMIENTO EXTERNO

Se describirá sólo una de las variantes estudiadas; las demás difieren ligeramente. En esta variante las proyecciones de los elementos financieros se basan en diversas tasas para las entradas brutas de capital. El proceso más largo está en el cálculo de los servicios, que se dividen en dos grupos: los que se originan en la deuda actual en el año base y los que surgen de los nuevos ingresos recibidos después de ese año.

Una vez calculados todos los servicios, se deducen de las entradas brutas de capital; el residuo que se obtiene de esta manera para cada año se llama contribución neta del capital. Se sobreentiende que es contribución al financiamiento de la brecha comercial.

Las ecuaciones utilizadas son las siguientes:

$$EBK_t = ID_t + DO_t + POP_t \quad (1)$$

$$PS_t = PS_{At} + PS_{Nt} \quad (2)$$

$$PS_{At} = R_{At} + U_{At} + ADX_{At} \quad (3)$$

$$PS_{Nt} = R_{Nt} + U_{Nt} + ADX_{Nt} \quad (4)$$

$$CNK_t = EBK_t - PS_t \quad (5)$$

$$BF_t = BC_t - CNK_t \quad (6)$$

En el texto se describe la composición de las diversas entradas brutas. En resumen, se han considerado las siguientes proporciones:

$$\frac{ID}{EBK} = 0.18 \quad \frac{DO}{EBK} = 0.07 \quad \frac{POP}{EBK} = 0.75$$

Debe hacerse una indicación sobre los períodos. El año base, al final del cual se computa la deuda acumulada DX_0 , es el año 0. El primer año en que se calculan las entradas brutas es el año 1.¹ Por lo tanto, la proyección de las entradas brutas con la tasa correspondiente resulta de

$$EBK_t = EBK_1 (1 - r_{obb})^{t-1} \quad (7)$$

A continuación se calculan los servicios de la deuda actual acumulada y de las inversiones. Se utilizan aquí relaciones de un tipo algo diferente de las aplicadas a los nuevos ingresos.

¹ Las entradas del año 1 se han calculado con la misma tasa, aplicada sobre el promedio de dichas entradas en los tres años anteriores a la proyección.

Los servicios de los compromisos actuales son entonces:

$$ADX_{At} = d(1-d)^{t-1}DX_0 \quad (8)$$

$$R_{At} = i_A(1-d)^{t-1}DX_0 \quad (9)$$

$$U_{At} = u_A IX_0 \quad (10)$$

Los valores de estos parámetros son: $d = 0.10$, $i_A = 0.037$ y $u_A = 0.07$.

En cuanto a los servicios que se originan en los nuevos ingresos anuales, se calcularán primero las amortizaciones e intereses y finalmente las utilidades.

Se considera que se reciben 5 tipos de crédito distintos que se diferencian uno de otro en el número n de años de amortización y en la tasa de interés correspondiente. No se distinguen aquí variaciones en el período de gracia.

El siguiente esquema (cuadro 1), que se presenta como matriz Ω_h , indica las amortizaciones que provienen de cada crédito. Los años en que se originan los créditos

CUADRO 1

Matriz Ω_h de amortizaciones

Créditos tipo h con período n de amortización ($a = \frac{1}{n}$)

Año de la amortización	Año del crédito	1	2	3	...	t
	crédito	POP ₁	POP ₂	POP ₃	...	POP _t
1		—	—	—		
2		aPOP ₁	—	—		
3		aPOP ₁	aPOP ₂	—		
⋮						
(t+1)						aPOP _t
⋮						
n+1		aPOP ₁	aPOP ₂	aPOP ₃		
n+2		—	aPOP ₂	aPOP ₃		
n+3		—	—	aPOP ₃		
⋮						
t+n						aPOP _t
⋮						

corresponden a las columnas y los años a que corresponden los pagos figuran en las filas. El mismo esquema es válido para los cinco tipos de crédito. Sólo varía de uno a otro el valor de n , o período de amortización, o su recíproco a .

Puede apreciarse que se utiliza un procedimiento de amortización lineal. Como el esquema puede utilizarse para cualquiera de los tipos de crédito señalado, no se diferencia el valor de a ni el de los préstamos POP, a través de nuevos índices o subíndices. (Véase el cuadro 2.)

CUADRO 2

Características de los préstamos nuevos

Tipo h	n	i_h	Proporción respecto a POP total
1	30	0.025	0.25
2	30	0.055	0.25
3	20	0.055	0.15
4	15	0.055	0.15
5	10	0.060	0.20

b Bienes, servicios netos y turismo (gastos brutos), precios CIF.

Las amortizaciones que corresponden a cada año y a cada tipo de crédito, pueden obtenerse sumando las columnas de la matriz Ω_h correspondiente, es decir, matricialmente se obtiene un vector columna $\Omega_h e$.

En términos algebraicos, la amortización proveniente de los créditos de tipo h , que vence el año t , resulta

$$ADX_{Nt}^h = a_h \sum_{j=t-1-n_h}^{t-1} POP_j^h \quad (11)$$

donde debe cumplirse la condición de si $j < 1$, entonces $POP_j = 0$.

Las amortizaciones totales, de todo tipo de créditos, son la suma de cada una de las anteriores

$$ADX_{Nt} = \sum_{h=1}^5 ADX_{Nt}^h \quad (12)$$

o bien, en términos matriciales, el vector columna suma $(\Omega_1 + \dots + \Omega_5) e$.

Para calcular los intereses se aplica la tasa correspondiente sobre el saldo de la deuda pendiente al fin del año precedente. Como en el caso anterior, se omiten los índices para diferenciar cada tipo de crédito. El esquema es aplicable a todos ellos; los intereses totales se deducen por suma de los que origina cada tipo de crédito.

Con base en el cuadro 1, y utilizando el criterio recién explicado, pueden expresarse los intereses a través de la matriz Γ_h que figuran en el cuadro 3.

Sobre las matrices Γ_h puede calcularse el vector columna $\Gamma_h e$, cuyos elementos representan los intereses que vencen cada año de un determinado tipo de crédito.

El elemento de este vector columna correspondiente al año t , tiene la siguiente expresión algebraica:

$$R_{Nt}^h = i_h \sum_{j=t-n}^{t-1} \left[1 - (t-j-1)a_h \right] POP_j^h \quad (13)$$

donde debe cumplirse la condición que si $j < 1$ entonces $POP_j = 0$.

En cuanto a las utilidades, su expresión es la siguiente:

$$U_{Nt} = u_N ID_{t-1} \quad (14)$$

El valor de u_N es 0.07.

En este estudio se trabaja con inversiones netas, es decir, después de las depreciaciones correspondientes. Se sigue este procedimiento por la falta de información estadística adecuada sobre inversiones brutas y depreciación.

De este modo, se cuenta con todos los elementos necesarios para el cálculo de PS, y con esa cifra y las entradas brutas de capital se deduce la contribución neta del capital al financiamiento de la brecha comercial.

Estos mismos cálculos se realizaron con diversas tasas r_{ebb} tal como se describe en el texto. En todos estos cálculos es tomó en cuenta la relación entre el pago por servicios y los ingresos por exportaciones.

Deben mencionarse brevemente otras dos variantes de cálculos. La primera parte de la relación del pago de servicios a exportaciones. Si se acepta una proporción tope para esa comparación —por ejemplo, un tercio— es posible calcular el pago de servicios y de éste pueden deducirse las entradas brutas necesarias y su tasa implícita. Una segunda variante consiste en compensar totalmente la brecha comercial, es decir $BF = 0$. Queda así determinada la contribución neta de cada año sobre la cual pueden recalcularse las entradas brutas.

NOMENCLATURA²

CNK	Contribución neta del capital extranjero.
EBK	Entradas brutas de capital extranjero.
PS	Pagos totales de servicios del capital.
ID	Inversiones directas.
DO	Donaciones oficiales.
POP	Préstamos oficiales y privados.
DX ₀	Deuda externa acumulada al año 0.
IX ₀	Inversión directa neta acumulada al año 0.
R	Intereses.
U	Utilidades.
ADX	Amortizaciones.
BC	Brecha comercial.
BF	Brecha final o financiera.
Q	Matriz de amortizaciones.
Γ	Matriz de intereses.
e	Vector columna de unos.
i	Tasa de interés.
u	Tasa de utilidades.
d	Factor de amortización para deuda acumulada el año base.
r _{ebb}	Tasa de las entradas brutas de capital.
n	Período de amortización de los nuevos créditos.
a	Recíproco de n.

² El significado de estos símbolos se describe con más detalle en el capítulo v.

- h** Como índice o subíndice, indica cifras que corresponden a determinado tipo de crédito.
- t** Tiempo, contado a partir de 0 en el año base; también se emplea como subíndice.
- N** Como subíndice indica cifras que corresponden a la nueva deuda o inversiones, después del año base.
- A** Como subíndice, indica cifras que corresponden a la deuda o inversiones acumuladas hasta el año base.

CUADROS E ILUSTRACIONES COMPLEMENTARIAS

CUADRO I

Tipos de cambio de paridad utilizados en este estudio

<i>Pais</i>	<i>Tipo de cambio</i>
Argentina	50
Bolivia	7
Brasil	83
Colombia	4.5
Costa Rica	4.6
Chile	1.05
Ecuador	11.5
El Salvador	2
Guatemala	0.9
Haití	3.5
Honduras	1.9
México	8
Nicaragua	6
Panamá	0.9
Paraguay	67
Perú	17
República Dominicana	0.95
Uruguay	6
Venezuela	4.2

FUENTE: Estos tipos de cambio de paridad, utilizados para comparar las informaciones en moneda nacional de los diferentes países, fueron estimados teniendo como referencia básica el documento de la CEPAL, "Medición del nivel de precios y el poder adquisitivo de la moneda en América Latina", 1960-62 (E/CN.12/589). A la luz de los resultados obtenidos, se optó en el caso de Brasil y Chile, por tomar como tipo de cambio el oficial.

CUADRO II

América Latina: Exportaciones e importaciones, 1950-66
(Millones de dólares corrientes)

Año	Exportaciones ^a	Importaciones ^b
1950	6 313	5 208
1951	7 369	7 481
1952	6 732	7 174
1953	7 314	6 355
1954	7 759	7 260
1955	7 887	7 351
1956	8 564	7 873
1957	8 834	9 314
1958	8 309	8 492
1959	8 320	8 037
1960	8 674	8 559
1961	8 928	8 812
1962	9 385	9 074
1963	9 973	8 701
1964	10 672	9 468
1965 ^c	11 256	9 875
1966 ^c	12 051	10 727

^a Bienes, servicios no financieros y turismo (ingresos brutos), precios FOB.

^b Bienes, servicios netos y turismo (gastos brutos), precios CIF.

^c Cifras preliminares.

CUADRO III

*América Latina: Exportaciones (quantum y poder de compra)
e importaciones, 1950-66*
(En millones de dólares de 1960)

Año	Quantum	Poder de compra ^a	Importaciones ^b
1950	5 924	7 329	5 990
1951	5 914	7 343	7 242
1952	5 671	6 611	6 751
1953	6 198	7 462	6 481
1954	6 499	7 842	7 266
1955	6 894	7 918	7 241
1956	7 545	8 397	7 651
1957	7 651	8 524	8 952
1958	7 775	8 123	8 283
1959	8 492	8 412	8 121
1960	8 674	8 674	8 558
1961	8 995	9 062	8 948
1962	9 746	9 307	9 002
1963	10 148	10 055	8 787
1964	10 359	10 505	9 408
1965 ^c	11 013	10 826	9 504
1966 ^c	11 455	11 421	10 168

^a Bienes, servicios no financieros y turismo (ingresos brutos), precios FOB.

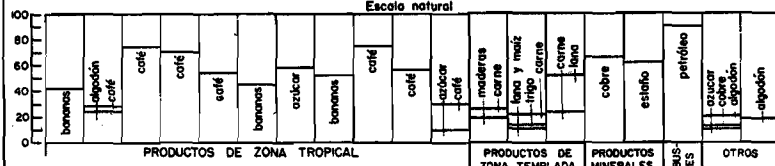
^b Bienes, servicios netos y turismo (gastos brutos), precios CIF.

^c Cifras preliminares.

Gráfico 1

AMERICA LATINA: PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS PRODUCTOS PRINCIPALES EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE CADA PAIS, 1958-60

Escala natural



TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES, PERIODO 1950-64

Quantum
Poder de compra

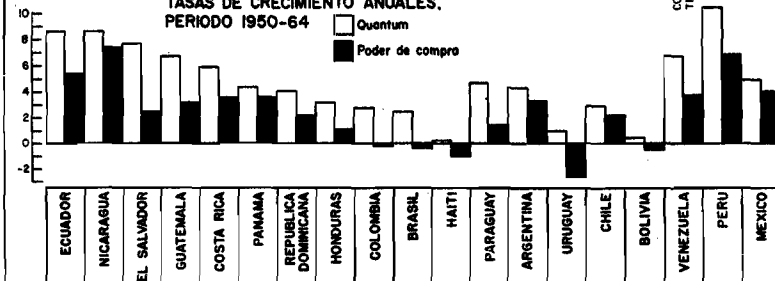
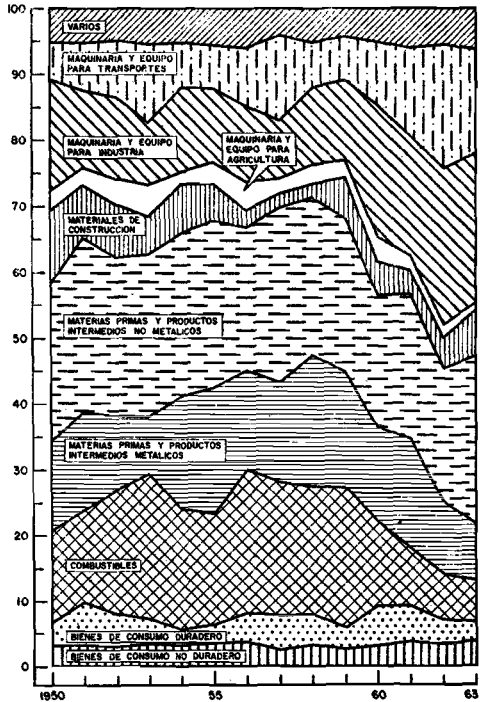


Gráfico II

ARGENTINA : IMPORTACIONES CLASIFICADAS EN 10 GRUPOS, PERIODO 1950 - 63

(Porcentos acumulados)

Xxi



**BRASIL : IMPORTACIONES CLASIFICADAS EN
10 GRUPOS, PERIODO 1950 - 63**
(Porcentos acumulados)

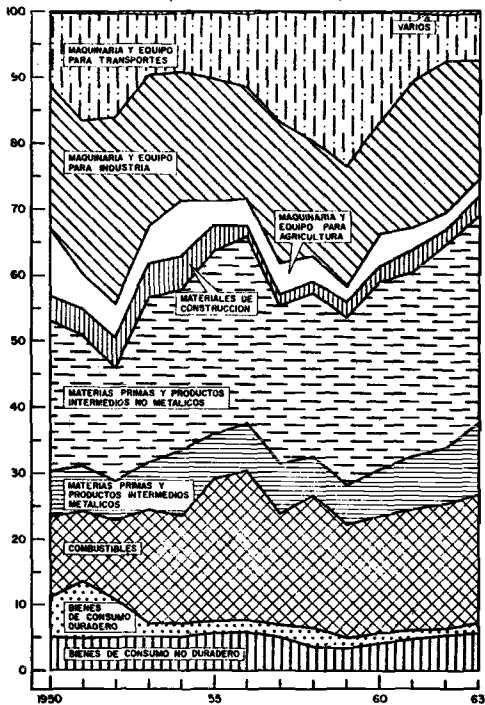


Gráfico IV

MEXICO : IMPORTACIONES CLASIFICADAS EN 10 GRUPOS, PERIODO 1950-63

(Porcientos acumulados)

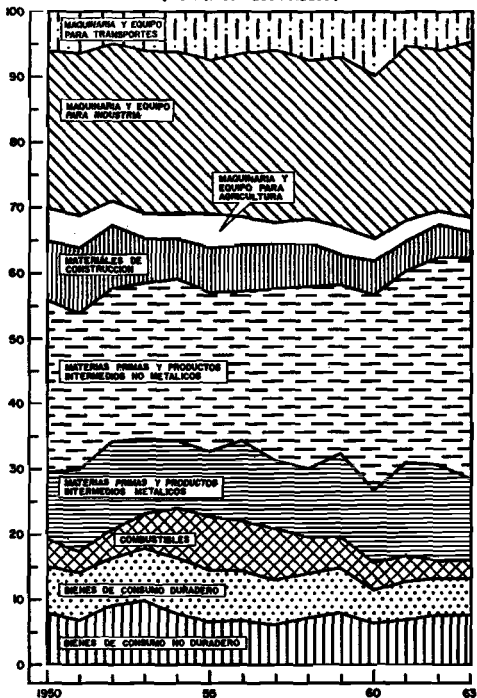
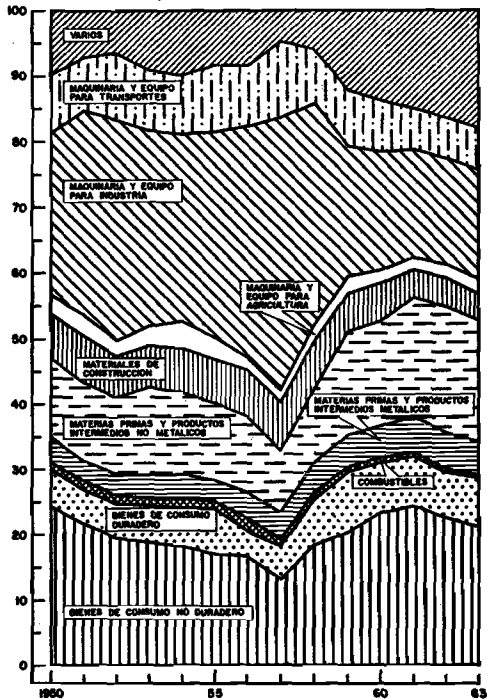
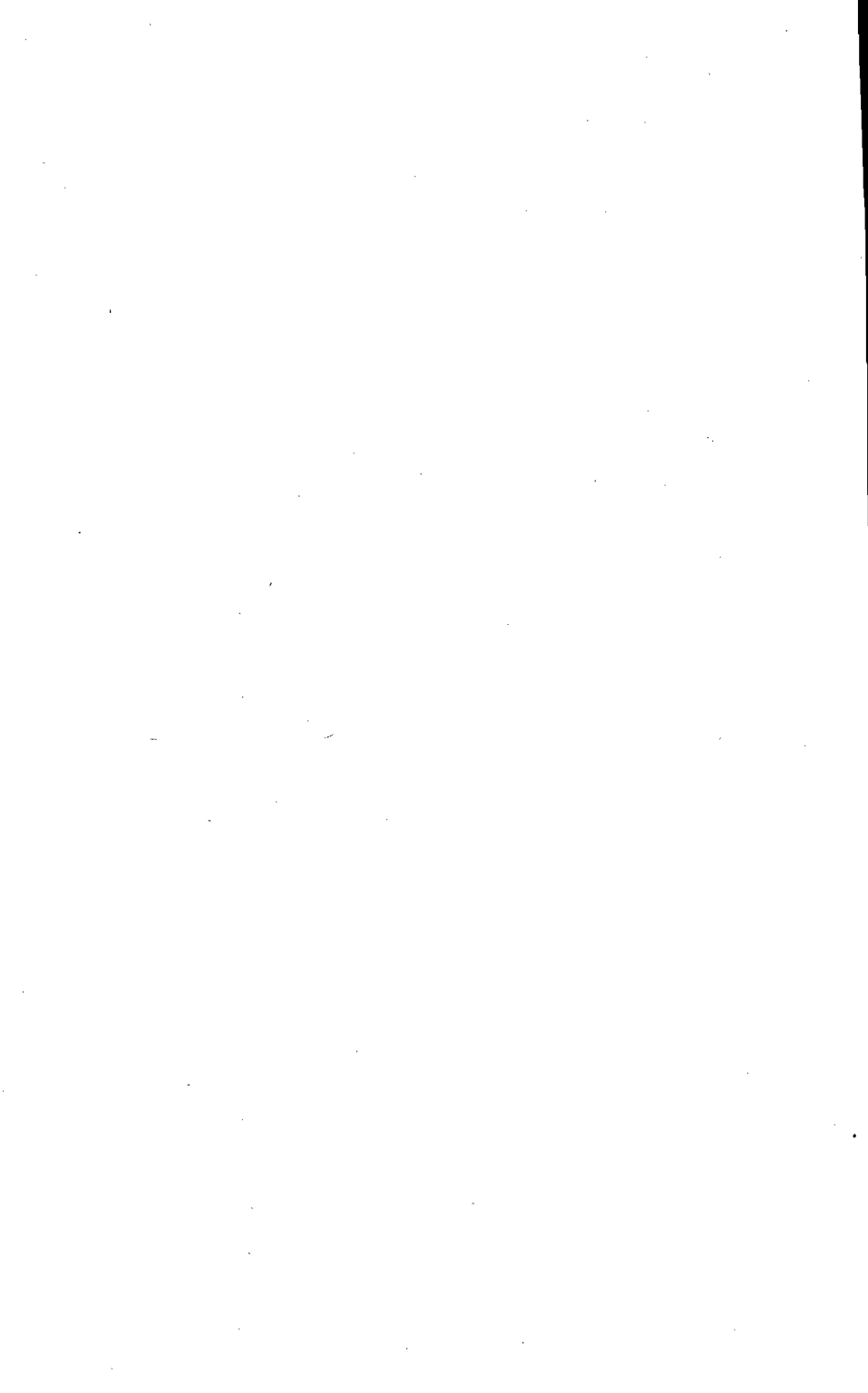


Gráfico V

VENEZUELA : IMPORTACIONES CLASIFICADAS EN
10 GRUPOS, PERIODO 1950 - 63

(Porcientos acumulados)





ÍNDICE DE CUADROS

1	América Latina: Déficit potencial del comercio exterior en 1975	11
2	América Latina: Crecimiento del <i>quantum</i> y del poder de compra de las exportaciones, 1950-64	23
3	América Latina: Composición de sus exportaciones y las del mundo	24
4	Crecimiento del <i>quantum</i> de las exportaciones mundiales, excluyendo América Latina, por sectores de origen, 1953-1963	24
5	América Latina: Proporciones que representan las exportaciones tradicionales de diez países en el total de sus exportaciones	25
6	América Latina: Índices de precios de productos de exportación e importación y relación de intercambio	30
7	América Latina: Índices de los principales productos de exportación	31
8	América Latina: Distribución porcentual de los productos principales de exportación, 1959-60	32
9	Índices de precios del azúcar crudo para exportación	35
10	América Latina: Síntesis de los principales productos de exportación en el pasado	41
11	América Latina: Síntesis de las posibilidades de exportaciones, por productos principales	42
12	América Latina: Ingresos totales por exportaciones de bienes, servicios no financieros y turismo	46
13	Cálculo hipotético del efecto de la estructura del comercio exterior sobre el ritmo de su crecimiento	50
14	América Latina: Elasticidades de importación con respecto al producto bruto interno	57
15	América Latina: Coeficiente de importación con respecto al producto bruto interno	58
16	Coeficientes de importación de algunos países desarrollados	58
17	América Latina: Composición de las importaciones entre 1950 y 1963	65
18	América Latina: Relación entre importaciones y variables internas entre 1950 y 1962	66
19	América Latina: Posición relativa de los países en el proceso de sustitución, crecimiento del poder de compra de las exportaciones y grado de industrialización, 1950-62	77
20	América Latina: Proyección de las importaciones, 1975 y 1980	81
21	América Latina: Resultados de la regresión lineal entre importaciones y producto bruto interno ($M = a + bP$), 1950-62	83
22	América Latina: Relaciones utilizadas en las distintas proyecciones de la importación	84
23	América Latina: Posición relativa del coeficiente de importaciones de tres países alrededor de 1975	84

24	América Latina: Proyección de los coeficientes de importación hacia 1975 y 1980	85
25	América Latina: Posición de los países respecto de algunos indicadores del comercio exterior	86
26	Ejemplo numérico hipotético para ilustrar las restricciones que impone el comercio exterior al crecimiento de la economía	89
27	América Latina: Proyección de la brecha comercial hacia 1975 y 1980	91
28	América Latina: Efecto de distintas tasas de crecimiento del producto sobre la brecha comercial en 1975 y 1980	92
29	América Latina: Proyección de la brecha comercial hacia 1975 y 1980	98
30	América Latina: Efecto de distintas tasas de crecimiento del producto sobre la brecha comercial en 1975 y 1980	98
31	América Latina: Movimientos de capital por quinquenios, 1950-64	105
32	América Latina: Entradas de capital como porcentajes de las importaciones, 1950-64	107
33	América Latina: Índice global de precios implícitos de importaciones	110
34	América Latina: Ingresos brutos de capital extranjero a largo plazo, 1950-64	110
35	América Latina: Evolución de la deuda pública externa a largo plazo, 1956-65	113
36	Comparación de la deuda pública externa de distintas regiones, 1956-65	113
37	América Latina: Estimaciones del monto total de las inversiones directas extranjeras acumulado al 1º de enero de 1965	115
38	América Latina: Tasas anuales de crecimiento de las entradas totales de capital extranjero a largo plazo	116
39	América Latina: Ingresos brutos de capital a largo plazo como proporción de las importaciones	117
40	Contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento externo de América Latina, 1950-64	119
41	América Latina: Composición de los pagos por servicios, 1950-64	120
42	América Latina: Distribución de préstamos netos de largo plazo, 1951-63	121
43	América Latina: Estimación de la estructura de vencimiento de la deuda pública externa a largo plazo pagadera en divisas, en vigor al principio de 1965	122
44	América Latina: Resumen de las transacciones en cuenta de capital, 1950-65	128
45	América Latina: Proyección de los pagos por interés y amortización sobre la deuda externa de largo plazo pendiente al 1º de enero de 1965 para 1975 y 1980	130
46	América Latina: Supuestos utilizados con respecto a las indicaciones de préstamos nuevos	131
47	América Latina: Condiciones de la deuda pública externa contratada en 1964	132

48	América Latina: Hipótesis sobre la composición de las entradas de capital hasta 1980	136
49	América Latina: Proyecciones del balance de pagos, 1975 y 1980	137
50	América Latina: Proyecciones del incremento de la deuda externa, 1975 y 1980	139
51	América Latina: Proyecciones del comportamiento de algunos indicadores de la posición de pagos externos, 1975 y 1980	140
52	América Latina: Proyecciones de la influencia de un cambio en el período de amortización de préstamos nuevos, 1975 y 1980	150
53	América Latina: Proyecciones de transferencias de beneficios con supuestos alternativos, 1980	151
54	América Latina: Proyecciones de la influencia de un cambio en la tasa de interés promedio, 1980	152
55	América Latina: Proyecciones de la influencia de un mejoramiento de condiciones de nuevas entradas de capital, 1975 y 1980	153
56	América Latina (incluyendo Venezuela): Ingresos brutos de capital extranjero a largo plazo, 1950 a 1965	156
57	América Latina (incluyendo Venezuela): Composición de los ingresos brutos de capital extranjero de largo plazo y los pagos por servicios totales, 1950-64	158
58	América Latina (incluyendo Venezuela): Contribución neta del capital extranjero de largo plazo al financiamiento externo, 1950-65	158
59	América Latina (incluyendo Venezuela): Proyecciones del balance de pagos, 1975 y 1980	162
60	América Latina (incluyendo Venezuela): Proyección de la contribución neta relativa del capital extranjero y de la relación servicios-exportaciones, 1975 y 1980	163
61	Venezuela: Relación inversión-producción en la industria petrolera, 1950-65	166
62	Venezuela: Proyecciones de las inversiones netas anuales en la industria petrolera bajo supuestos alternativos	166
63	Venezuela: Transferencias totales de las utilidades y de las provenientes del sector petrolero, 1953-63	167
64	Venezuela: Resumen de las proyecciones de las inversiones directas netas extranjeras en el sector petrolero y transferencias de sus utilidades	168
65	América Latina: Estructura del sector industrial por grupos de países, 1960	185
66	América Latina: Importaciones por sectores de origen industrial en relación al total de importaciones en 1960	188
67	América Latina: Importaciones intra y extraárea en términos relativos, 1960	190
68	América Latina: Proyección de la demanda interna, producción e importaciones de los sectores estudiados con más detalle en el programa regional de sustitución, 1975 y 1980	195

69	América Latina: Tasas medias de crecimiento en el valor bruto de la producción de los sectores estudiados con más detalle en el programa regional de sustitución, 1975 y 1980	196
70	América Latina: Comparación del grado de abastecimiento interno en los sectores estudiados con más detalle en el programa regional de sustitución, 1964, 1975 y 1980	196
71	América Latina: Influencia de hipótesis alternativas respecto al sector mecánico sobre la parte del programa estudiada con mayor detalle	199
72	América Latina: Proyección de las importaciones extrarregionales en la hipótesis de integración económica, 1975 y 1980	199
73	América Latina: Proyección de las importaciones totales en la hipótesis de no integración económica regional	200
74	América Latina: Influencia de diversas hipótesis respecto al sector mecánico sobre la brecha comercial hacia 1975 y 1980	200
75	América Latina: Requerimientos de inversión fija bruta total en los sectores incluidos en el programa regional de sustitución	202
76	América Latina: Hipótesis de reposición de la inversión fija para los sectores incluidos en el programa regional de sustitución, 1965-80	203
77	Grupos 35 a 38 de la clasificación industrial uniforme	203
78	Tasa media de crecimiento del producto bruto interno y del valor agregado por las industrias mecánicas, 1950-60	204
79	Estimación de la composición porcentual de las necesidades de maquinaria y equipo en los países en desarrollo hacia 1975	207
80	América Latina: Crecimiento del valor bruto de la producción en las industrias mecánicas	209
81	América Latina: Crecimiento de las industrias mecánicas	210
82	América Latina: Producción, importación y demanda de productos mecánicos	211
83	Importación y demanda interna de productos mecánicos en países europeos seleccionados, 1960	211
84	América Latina: Relación porcentual entre importaciones y demanda interna por productos de la industria mecánica	213
85	Argentina y Brasil: Grado de autoabastecimiento en la demanda de algunos equipos industriales hasta 1970	214
86	América Latina: Hipótesis de abastecimiento importado mecánico	216
87	América Latina: Tasas de crecimiento en el valor bruto de la producción mecánica, correspondientes a diversas demandas y abastecimientos importados, respecto a 1964	218
88	América Latina: Proyecciones de la industria mecánica	219
89	América Latina: Sensibilidad de las importaciones mecánicas	220
90	América Latina: Demanda interna, producción y grado de abastecimiento interno de productos siderúrgicos en algunos países	222
91	América Latina: Demanda interna, producción e importación de productos siderúrgicos	224

92	América Latina: Evolución de la industria química, 1959-64	225
93	Comparación internacional de las tasas de crecimiento obtenidas por la industria química, 1958-64	226
94	Comparación del grado de abastecimiento interno en el sector químico, 1964	227
95	América Latina: Grado de concentración de la industria química, 1964	227
96	América Latina: Proyección de demanda, producción e importaciones de la industria química, 1975 y 1980	228
97	Tasa de crecimiento en la producción de petróleo crudo, 1959-65	230
98	Índice de complejidad del conjunto de refinerías en algunas regiones y países del mundo, en 1964	231
99	América Latina: Proyecciones de la producción, demanda y exportaciones de petróleo crudo y derivados en 1975 y 1980	232
100	América Latina: Evolución de la industria del papel y la celulosa, 1950-64	233
101	América Latina: Proyecciones de la demanda interna de papeles, 1975 y 1980	234
102	América Latina: Proyección de la demanda interna de celulosa, 1975 y 1980	236
103	América Latina: Proyección de la producción regional de papel y celulosa, 1975 y 1980	236
104	América Latina: Proyección de la demanda, producción e importaciones de papel y pastas celulósicas, 1975 y 1980	237
105	América Latina: Requerimientos de inversión hacia 1975 y 1980	239
106	América Latina: Inversión bruta fija como proporción del producto bruto interno, 1950-65	240
107	América Latina: Composición de la inversión bruta fija	240
108	América Latina: Brechas comerciales y financieras en el caso de desarrollo sin integración 1975 y 1980	249
109	América Latina: Reducción de las importaciones extrarregionales en el caso de un programa regional de sustitución en 1975 y 1980	250
110	América Latina: Efectos del programa regional de sustitución sobre la brecha comercial, en 1975 y 1980	250
111	América Latina: Tasas de crecimiento en el valor bruto de la producción mecánica correspondientes a diversas demandas y abastecimientos importados, respecto a 1964	251
112	América Latina: Sensibilidad de las importaciones mecánicas en 1975 y 1980	252
113	América Latina: Demanda interna y producción de los sectores incluidos en el programa de sustitución de importaciones	255
114	América Latina: Importaciones y coeficientes de abastecimiento interno en relación con la demanda interna	256
115	América Latina: Requerimientos de inversión fija bruta total en	

los sectores incluidos en el programa regional de sustitución de importaciones

257

ANEXO II

1	Matriz Ω_b de amortizaciones	268
2	Características de los préstamos nuevos	269
3	Matriz Γ_b de intereses	270

ANEXO III

I	Tipos de cambio de paridad en este estudio	273
II	América Latina: Exportaciones e importaciones, 1950-66	274
III	América Latina: Exportaciones (<i>quantum</i> y poder de compra) e importaciones, 1950-66	275

INDICE DE GRÁFICOS

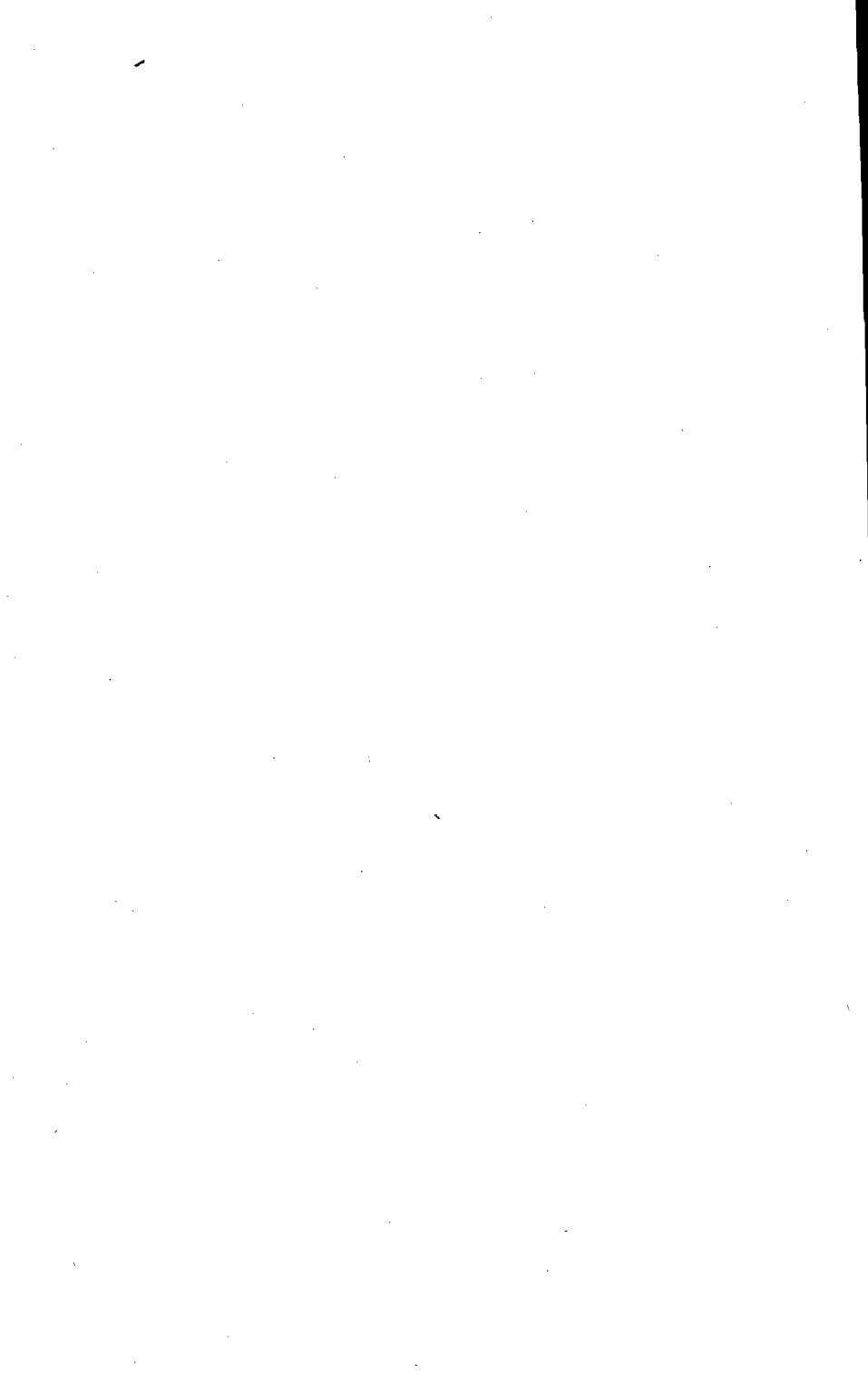
1	América Latina: Estructura de las exportaciones, 1959-60	26
2	América Latina: Destino geográfico de las exportaciones, período 1950-65	27
3	América Latina: Índices de precios de los principales productos de exportación	29
4	América Latina: Tasa de crecimiento del volumen de los principales productos de exportación, período 1950-1963	33
5	América Latina: Evolución histórica del poder de compra de las exportaciones 1950-65 y proyección 1970-1980	46
6	América Latina: Importaciones de la región en su conjunto en relación con el producto, 1950-62	55
7	Coefficiente relativo medio de importaciones respecto al producto, período 1950-62	56
8	América Latina: Relación entre las importaciones y el producto interno bruto regional (promedio de los años 1960-61-62)	59
9	América Latina: Composición media de las importaciones en el período 1950-63	62
10	América Latina: Relación entre el grado de industrialización y la composición porcentual de las importaciones, promedio 1950-63	63
11	América Latina: Crecimiento de la brecha comercial con distintas tasas para el producto bruto interno	92
12	América Latina: Brecha comercial correspondiente a distintas tasas de crecimiento en el producto bruto interno	93
13	América Latina: Brecha de comercio en relación con distintas tasas de crecimiento para el poder de compra de las exportaciones	94
14 y 15	América Latina: Proyecciones de la balanza comercial y su sensibilidad a las importaciones	96
16	América Latina (excluida Venezuela): Crecimiento de la brecha comercial con distintas tasas para el producto bruto interno	98
17	América Latina (excluida Venezuela): Brecha comercial correspondiente a distintas tasas de crecimiento en el producto bruto interno	99
18 y 19	América Latina (excluida Venezuela): Proyecciones de la ba-	

	lanza comercial y su sensibilidad a las importaciones	99
20	Entradas netas de capital 1950-64	106
21	América Latina: Ingresos totales de capital extranjero a largo plazo, 1950-65	111
22	Evolución de la deuda pública externa de largo plazo de los países en desarrollo, 1956-65	114
23	América Latina: Composición porcentual de las entradas brutas de capital a largo plazo, 1950-65	116
24	América Latina: Evolución de los pagos por servicios y de la contribución neta del capital extranjero al financiamiento externo, 1950-65	120
25	América Latina: 1950-65. Servicios y poder de compra de las exportaciones. Pagos por servicios como porcentaje de los ingresos por exportaciones	124
26 y 27	América Latina: Errores y omisiones, 1950-65	126
	América Latina: Entradas netas de capital extranjero a corto plazo, 1950-65	126
28	América Latina: Proyección de las entradas de capital extranjero a largo plazo y los pagos por servicios (basada en la hipótesis máxima, sin brecha financiera)	141
29	América Latina: Proyección de las entradas de capital extranjero a largo plazo y los pagos por servicios (basada en la hipótesis de un estancamiento del crecimiento de las entradas)	143
30	América Latina: Proyección de las entradas de capital extranjero a largo plazo y los pagos por servicios (basada en la hipótesis de una tasa de crecimiento anual de las entradas brutas de 8 por ciento)	144
31	América Latina: Proyección de las entradas de capital extranjero a largo plazo y los pagos por servicios (basada en la hipótesis de una tasa de crecimiento anual de las entradas brutas de 4 por ciento)	146
32	América Latina: Movimiento del capital extranjero a largo plazo 1950-65 y proyecciones 1970-80, según diversas hipótesis	147
33	América Latina: Proyección de la contribución neta relativa del capital extranjero y la relación servicio-exportaciones, 1975 y 1980	148
34	América Latina: Influencia de un cambio en las condiciones de las entradas del capital extranjero sobre la contribución neta relativa y sobre la relación entre servicios y exportaciones, 1975 y 1980	154

35	América Latina (incluida Venezuela): Ingresos totales de capital extranjero a largo plazo, 1950-65	157
36	América Latina: Composición porcentual de las entradas de capital y de los servicios (promedios de 5 años), período 1950-64	159
37	América Latina (incluida Venezuela): Servicios y contribución neta de las entradas de capital extranjero a largo plazo, 1950-65	160
38	América Latina: (incluida Venezuela), 1950-65: Servicios y poder de compra de las exportaciones. Pagos por servicios como porcentaje de los ingresos por exportaciones	161
39	América Latina (incluida Venezuela): Proyección de la contribución neta relativa del capital extranjero y de la relación servicios-exportaciones, 1975 y 1980	164
40	Distribución de las importaciones y exportaciones de productos mecánicos en el total del comercio exterior de algunos países, 1964	206
41	Importaciones y demanda interna de productos mecánicos 1959-1960	212
42	América Latina: Proyecciones del grado de autoabastecimiento en los productos mecánicos, según diferentes hipótesis	217
43	América Latina: Brechas comerciales comparativas en los casos de desarrollo sin integración y con el programa de integración estudiado, 1975 y 1980	253

ANEXO III

I	América Latina: Estructura de las exportaciones, 1953-1960	275
II	Argentina: Importaciones clasificadas en 10 grupos, período 1950-63	276
III	Brasil: Importaciones clasificadas en 10 grupos, período 1950-63	276
IV	México: Importaciones clasificadas en 10 grupos, período 1950-63	277
V	Venezuela: Importaciones clasificadas en 10 grupos, período 1950-63	277



**impreso en iber mex, s. a.
uxmal 371 letra d - méxico 12, d. f.
mil ejemplares
20 de julio de 1976**





