

INTEGRACION, SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y DESARROLLO
ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Nota: Este documento constituye un adelanto de otro más completo que además de los puntos desarrollados aquí, contendrá los siguientes temas:

- Análisis de las perspectivas futuras de la sustitución de importaciones en caso de integración. Su impacto sobre el comportamiento de la balanza de pagos y el desarrollo (en preparación)
- El equilibrio entre países que forman parte de procesos de integración (en preparación)
- Avances y problemas de los procesos de integración de América Latina (en preparación)
- Apéndice sobre el comportamiento sectorial de la sustitución de importaciones y el comercio, por países (en preparación)

INDICE

	<u>Página</u>
A. SUSTITUCION DE IMPORTACIONES. REVISION DE CONCEPTOS Y EVOLUCION	1
1. Sustitución de importaciones. Revisión crítica de conceptos	1
2. Avance de la sustitución de importaciones en términos globales y sectoriales	8
3. Conclusión respecto al papel de la sustitución de importaciones en el desarrollo de América Latina	27
B. EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES TOTALES EN RELACION AL PRODUCTO	29
1. Evolución de las importaciones totales en relación al producto	29
2. Estructura de las importaciones. Evolución y significado	36
3. Nota sobre el aporte de la sustitución de importaciones al desarrollo	45
C. LA MAGNITUD DEL MERCADO EN RELACION CON EL DESARROLLO	53
1. Introducción	53
2. El mercado y la distribución del ingreso	59
3. La magnitud del mercado en sectores industriales	67
4. El efecto del tamaño del mercado en la industria química	70
5. La industria de construcción naval	76
6. La industria automotriz	79
7. Los mercados internos de la región	86
D. LA COOPERACION ENTRE PAISES Y LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES	93
1. Introducción	93
2. El comercio entre países centroamericanos	95
a) El Mercado Común y la sustitución de importaciones	98

	<u>Página</u>
b) Importancia del comercio intrazonal en la oferta de bienes manufacturados	104
c) La sustitución de importaciones frente al comportamiento de la demanda	109
d) Libre comercio e industrialización sustitutiva	112
e) Efectos de la integración por países	117
3. Cooperación, comercio y sustitución en los países de ALALC	123
a) La composición del comercio intrazonal	127
b) Los acuerdos de complementación industrial	141
c) Una breve nota sobre las perspectivas del Grupo Andino	150
d) El intercambio sectorial y los subgrupos regionales	152
e) Concentración del comercio y situación reciente de los saldos	164

A. SUSTITUCION DE IMPORTACIONES. REVISION DE
CONCEPTOS Y EVOLUCION

1. Sustitución de importaciones. Revisión crítica
de conceptos

La sustitución de importaciones, tal como tuvo lugar en América Latina, se produjo como respuesta a un problema de escasez de divisas y generó un desarrollo industrial constreñido al ámbito limitado de cada mercado nacional. Se esperaba que el proceso sustitutivo confiriera a la economía el dinamismo que antes recibía ésta de una situación favorable de exportaciones tradicionales. Se entendía que esta política tenía éxito en la medida en que, a pesar de una baja capacidad relativa para importar, podía obtenerse un ritmo razonable para el crecimiento del producto.

Hacia 1963, los coeficientes de importación de los países de mayor tamaño de la región llegaban a niveles reducidos en comparaciones internacionales, y los indicadores del avance de la sustitución en sectores gruesos de la economía mostraban que éste era considerable. Comenzó a ganar respaldo la idea de que el proceso de sustitución de importaciones estaba agotado y que ya no podía esperarse mucho dinamismo de él, no sólo por lo reducido del coeficiente de importaciones, sino porque se suponía que ya no podía contribuir a la solución de problemas de desequilibrio social y de ocupación que se hacían manifiestos. Además se consideraba que las nuevas sustituciones por emprender tenían una alta intensidad de capital en relación a mano de obra y que en la mayor parte de los casos parecían prácticamente inabordables dentro de los mercados nacionales.

La reducción del coeficiente de importaciones continuó haciéndose con importantes elementos de una contención de las mismas a la vez que con un avance adicional de la propia sustitución.^{1/} Pero como

^{1/} Se distingue aquí entre contención y sustitución de importaciones. La primera consiste en la reducción de las compras al exterior no acompañada de un correspondiente aumento de producción interna de los mismos bienes o similares; la sustitución de importaciones, en cambio, significa que el abastecimiento de ciertos bienes desde el exterior es reemplazado en todo o en parte por producción local. Ambos procesos se dieron en los países de América Latina. En algunos sectores y períodos tuvieron lugar por separado; en otros, combinados.

aún la contención presentaba límites difíciles de sobrepasar, la atención se fue desplazando crecientemente hacia políticas de exportaciones de manufacturas. Ganó terreno la convicción de que la sustitución estaba agotada.

Sin embargo, la obtención de un juicio ecuánime acerca de los resultados obtenidos por la sustitución de importaciones, el estado actual de la misma y sus perspectivas futuras, requiere un análisis más profundo de este proceso y una consideración más detallada de su evolución en distintos sectores de la economía. Al juzgarse globalmente las posibilidades que aún presenta la sustitución quedan ocultas diferencias muy importantes que existen entre bienes de muy distinta significación económica y que suelen confundirse al quedar agregados en sectores heterogéneos correspondientes a las clasificaciones convencionales de actividad económica. Además, no siempre se tiene debidamente en cuenta que la forma especial en que tuvo lugar la sustitución de importaciones, dentro del ámbito limitado de mercados nacionales, no era la única posible; otras modalidades de sustitución realizadas con el aprovechamiento de mercados que abarcaran varios países de América Latina o combinadas con exportación de manufacturas hacia fuera de la región, hubieran producido efectos distintos - seguramente mejores - y presentarían todavía perspectivas más favorables para el futuro.

La sustitución parece haberse confundido con el modelo a que sustentaba, es decir, el modelo de crecimiento hacia dentro o de industrialización sustitutiva; al menos no parece haberse diferenciado muy explícitamente la posibilidad de otros tipos de sustitución. En parte esta confusión puede atribuirse al afán pragmático con que quiso juzgarse en forma abstracta al proceso sustitutivo a través de sus resultados para el conjunto de la economía.

También es preciso tener en cuenta que la sustitución de importaciones no sólo debe juzgarse por sus efectos sobre la balanza de pagos, sino además en relación con la estructura industrial de cada país. Como se verá más adelante, en muchos casos el sector manufacturero de un país de América Latina sufre de una verdadera

/desintegración interna

desintegración interna caracterizada por el desarrollo muy desigual de la producción de los distintos bienes que constituyen los eslabones del proceso productivo. El atraso sistemático de algunos bienes incide desfavorablemente en el conjunto al condicionar y limitar el avance en otros.

Justo es reconocer que muchos de los planteamientos que se hicieron eran enteramente válidos y que el fenómeno sustitutivo sentó las bases del desarrollo industrial latinoamericano, permitiendo precisamente que el estrangulamiento externo no afectara el dinamismo de la economía. También son valederos los argumentos señalando las limitaciones de ese proceso dentro de los mercados nacionales, sus discontinuidades, y asimismo es interesante la descripción de la mecánica de esa industrialización que se apoya en la demanda preexistente que avanza de lo simple a lo complejo y que va creando sus propias necesidades de avance; con una intervención importante del estado tanto en la política de financiamiento, de inversiones e infraestructura como en el manejo de los instrumentos que facilitaban el desarrollo del modelo citado.

Sin embargo, la falta de un análisis más profundo de la sustitución acarrea inconvenientes por cuanto deja lagunas en la interpretación de lo ocurrido y, sobre todo, dificulta concebir correctamente el papel de la sustitución en la etapa actual.

Se verá más adelante que la sustitución de importaciones todavía puede dar dinamismo a la industria y aliviar el balance de pagos cuyas presiones no han desaparecido. Pero no es sólo dinamismo lo que cabe esperar de la sustitución, ni sólo el juicio de balance que puede establecerse respecto a su efecto sobre las divisas en situación favorable o desfavorable de la capacidad para importar. La sustitución ha aportado más que eso y cabe esperar también más de ella. Ha sentado y puede consolidar aún las bases para la exportación de manufacturas. Ambas políticas no necesariamente antagónicas y su conjunción depende de la concepción con que se las diseñe y aplique. Puede también hacer un aporte considerable a las economías

/a través

a través de la integración económica, y en general puede combinarse de manera apropiada con muchas de las nuevas políticas en discusión. Muchas de las motivaciones de la sustitución siguen vigentes; es preciso acostumbrarse a pensar en que debe hacerse más eficientemente, en forma especializada y selectiva; pero en todo caso sigue siendo uno de los recursos de la política nacional (o tal vez regional) que no encuentra fácil equivalente en el comercio con el resto del mundo.

Uno de los aportes importantes que una comprensión y avance más profundo de la industrialización sustitutiva permite prever, es el aporte tecnológico. La estructura concreta de lo sustituido y de lo que queda por sustituir tiene una clara significación tecnológica. En última instancia será la tecnología la que respalde la capacidad competitiva de las economías latinoamericanas. La diferencia entre una industria ensambladora o dependiente del exterior y una industria integrada internamente la establece, en definitiva, la capacidad tecnológica. En esto también hay aspectos que es preciso considerar con mayor detenimiento; detrás de las exportaciones de materias primas tradicionales, puede encontrarse una tecnología madura y eficiente creada en el exterior y que se respalda en industrias de naciones desarrolladas.

El papel futuro de la sustitución debe ser visto en estrecha relación con la superación del retraso tecnológico de la región.

La objeción de que el coeficiente de importaciones era bajo, ya no es válida en la misma medida por cuanto aumentó en los últimos años, pero además, es perfectamente compatible la sustitución con cierto incremento del coeficiente de importaciones. La comprensión de esta afirmación requiere de algún examen teórico del concepto que se hará más adelante.

Las preocupaciones acerca del escaso aporte ocupacional y de que las nuevas etapas requieren una elevada relación de capital por cada puesto creado, surgen, en parte, de suponer que no se puede seguir avanzando en la sustitución. Se conoce bien que, por ejemplo, las industrias mecánicas son en general de intensidad de capital media

o aún baja y que en la actividad manufacturera de los países desarrollados ocupan una considerable porción de la mano de obra. Precisamente no se han conseguido estos efectos en América Latina por el escaso grado de integración que aún tienen estas industrias, y también porque a través de las importaciones se traslada parte del efecto ocupacional a los países desarrollados. Algunas de las actividades tradicionales sustituidas con anterioridad tienen intensidades de capital más elevadas que las industrias que aún quedan por sustituir.

Por lo demás la sustitución de importaciones resulta vital para la continuidad del crecimiento económico, pues es ella la que puede desligar la inversión de las fluctuaciones en el balance de pagos. Esto requiere precisamente orientar la sustitución para que entre más profundamente en la sustitución de bienes de capital. Es pues preciso examinar con atención y con criterio más estricto, las actividades donde resulta conveniente sustituir y el papel que deben jugar en el desarrollo. El papel de la sustitución debe verse en relación con la integración; al abrirse mercados más amplios y oportunidades de especialización, pueden superarse algunas de las dificultades que enfrentaba el modelo de desarrollo encerrado en mercados estrechos. El papel de la sustitución tiene que ser distinto que en el pasado, al insertarse en un modelo de desarrollo más moderno, que permita a la industria desarrollarse en forma más eficiente y superando algunos de los atrasos sistemáticos en la producción de bienes que han limitado el desarrollo general de las economías.

Es decir, que la sustitución de importaciones, que en el pasado tuvo un peso cuantitativo muy grande y abarcó una gran variedad de bienes, debe tener de ahora en adelante un papel de importancia más cualitativa que cuantitativa. No necesariamente esta sustitución debe continuar haciendo reducir el coeficiente de importaciones totales respecto al producto. Más que el volumen total de lo que se sustituye, interesa saber qué bienes son objeto de este proceso,

/cuál es

cuál es la naturaleza de los mismos, el tipo de demanda que satisfacen y el papel que los sectores correspondientes desempeñan en la economía. De esta manera, el análisis del proceso de sustitución debe hacerse en forma discriminada, por sectores; al confundirse los bienes de consumo duradero que producen las industrias metal-mecánicas con los de capital que provienen de las mismas, tal como se hace en los estudios agregados, se pierde de vista precisamente uno de los puntos fundamentales que deban contemplarse en la estrategia de desarrollo.

La sección que sigue describe, con cierto detalle, el avance de la sustitución por sectores industriales, mostrando también la asociación que existe entre este avance y la magnitud de los mercados de países específicos. Pueden encontrarse en la exposición algunos de los elementos de juicio cuantitativos que respaldan las afirmaciones anteriores. Con fines de simplificar la exposición, se ha seguido en general el criterio de mostrar la evolución del abastecimiento importado de la demanda interna, o su complemento que es el abastecimiento nacional, como indicador del avance de la sustitución. En algunos casos, a manera de ejemplo, se entra en más detalles sobre los subsectores o la naturaleza de los bienes dentro de un sector. Conocida la demanda o bien la producción con dicho coeficiente de abastecimiento importado, pueden estimarse las importaciones. La ventaja del coeficiente, aparte de su simplicidad es que resulta fácilmente comprensible en términos técnicos en relación con proyectos concretos o bienes de menor o mayor facilidad para ser producidos. En una primera aproximación, el nexó entre cada una de las importaciones sectoriales y las totales es solamente la suma.^{1/} Claro está

^{1/} Las demandas que se realizan entre subramas de un mismo sector son muy intensas particularmente para casos como el de la industria química y la metal-mecánica. Por este motivo, si se hace una presentación agregada de la demanda de estos sectores, de modo que estas relaciones entre subramas pasen a ser transacciones internas y no se registren las relaciones entre sectores se reducen mucho. La industria química tiene relaciones internas considerables, y sus vínculos con otros sectores como agricultura y textiles pueden seguirse en el examen más detallado disponible en estudios especializados de este sector. Las relaciones dentro de las industrias mecánicas, que es otro de los bloques de importancia, se da sobre todo en bienes de capital, y también puede enfocarse a través de exámenes más pormenorizados.

que la demanda de los diversos sectores crece a ritmos distintos a medida que un país se desarrolla y su producto aumenta. Esto, que se traduce en el hecho de que los coeficientes de elasticidad de los distintos sectores con respecto al producto sean diferentes entre sí, conduce a través del tiempo a un cambio en la estructura sectorial de la demanda y de la producción, y a una tendencia a aumentar la proporción de las importaciones totales respecto al producto. Si por ejemplo los coeficientes de importación de los diversos sectores se congelaran - es decir, que se mantuvieran constantes las proporciones de abastecimiento importado y nacional de la demanda de cada sector - se produciría un aumento en el coeficiente total de importaciones respecto al producto. Esto se debe al cambio en la estructura de la demanda consistente en un aumento más rápido de los sectores que tienen un coeficiente de importaciones más elevado, y más lento de aquellos con coeficiente de importaciones más reducido. Este fenómeno, sobre el que se volverá más adelante, ilustra en qué medida la evaluación del dinamismo de la sustitución presupone una buena definición de ella y el conocimiento de su mecánica sectorial.

La situación a que se acaba de hacer referencia podría llamarse de sustitución de importaciones "congelada" por cuanto la producción nacional sigue exactamente el ritmo de la demanda de cada sector, sin retirarse ni adelantarse.

Dada la importancia considerable y el dinamismo que en las importaciones tienen un reducido número de sectores, como se muestra en las secciones siguientes, el estudio puede concentrarse en ellos en una primera aproximación. La sección siguiente individualiza algunos de estos sectores representativos y establece contrastes significativos en su evolución comparativa en el proceso de sustitución.

2. Avance de la sustitución de importaciones en términos globales y sectoriales

Al observar en los gráficos 1 y 2 los coeficientes de importación para distintos sectores y países, se perciben diferencias de comportamiento importantes.^{1/}

Los coeficientes de importación actuales son muy distintos para un mismo sector, según distintos países.^{1/} En términos generales, los países grandes (Argentina, Brasil y México) son los que tienen coeficientes de importación más reducidos. Los países intermedios (Chile, Colombia, Perú y Venezuela) tienen coeficientes de importación sustancialmente mayores que los anteriores. Los países menores (todos los demás) tienen coeficientes de importación muy elevados aún en sectores en que los grandes prácticamente han llegado a coeficientes de importación muy reducidos; tienen todavía coeficientes de abastecimiento importado cercanos al 90 % o más, para muchos sectores.

Esta conclusión se puede ver claramente en el gráfico 1. Para mayor simplicidad en este gráfico se presentan los sectores en grandes agrupaciones; en gráficos detallados, más adelante, se puede ver la situación a nivel de sectores más específicos. Véase aquí el caso del conjunto de las industrias metal-mecánicas. En el gráfico 1 se aprecia que los tres países de mayor tamaño en el año 1970 tenían un coeficiente de importación para los bienes producidos por este grupo de industrias de alrededor de 16 %. Los países de tamaño intermedio, en cambio, tenían para los mismos bienes un coeficiente de importación de 52 %. Los países más pequeños, por su lado, todavía importaban en 1970 el 86 % de su demanda interna de industrias metal-mecánicas. Estas diferencias sumamente marcadas

^{1/} Este análisis se basa en información más detallada a niveles de sectores y países, véase el Anexo estadístico de este documento.

muestran claramente que el avance de la sustitución ha sido muy diferente según los distintos países. Un hecho similar se observa en el mismo gráfico 1 con respecto a las industrias productoras de bienes intermedios y a las industrias tradicionales; para estos dos grupos las diferencias entre los tres tipos de países son también sumamente importantes aunque menos marcadas que en el caso de las industrias metal-mecánicas. Un examen más pormenorizado realizado para países individuales,^{1/} muestra que aún dentro de un mismo grupo de países se presentan diferencias importantes de uno a otro de ellos; estas diferencias, sin embargo, son de un orden de magnitud mucho menor que las que se dan entre países pertenecientes a distintos grupos de los presentados en el gráfico 1.2/

El grado de avance de la sustitución es también muy diferente de uno a otro sector. Estas diferencias en el avance están ligadas, como se verá más adelante, a la naturaleza de los distintos sectores y a dificultades vinculadas a la magnitud de los mercados. Véase en el mismo gráfico 1 el caso de los países de mayor tamaño. Se aprecia allí que para estos países, en 1970, el coeficiente de importaciones de los bienes provenientes de industrias tradicionales era de 2 %, mientras para los bienes producidos por industrias intermedias era de 9.5 % y para las industrias metal-mecánicas se elevaba a 16.5 %. Esta diferencia es muy apreciable, pero es aún mayor en el caso de los países de tamaño intermedio y para los de menor tamaño, como se puede apreciar en el mismo gráfico 1.

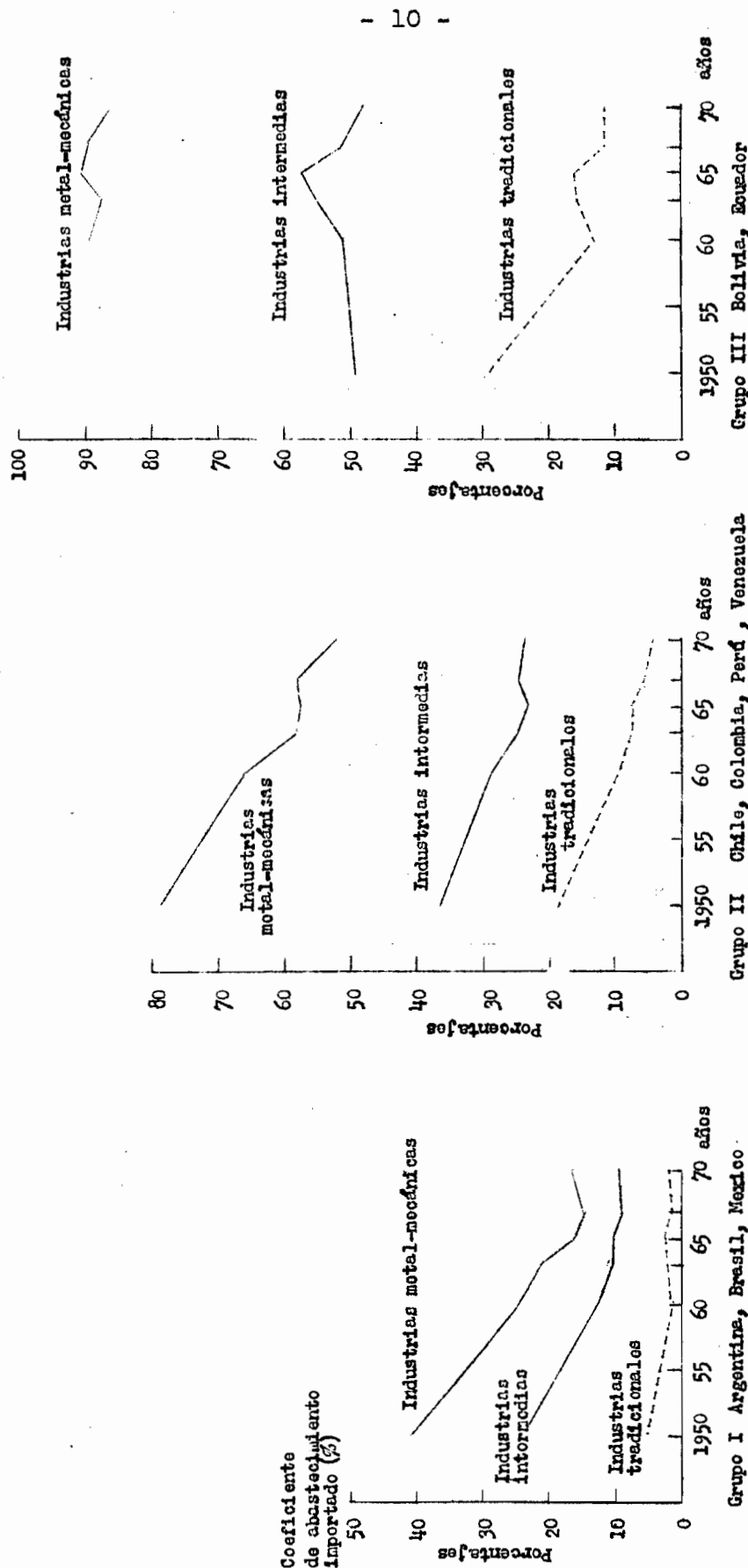
1/ Véase el Anexo estadístico citado.

2/ El coeficiente de importaciones aquí utilizado representa la relación entre las importaciones de bienes de un origen sectorial determinado y el total de la demanda interna de ese mismo tipo de bienes. Los cálculos se basan en cifras oficiales a precios constantes de 1960 y convertidos a dólares utilizando los tipos de cambio vigentes en ese año. Las de comercio exterior generalmente se encuentran disponibles en dólares.

Gráfico 1

AMÉRICA LATINA : COEFICIENTES DEL ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA INTERNA 2/ CORRESPONDIENTES A DISTINTOS TIPOS DE INDUSTRIAS, POR GRUPOS DE PAÍSES

Escala natural



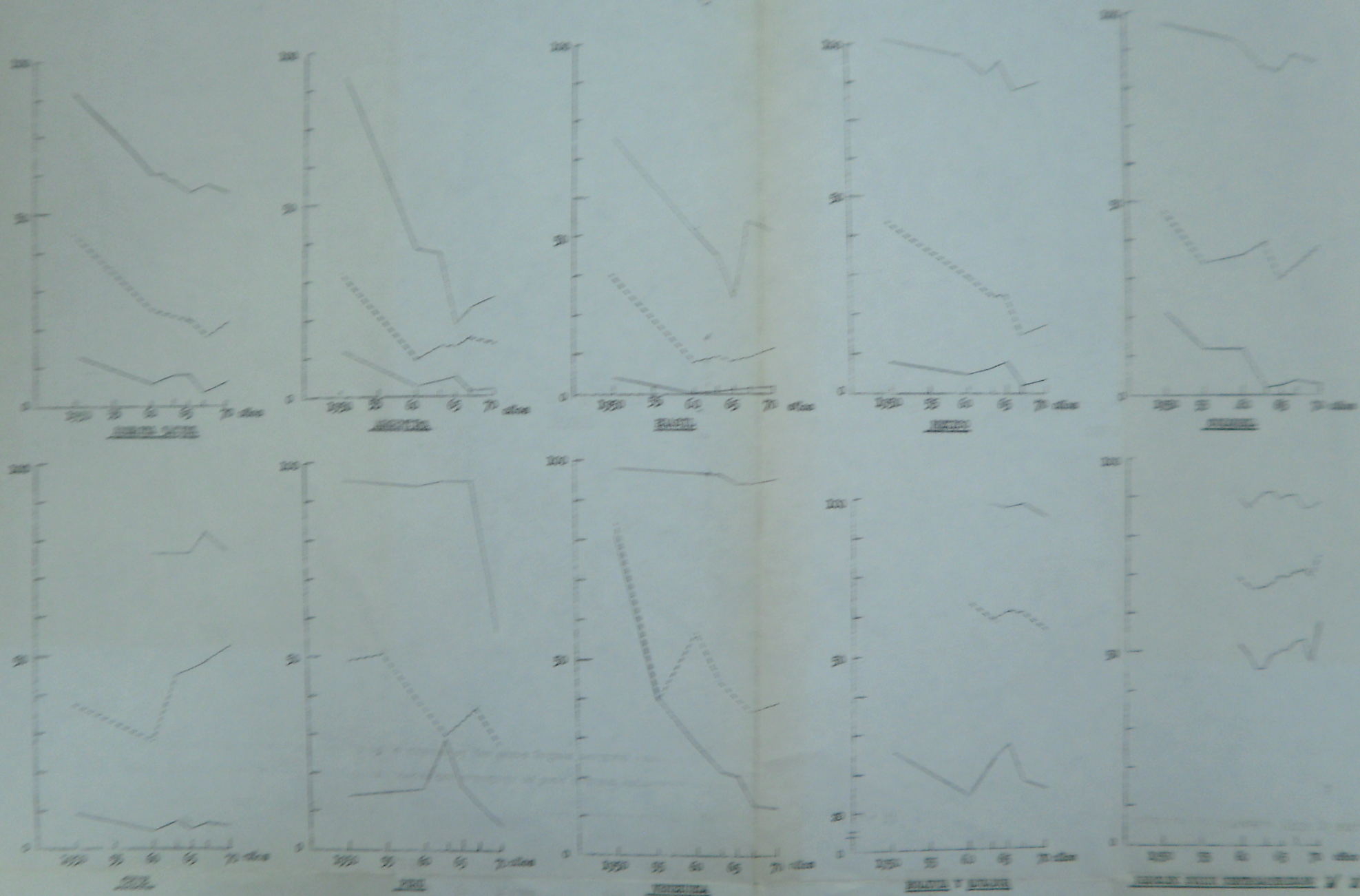
2/ Fracción de la Demanda Interna de bienes de origen Industrial que se abastece con las Importaciones.

NOTA : Las industrias tradicionales incluyen los sectores siguientes, alimenticios, bebidas, tabaco, textiles, confección y calzado, madera y corcho, muebles y principalmente productores de bienes, manufacturas de cuero; las industrias intermedias están compuestas por los sectores de pulpa y papel, caucho, productos químicos, derivados de petróleo y los productos no-metálicos (cemento, vidrio); finalmente las industrias metal-mecánicas incluyen siderurgia y metales no-ferrosos, los productos metálicos, la maquinaria no-eléctrica, la maquinaria eléctrica y los equipos de transportes. (para el grupo III el coeficiente de los años 1950 y 1955 no figura porque los datos no son confiables)

Fuente : CEPAL; Antecedentes cuantitativos para el estudio de la sustitución de importaciones en América Latina. Santiago, enero de 1973.

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LOS SECTORES INDUSTRIAL Y DE CONSTRUCCIÓN EN EL PERÚ, 1950-1970

(Porcentaje)
Sobre 1950



Producción industrial (CIIU 25 Rev. 1)

Producción agrícola (CIIU 30 Rev. 1)

Producción de servicios (CIIU 35 Rev. 1)

El crecimiento de la producción industrial se concentró en los sectores de bienes de consumo y bienes de capital.

En el sector agrícola, la producción de alimentos básicos creció, pero la de productos de exportación no.

Un examen más detallado de este mismo hecho muestra situaciones aún más contrastantes. En el gráfico 2 se presentan como ejemplo los coeficientes de importación correspondientes a algunos sectores seleccionados: las industrias textiles, las químicas y las productoras de maquinaria no eléctrica. Tómese el caso de Brasil, país del que frecuentemente se dice que ha avanzado mucho en la sustitución en todos los sectores de industria. La observación del gráfico 2 correspondiente a este país, permite apreciar que el coeficiente de importaciones para las industrias textiles es ya realmente muy pequeño: 1 %. En el caso de las industrias químicas en cambio, el coeficiente de importaciones de Brasil es de 11.7 %, vale decir, mucho más elevado que en el caso de los textiles y con un margen de sustitución potencial por hacer no despreciable. Pero aún más claro es el caso de las industrias productoras de maquinaria no eléctrica: el coeficiente de importación de este tipo de bienes en 1970 era para Brasil de 41.3 %, vale decir, bastante elevado.^{1/}

Los hechos que acaban de mencionarse son particularmente importantes por cuanto el sector de maquinaria no eléctrica produce los bienes de capital específicos o maquinarias específicas correspondientes a la producción de distintos bienes, además de maquinaria genérica y de bienes de consumo. Como se sabe, la maquinaria específica es aquella en la que se incorpora la tecnología correspondiente a un sector determinado. Si se analizara aún con mayor detalle este sector de maquinaria no eléctrica se podría percibir que la parte del mismo correspondiente a la producción de bienes de consumo (refrigeradores, lavadoras, cocinas, etc.) ha avanzado mucho en la sustitución. En cambio, precisamente la producción de maquinaria específica es la que está más retrasada: para ella los coeficientes de importación son aún más elevados que los que muestran los promedios del sector en el gráfico 2.

^{1/} Más adelante se explica la evolución de este coeficiente. Debe anotarse además que un ajuste de los precios internos a los internacionales tendría el efecto de elevar considerablemente el coeficiente de importaciones.

La producción de bienes de capital está más atrasada, en promedio, que la de bienes de consumo. A su vez dentro de los bienes de capital, la producción de los que corresponden específicamente a cada industria, que constituyen el núcleo central específico de los equipos de cada rama industrial y que configuran la tecnología del sector, está más retrasada que la producción de bienes de capital de uso general que se emplean indistintamente en muchas industrias. Aun en bienes como las máquinas-herramienta, los que son de uso más general, de especificaciones técnicas menos rigurosas, como los que se usan para reparaciones, se producen en mayor proporción respecto a la demanda interna de los países, que aquellos de uso más específico, "hechos a la medida" de un uso determinado y que incluyen por lo tanto un elemento tecnológico diferenciado, un cierto componente de creación técnica específica.

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

El patrón específico de crecimiento por ramas y subramas industriales no es errático sino que tiene un significado muy claro: están retrasadas precisamente las producciones que tienen un papel vital en el proceso de innovación tecnológica. En lugar de especializarse en una actividad desde el principio al fin, produciendo el bien final, algunos de los principales bienes intermedios y sobre todo los equipos, situación que podría corresponder a un país que está en la avanzada tecnológica del sector y que no se perjudica por

/lo tanto

lo tanto al tener que importar otros bienes, los países latino-americanos de hecho han configurado un tipo de especialización horizontal, cediendo totalmente la innovación al exterior. ¿Qué significado tiene esto? Que la industria latinoamericana es un gigante con pies de barro. Ha crecido mucho la producción de una gran cantidad y variedad de bienes. Pero todos ellos dependen de manera decisiva de una tecnología que se genera totalmente en el exterior y que es importada, con poca o ninguna adaptación, en forma de bienes de capital en los que esa tecnología se plasma. Esto es tanto más importante por cuanto la competencia en el mercado mundial se produce no sólo a través de los menores costos y las mejores calidades sino, muy especialmente, de nuevos bienes o de cambios en los bienes ya conocidos que los mejoran. Los cambios de modelos de los automóviles y de los bienes de consumo durable en general son un caso claro de esto. Pero el fenómeno se produce no sólo en estos bienes sino en todos: nuevos tipos y modelos de zapatos y de artículos de vestir, nuevas presentaciones o preparaciones de artículos alimenticios, etc. La falta de capacidad para innovar se convierte así en un factor importante de desventaja de la producción latinoamericana para competir en el exterior.

De modo que el estudio de la sustitución en metal-mecánica es muy fructífero en enseñanzas sobre la orientación, progreso y limitaciones de la industrialización sustitutiva.

Volviendo entonces al análisis de la producción por sectores, queda claro que aún en los países mayores está lejos de haberse sustituido una gama amplia de bienes de inversión, como a veces se afirma. La demanda interna depende en proporciones decisivas de las importaciones, de modo que no puede afirmarse que el grado de sustitución de importaciones es alto en forma absoluta y genérica.

En el cuadro 1 ejemplificativo para el grupo 1/ de maquinaria no eléctrica puede apreciarse que para 1967, a pesar de la distorsión de precios, la proporción importada en la inversión es muy importante y mayor que en el promedio de la demanda. Se aprecia también que la importación y la producción interna tienen destinos diferentes en cuanto a consumo e inversión.

Además se puede entrar en detalle en el análisis de la inversión. La inversión de maquinaria no eléctrica puede subdividirse en tres rubros genéricos: máquinas-herramienta, maquinaria genérica y maquinaria especializada. Pues bien, i) en maquinaria genérica se ha avanzado mucho: bombas, elevadores, compresores. ii) En máquinas-herramienta se ha avanzado, pero confrontando serios problemas y con dificultades para medir adecuadamente el aporte de la sustitución, ya que se puede usar un mínimo de cuatro indicadores, discrepantes, sobre el aporte nacional de máquinas-herramienta a la demanda respectiva. En peso físico y en valor corriente 2/ el aporte parece elevado. En proporción al número de máquinas se obtiene otra cifra. Si se adopta un indicador de tipo tecnológico respecto a la variedad de tipos de máquinas producido frente a la gama de máquinas que debe

1/ Se puede elaborar cuadros similares para los demás sectores metal-mecánicos, y a pesar que esta comparación se hace con respecto a 1967, no han debido cambiar mucho las proporciones, por lo menos en 1970 a juzgar por la evolución del coeficiente a precios constantes que se ilustra en el gráfico 2. Tampoco parece haber mejorado en 1972. El anuario Banas "Brasil Industrial 1973" al referirse al sector productor de bienes de capital titula la sección "a avalanche des importações"; muestra que en el total de proyectos de inversiones fijas aprobadas por el Consejo de Desarrollo Industrial, la participación interna de los bienes de capital es muy reducida. La fracción abastecida internamente de equipos, bienes de capital y material de transporte en una importante muestra de la economía que se rige por acuerdos para el desarrollo de industrias de base, durante 1972 alcanza a un 50 %. En consecuencia puede presumirse que la proporción importada en maquinaria no eléctrica para inversión es más alta.

2/ En 1971, en valores corrientes, Argentina importó un 50 % de su demanda interna de máquinas-herramienta, y Brasil un 55 %. Ambos países lograron exportar proporciones menores al 10 % de su producción. Estas cifras además están relativamente estacionarias, sin mostrar avance.

Cuadro 1

DISTRIBUCION DE LA MAQUINARIA NO ELECTRICA (CIU 36) PROVENIENTES DE LAS
INDUSTRIAS METAL-MECANICAS CLASIFICADA POR TIPO DE DEMANDA EN 1967

Basado en precios corrientes

(En porcentajes)

	Demanda total			Demanda final total	Demanda final	
	Demanda total	Demanda intermedia	Demanda final		Consumo	Inversión
Brasil						
Valor bruto de la producción	100.0	24.5	75.5	100.0	17.7	82.3
Importación	100.0	17.1	82.9	100.0	-	100.0
Demanda interna	100.0	21.8	78.2	100.0	10.9	89.1
θ	0.362	0.283	0.384	0.384	0.000	0.431
Chile						
Valor bruto de la producción	100.0	0.9	99.1	100.0	48.1	51.9
Importación	100.0	21.1	78.9	100.0	5.1	94.9
Demanda interna	100.0	12.9	87.9	100.0	24.9	75.1
θ	0.549	0.971	0.538	0.538	0.110	0.681
Colombia						
Valor bruto de la producción	100.0	0.9	99.1	100.0	69.2	30.8
Importación	100.0	19.1	81.1	100.0	1.7	98.3
Demanda interna	100.0	15.1	84.9	100.0	18.6	81.4
θ	0.786	0.987	0.751	0.751	0.076	0.906
Perú						
Valor bruto de la producción	100.0	15.6	84.4	100.0	59.7	40.3
Importación	100.0	13.4	86.6	100.0	1.0	99.0
Demanda interna	100.0	13.6	86.4	100.0	7.2	92.8
θ	0.893	0.878	0.896	0.896	0.128	0.955

Fuente: "Estadísticas Detalladas sobre las Industrias Metal-Mecánicas en algunos países de América Latina y el Grupo Andino" - I-463-72-5, 72-1-3535, ILPES, diciembre de 1971.

θ: coeficiente de importaciones respecto a la demanda interna correspondiente. La discrepancia con las cifras globales correspondientes de otros cuadros se debe en gran medida a que sólo en este caso se utilizan precios corrientes.

/Componer una

mal - el aporte interno es reducido. Una tiene si se ajustan los precios de las ios comparativos internacionales, o si se olución de la demanda y los problemas actuales ria de máquinas-herramienta en Argentina y en vencerse serias dificultades tecnológicas en estas producciones. Parece primar la sustitución de máquinas-herramienta de tipo genérico, de uso universal, más aptas para mantenimiento y talleres generales que las de tipo productivo especializado. Para pasar a esos otros tipos de maquinaria es preciso antes superar problemas tecnológicos. iii) En maquinaria especializada de producción es donde la sustitución ha avanzado menos - y se trata precisamente de los rubros de mayor trascendencia para incorporar la tecnología metal-mecánica y la del sector de aplicación. La demanda de bienes especializados alcanza por lo general a una proporción de 40 % de la demanda de maquinaria no eléctrica para inversión. Se pueden dar cifras similares y análisis próximos al anterior para otros sectores de la metal-mecánica.^{1/}

Las conclusiones parecen bastante claras: la tecnología y el tamaño de mercado tienen un papel central que jugar en los avances futuros de la metal-mecánica. Estos avances deben darse bastante ligados a los bienes de inversión, como manera simultánea de seguir estimulando la producción, aliviar el balance de pagos, liberar la inversión del estrangulamiento externo, e ir creando especializaciones productivas en América Latina. Todo esto implica enfoques y políticas con ciertas diferencias considerables de las seguidas en el pasado.

^{1/} El sector recién examinado se ha escogido como ejemplo y en el documento "Estadísticas detalladas sobre las industrias metal-mecánicas en algunos países de América Latina y el Grupo Andino" (ILPES, diciembre de 1971), se puede encontrar más información.

Aunque en el gráfico 2 se han presentado solamente algunos sectores seleccionados, en el Anexo estadístico de este documento se presentan gráficos para distintos países y sectores, en los que se aprecia que el fenómeno al que se ha hecho referencia aquí, es de alcance general.

La evolución del coeficiente de abastecimiento a través del tiempo es muy diferente según sectores y países. Se pueden distinguir varias situaciones que se aprecian también en los gráficos 1 y 2 y en el anexo citado.

i) Un primer caso interesante es el de países y sectores en los que hubo una variación relativamente pequeña del coeficiente de importación en el período 1950-1970. Dentro de este caso se pueden distinguir a su vez dos situaciones muy diferentes. Una primera es aquella en que se partió en 1950 de coeficientes de importación relativamente bajos y por lo tanto la reducción posterior no fue muy importante; esto ocurrió en los países grandes con respecto a los sectores tradicionales y en algunos de los países intermedios para este mismo tipo de sectores: en el gráfico 1 se puede apreciar que los tres países de mayor tamaño tenían ya en 1950 un coeficiente de importaciones promedio de industrias tradicionales de 5 %, y por lo tanto, la reducción posterior no pudo ser demasiado fuerte.

Una segunda situación de reducción poco importante del coeficiente de importaciones es la de aquellos sectores y países en que dicho coeficiente se mantuvo a un nivel muy alto durante todo el período analizado; esto ocurrió, según se aprecia en el gráfico 1, para las industrias metal-mecánicas en los países de menor tamaño que todavía en 1970 tenían un coeficiente de importaciones de 86 %.

Por supuesto, el significado de estas dos situaciones es muy distinto: en la primera, el proceso de industrialización sustitutiva se había ya realizado fundamentalmente antes de 1950; en la segunda situación todavía se encuentra en las etapas iniciales en la actualidad.

ii) Un segundo caso es el de reducción fuerte y sistemática del coeficiente de abastecimiento importado durante el período 1950-1970, reflejo de un proceso de sustitución intensa que ha tenido lugar en dicho período. En el gráfico 2 se puede señalar el caso de la industria química en que países como Argentina, Brasil, México y Perú han efectuado avances muy importantes en la reducción del coeficiente correspondiente en ciertas partes del período analizado. En el anexo se puede apreciar que situaciones similares se dan con otros sectores como maquinaria eléctrica, equipo de transporte, etc.^{1/} También se puede apreciar que una reducción importante de coeficientes se ha producido en los países de tamaño intermedio durante este período en industrias relativamente más tradicionales, lo que refleja la diferente etapa de industrialización que estos distintos países han atravesado durante el lapso. Debe mencionarse también que en estos sectores en los que se han producido reducciones importantes del coeficiente de importaciones en cierta parte del período analizado, dicha reducción ha tendido a frenarse a partir de un cierto momento en que el coeficiente ya alcanzó determinados niveles; el caso de la industria química para los países que se han mencionado más arriba, es un ejemplo de esa naturaleza: en Argentina el freno se produjo después de 1955, en Brasil de 1960 en adelante y en México después de 1967, aproximadamente. Este freno tiene gran significación pues representa el hecho de que el proceso de sustitución tiende o a entrar en discontinuidades o a agotar su potencialidad en estos sectores bajo las condiciones en que se ha estado desarrollando hasta la actualidad, lo que a su vez tiene importancia para el proceso general de desarrollo y para el estrangulamiento externo. Más adelante se examinará este hecho desde un segundo ángulo: la relación que existe entre el nivel a que se frena la reducción del coeficiente de importaciones y el tamaño de mercado de los países.

^{1/} Véanse los gráficos en el Anexo estadístico ya citado.

iii) Merece mencionarse separadamente el caso de Venezuela por sus características especiales. Este país partió con coeficientes de importación muy altos en 1950, aun en sectores en que otros países habían ya logrado reducciones importantes para ese año. A partir de esa fecha tuvo una reducción muy fuerte en su coeficiente de abastecimiento importado en muchos de estos sectores hasta llegar en años recientes a acercarse a los coeficientes correspondientes a otros países intermedios y, en algunos casos, aun a países de mayor tamaño, en los últimos años también se percibe para este país la tendencia a frenar la reducción de los coeficientes de importaciones. Esto querría decir que Venezuela partió tarde en el proceso de sustitución y precisamente en los últimos 20 años fue recuperando terreno con respecto a otros países; en la actualidad todavía tiene en muchos sectores un horizonte de sustitución relativamente amplio, aunque en algunos casos tiende también a experimentar avances menos importantes de acuerdo con lo que también ha ocurrido anteriormente en otros casos.

iv) También puede señalarse el caso de sectores y países en que el comportamiento del coeficiente de importaciones es fluctuante a niveles de este coeficiente de orden mediano o alto; estos casos suelen ocurrir para países grandes en industrias metal-mecánicas y también para los países medianos en cuanto comienzan a avanzar en forma significativa en el proceso de sustitución en estos sectores. Esta situación se puede apreciar en el gráfico 2 para los países grandes con respecto al sector de maquinaria no eléctrica.

En la observación de algunos coeficientes de importación individuales y su evolución a través del tiempo se nota que en algunos casos se produjo una reducción muy importante de los coeficientes durante un lapso muy breve, tendiéndose posteriormente a recuperar niveles más altos en el coeficiente de importación. Se destaca por ejemplo el caso de Brasil en el gráfico 2, en que para la maquinaria no eléctrica se produce en 1965 una reducción fuerte del coeficiente, con un incremento igualmente fuerte después de

/ese año.

ese año. Esta reducción corresponde más a una contención de importaciones que a una verdadera sustitución. Frente a dificultades de balanza de pagos el país tuvo que comprimir las importaciones pero las mismas recuperaron un nivel más normal en cuanto las dificultades especialmente críticas fueron superadas. Un caso similar al de Brasil se observa asimismo para Argentina también en 1965.

Se nota en muchos sectores y países una tendencia clara a que la reducción anterior del coeficiente de importaciones sea reemplazada por una estabilización o aún un incremento bastante importante a partir de los últimos años del decenio de los sesenta. Esto se percibe sobre todo en las industrias metal-mecánicas y en las químicas. En estos sectores en los últimos años el coeficiente de importaciones para los países de mayor tamaño y para los intermedios ha estado creciendo en lugar de bajar; ello a su vez produce un incremento del coeficiente de importaciones de estos sectores para el conjunto de América Latina (gráficos 1 y 2). Considerando que estos sectores representan más del 65 % de las importaciones totales de América Latina en 1970, se comprende que esto influye en forma significativa en el comportamiento del total de importaciones. Con esto las importaciones totales en lugar de continuar reduciéndose en términos relativos, se estabilizan o más bien aumentan.

Esto se puede deber a varias causas de las cuales se mencionarán solamente algunas agrupadas en dos tipos: i) causas que producen el aumento del coeficiente de importaciones de algunos sectores individuales específicos y con ello arrastran el aumento del coeficiente de importaciones del total de la economía; ii) causas que operan por la vía del cambio en la composición de la demanda de modo que aun cuando se mantenga fijo el coeficiente de importaciones de cada sector, aumente el del promedio. En este punto se tratará el primer caso; el segundo ya ha sido explicado en relación con las distintas elasticidades de la demanda sectorial. Con respecto entonces al primer caso, puede señalarse que el incremento de las exportaciones

/que tuvo

que tuvo lugar en los últimos años en algunos países, ha sido acompañado de una mayor apertura de la economía, de modo tal que paralelamente se ha producido también un fuerte incremento de las importaciones. Parecería que la mayor disponibilidad de divisas producidas por las exportaciones permite disminuir en alguna medida la compresión de importaciones anterior y dar lugar a la incorporación de nuevos bienes con mayor contenido de importaciones. Con ello la composición de cada uno de los sectores cambia y varía su coeficiente de importaciones. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que una parte importante de las exportaciones de América Latina corresponde a exportaciones intrazonales. Estas son también, por supuesto, importaciones intrazonales de la misma magnitud: para el total de los países, lo que se exporta entre ellos es también lo mismo que se importa; de modo que no se puede suponer un incremento de las exportaciones intrazonales sin tener en cuenta al mismo tiempo el impacto que eso tendrá en el comportamiento de las importaciones.

También se podría mencionar el hecho de que en los casos de algunos países en ciertos años del período, sobre todo hacia el final del mismo, se ha producido un incremento extraordinario de las importaciones sobre la base de financiamiento externo. El aumento de los créditos de proveedores de maquinaria y equipo fue una de las causas principales de esta situación. Este hecho es particularmente importante porque los servicios de este mayor endeudamiento comienzan ya a gravar fuertemente la balanza de pagos y, en algunos casos, no sólo producen situaciones críticas en la misma sino que además obligan posteriormente a reducir las importaciones y aún a tener superávit de balanza comercial para compensar los servicios en la medida en que exceden a las nuevas entradas brutas. Este tipo de situación se ha notado en determinados períodos del lapso analizado en distintos países y en los últimos años está afectando en forma particularmente fuerte a algunos países.

/Todo esto

Todo esto significa que el comportamiento más favorable que tienden a tener las exportaciones de América Latina en los últimos años, sobre todo las de manufacturas, no se traduce directamente en la misma magnitud en un mejoramiento de la situación de balanza comercial. Se puede estar produciendo una tendencia al fuerte incremento de las exportaciones sin que por ello tiendan a aliviarse sensiblemente los problemas de balanza comercial y de pagos.

Otro fenómeno importante que debe señalarse es el del cambio que se produce en la composición de la demanda a medida que los países crecen. Por distintas razones, en la medida en que se incrementa el ingreso per cápita, o que el crecimiento del mismo se acelera, se producen ritmos de crecimiento diferentes entre sí, de la demanda de distintos tipos de bienes. Es bien sabido que en el caso de los bienes de consumo, aquellos cuya demanda tiene una elasticidad mayor con respecto al ingreso son también los que presentan coeficientes de importación mayores: por ejemplo, los bienes de consumo durable más sofisticados tienen una demanda de crecimiento más rápido que otros bienes más simples que satisfacen necesidades más elementales; este hecho adquiere mayor significación por la circunstancia de que la generación de nuevos bienes provenientes del cambio tecnológico se realiza en el exterior y, por lo tanto, sistemáticamente América Latina tiene que importarlos en altas proporciones. En el caso de los bienes de capital ya se señaló anteriormente que el coeficiente de importación de los mismos es muy alto. De modo que al acelerarse la tasa de crecimiento (como ha ocurrido en años recientes en algunos países de América Latina, por ejemplo Brasil) se produce un aumento de la proporción de inversión con respecto al producto y, por lo tanto, una tendencia al aumento del coeficiente de importaciones desde que la inversión tiene un contenido importado mayor que el consumo. El coeficiente de importaciones del total de la economía puede entonces aumentar a pesar de que se mantenga estable el de todos y cada uno de los

/sectores como

sectores como se indicó anteriormente, como resultado de un cambio en la composición de la demanda en que crezca más rápidamente la de aquellos bienes con un contenido importado más grande.

También debe mencionarse el hecho de que durante el lapso 1950-1970, en ciertos períodos y países la inversión tuvo un alto contenido de construcción y un contenido relativamente bajo de equipo. Esto en algunas ocasiones estuvo asociado con dificultades de balanza de pagos que obligaron a derivar una parte importante de la inversión hacia tipos de infraestructura con menor contenido importado (vivienda, edificios públicos, etc.); por supuesto ello tuvo derivaciones sobre el comportamiento de las importaciones cuyo crecimiento resultó así moderado, pero también afectó al crecimiento de la productividad y en definitiva fue un elemento desfavorable para el aumento del producto por el bajo contenido de inversión reproductiva; en otros casos, esta situación no sólo se debió al estado de la balanza de pagos sino también a las orientaciones de política que algunos países siguieron en períodos determinados. En cambio en otros períodos se produjeron fuertes tendencias al reequipamiento industrial que indujeron un fuerte incremento en las importaciones de equipos.

Un caso especial que debe mencionarse es el efecto aparentemente anómalo que se está produciendo en el sector productor de maquinaria no eléctrica, en que la demanda no está creciendo con la fuerza que sería de esperar. El coeficiente de elasticidad de la demanda de este sector con respecto al total de la economía, para el largo plazo, y en alguno de los países de mayor tamaño de América Latina, es relativamente bajo: cercano a la unidad. Esto no está de acuerdo con lo que podría esperarse, pues sería lógico suponer que la demanda de estos bienes debería crecer en forma más rápida. Dentro de esta tendencia de largo plazo de elasticidad cercana a la unidad, se pueden percibir también fluctuaciones muy fuertes en el comportamiento de la demanda de este tipo de bienes, lo que puede estar asociado con las crisis y dificultades por las que atraviesa

/el proceso

el proceso de desarrollo que repercutirían directamente en este sector de bienes de capital. En contraste con este sector, los demás sectores de industrias metal-mecánicas tienen elasticidades altas con respecto al total de la economía. De modo que este comportamiento parece ser el resultado precisamente de las restricciones de balanza de pagos e ilustra cómo las fluctuaciones afectan la capacidad de inversión y, por lo tanto, de crecimiento. Como de este sector provienen los bienes de capital que forman el núcleo central de toda inversión, las restricciones señaladas a largo plazo y la forma inestable en que se producen son un indicador más de la necesidad de realizar una sustitución más profunda y eficiente en los componentes aún casi inabordados de este sector en la industria de la región.

Cuando hay mayor disponibilidad de divisas y se experimentan crecimientos sostenidos de las mismas, suele ser visible el salto que se produce en la demanda de este sector, que se mantiene con facilidad en tasas aproximadamente iguales al doble de las del producto, por varios años.

Los sectores que tienen los coeficientes de importación más elevados con respecto a la demanda interna son también aquellos que tienen un peso decisivo en las importaciones totales. Una excepción a esta regla está dada por el caso de alimentos en el cual el componente importado con respecto a la demanda interna es pequeño en términos relativos: pero siendo esta demanda interna de gran magnitud en el total de la economía, el peso de las importaciones de alimentos tiene significación importante en la estructura de las importaciones totales. Esto es particularmente notable en algunos países de América Latina. Para la región en conjunto, las importaciones de origen agropecuario más las de alimentos elaborados superan el 9 % de las importaciones de bienes. De modo que si bien el comportamiento de la demanda interna y del coeficiente de importaciones de las industrias metal-mecánicas, en particular las productoras de bienes de capital y las productoras de ciertos bienes intermedios, es decisivo para el comportamiento de las importaciones

/totales y,

totales y, por lo tanto, para el estrangulamiento externo, del que a su vez depende la tasa de crecimiento que puede lograr la economía de un país, la evolución del sector agrícola en relación con el crecimiento de la economía y en especial con la distribución del ingreso, introduce otro factor de vulnerabilidad potencial en la balanza de pagos ya que las necesidades de importación en rubros alimenticios pueden experimentar crecimientos considerables.

3. Conclusión respecto al papel de la sustitución
de importaciones en el desarrollo
de América Latina

La conclusión que surge de los puntos anteriores es que cuando se dice que el proceso de sustitución de importaciones está agotado, se está realizando una afirmación general que no tiene mucha validez a menos que se penetre en mayor profundidad en el comportamiento de distintos sectores y países y se analice la significación que tienen los avances ya logrados y los que sería necesario realizar en el futuro. No puede decirse en términos generales que la sustitución está agotada. Más bien debiera decirse que la misma ha de ser más selectiva y especializada, asumir nuevas formas y responsabilidades y coordinarse con otras políticas. Pero de todos modos, la industrialización sustitutiva debería ser una de las políticas fundamentales que permitirán afianzar lo logrado en materia de desarrollo económico y llevarlo más adelante. Su papel puede no ser de la misma magnitud en términos cuantitativos que en el pasado, pero sí tiene indudablemente importancia trascendental en términos cualitativos y en sectores decisivos. Esto se percibe claramente si se tiene en cuenta que precisamente los sectores que más rezagados están en el proceso de sustitución son aquellos que producen bienes tan críticamente importantes para el desarrollo como los bienes de capital (particularmente los específicos) y algunos bienes intermedios básicos. También en el análisis de distintos países se ha podido apreciar que hay muchos de ellos que todavía tienen coeficientes de importación altos. Ello significa que algunos países todavía tienen un potencial de sustitución muy apreciable en vastas áreas de la economía. El hecho de que el coeficiente de importación se haya estabilizado en niveles

/altos para

altos para algunos países, puede estar relacionado con el tamaño de mercado de los mismos como se verá más adelante; ello abre importantes posibilidades al proceso de integración y destaca la importancia del papel que el mismo debe desempeñar para el desarrollo de los países de América Latina. En muchos casos la sustitución se puede - y se debe - combinar con exportación, montando industrias que al mismo tiempo que satisfacen la demanda nacional cubren parte de la de otros países de la región y también salen a conquistar mercados en el exterior.

Posiblemente se podría decir que el centro de gravedad de la política sustitutiva de aquí en adelante tiene que ser diferente al del pasado, y tiene que ser distinto según los varios tipos de países. Para los países grandes la sustitución de bienes de capital y de algunos bienes intermedios tiene que cumplir un papel fundamental; en cambio en los bienes de consumo la sustitución será de importancia secundaria. Para los países intermedios y pequeños todavía puede haber un dinamismo importante en la sustitución de bienes de consumo durable y aún de algunos bienes de consumo no durable. En este último grupo de países por supuesto también hay posibilidades importantes en la sustitución de bienes de capital e intermedios; el enfoque adecuado de estas posibilidades permitiría que los países de tamaño intermedio y los pequeños pudieran avanzar paralelamente en la producción de bienes de consumo no durable y durable y en los bienes intermedios y de capital, con lo cual podrían tratar de evitar algunos de los problemas con que han tropezado los países de mayor tamaño por el hecho de haber avanzado en unos sectores y dejado sistemáticamente atrás otros en su proceso de desarrollo. Además un esquema basado en cierta paridad entre las ramas industriales de especialización que cada tipo de país adopte, podría permitir que todos los países fueran creando una estructura industrial sana e integrada internamente, sin desequilibrios y atrasos sistemáticos de ciertos sectores que les produzcan problemas continuados de balanza de pagos y de desarrollo. Esto a su vez permitiría una expansión dinámica y sostenida del comercio intrazonal pues la estructura del comercio de cada país con la zona sería de tal naturaleza que le permitiría lograr un equilibrio de largo plazo tanto en cantidad total como en la composición de las importaciones comparada con las exportaciones. Todo esto a su vez favorecería el crecimiento más rápido de las exportaciones - y por lo tanto de las importaciones - respecto al resto del mundo.

B. EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES TOTALES EN RELACION AL PRODUCTO

1. Evolución de las importaciones totales en relación al producto

La óptica usual desarrollada en el modelo de industrialización sustitutiva, lleva a hacer un balance de dicho proceso en relación a cómo se comportan las importaciones respecto al producto, es decir, los cambios que experimenta el coeficiente de importaciones y su incidencia en el producto. El mencionado balance final era el criterio evaluativo por excelencia para medir el dinamismo que confería la sustitución de importaciones al crecimiento de la economía. Dicho balance era favorable hasta mediados de la década del 60 para el conjunto de la región en general, y para las economías principales en particular. A pesar de las críticas que pueden hacerse a ese modelo de desarrollo se logró una reducción sistemática en los coeficientes de importación que equivalía a una expansión superior del producto respecto al crecimiento de las importaciones. Sin embargo, a mediados del decenio del 60, como puede apreciarse en el texto que sigue, se dio un cambio notable en esa tendencia sistemática. Es indudable que este acontecimiento va acompañado de un cambio sustancial en las políticas de desarrollo vigentes. Sin embargo, se plantea una pregunta importante respecto a la validez de ese criterio de medida para apreciar el avance de la industrialización sustitutiva. Debe evaluarse cuidadosamente, y calificarse, la conclusión de que la sustitución está agotada.

Los cambios notables en esos indicadores no solamente implican variaciones obligadas en la política de desarrollo y situaciones completamente nuevas en materia de balance de pagos, sino que también obligan a rectificar el papel de la sustitución de importaciones en una óptica distinta a la que prevalecía hace pocos años.

Es posible que el incremento relativo de las importaciones no se haya dado simultáneamente con las nuevas políticas que están siendo implementadas. Ello se debió a que la mecánica misma del proceso sustitutivo había entrado en una etapa de contención, lo cual condujo

a una recuperación de las importaciones. Habría que señalar que el movimiento acelerado en el incremento de las importaciones, pudo lograrse con racionalidad, sólo con la mayor disponibilidad de divisas, obtenidas a través de diferentes mecanismos de política económica.

Las importaciones han crecido en los últimos años a un ritmo que, además de ser alto en relación a períodos anteriores, es también más elevado que el experimentado por el producto en el mismo período. En los últimos decenios, las importaciones de América Latina habían crecido con una elasticidad menor que la unidad, vale decir, que su ritmo de incremento había sido sistemáticamente más reducido que el del producto. En estos últimos años, a que se está haciendo referencia, esta tendencia se ha modificado; las importaciones crecen más aceleradamente que el producto bruto interno. En el gráfico 3 se compara el ritmo de crecimiento de las importaciones totales y del producto bruto interno de América Latina.^{1/}

En dicho gráfico se puede percibir que hasta 1965 el ritmo de crecimiento promedio de las importaciones era de 0.4 veces el del producto. En cambio, a partir de 1965 hasta 1972 esta relación fue aproximadamente de 1.3 en promedio. En el Anexo estadístico se presenta también un cuadro ^{2/} correspondiente a un grupo de países que tienen una ponderación decisiva en este comportamiento y que incluyen los tres de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México), cuatro países de tamaño intermedio (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) y los países centroamericanos; en este último caso se muestra separadamente la evolución del comercio intrazonal y de las importaciones provenientes del resto del mundo. La observación de las cifras correspondientes confirma lo que aquí se presenta para el total de América Latina.

^{1/} Estas cifras se han determinado por correlación pero tienen sólo el fin de dar una idea aproximada de órdenes de magnitud. No pretenden explicar el comportamiento de una de estas variables en función de la otra.

^{2/} Véase el cuadro titulado Elasticidades de crecimiento de las importaciones con respecto al producto en el anexo estadístico.

Se puede ver que en el caso de Brasil a partir de 1966 las importaciones crecen con una velocidad cercana al doble de la de crecimiento del producto. En el caso de Argentina, a partir de 1968 el ritmo de crecimiento de las importaciones es de aproximadamente dos veces y media la correspondiente al producto. En el caso de México, a partir de 1965 y hasta 1970 la velocidad de crecimiento de las importaciones fue 1.2 a 1.5 veces la de crecimiento del producto.^{1/} También en los casos de Chile, Colombia y Venezuela, las elasticidades de importaciones con respecto al producto han sido mayores que la unidad, en la segunda mitad del decenio de los años 1960, a pesar de algunas contracciones experimentadas en los últimos años en los casos de Chile y Colombia. En el caso de Perú se nota un fenómeno inverso: la elasticidad de importaciones con respecto al producto en los últimos años es menor que la experimentada hasta la primera mitad del decenio en los años 60, inclusive. Este país siguió hasta antes de instalarse el actual gobierno, una política liberal en materia de importaciones, ligada a una concepción menos industrialista y sustitutiva que otros de la región. El actual gobierno asigna un papel fundamental a la industrialización y por lo tanto a la sustitución de importaciones en el marco del mercado andino. Los países centroamericanos representan juntamente con Perú también excepciones a la tendencia general; para estos países, debido a la sustitución y a la contracción de importaciones en la segunda mitad del decenio de los años 60, el crecimiento de las importaciones, en comparación con el del producto, es más reducido que el experimentado hasta antes de 1966; esto a pesar de que en 1970 y 1971 se produjo nuevamente un vigoroso crecimiento de las adquisiciones provenientes del resto del mundo. La vigencia del Mercado Centroamericano permitió lograr una sustitución de importaciones del resto del mundo - paralela al aumento del comercio intrazonal que contribuye a explicar esta evolución. Además, problemas de balance de pagos indujeron en algunos casos políticas más restrictivas de importaciones.

^{1/} Aunque en 1971 se produce una reversión de esa tendencia, las primeras informaciones con que se cuenta para el año 1972 indican que nuevamente las importaciones crecieron más que el producto.

Estos comportamientos de las importaciones totales, que sintetizan el efecto de las causas a que se hizo mención, inducen a disminuir notablemente el optimismo con respecto al mejoramiento que el ritmo de crecimiento más rápido de las exportaciones puede introducir en la balanza comercial y de pagos. Si bien es cierto que las exportaciones han estado experimentando en los últimos años ritmos de aumento muy fuertes, las importaciones no han quedado a la zaga. En el gráfico 4 se muestra la evolución del valor absoluto de las importaciones y exportaciones del total de América Latina. La comparación y análisis de causalidad entre estas dos magnitudes no se puede realizar sin tener en cuenta la incidencia que sobre el saldo entre ambas, han tenido en cada período las posibilidades de entradas brutas de financiamiento internacional y los servicios correspondientes. Sin embargo, se puede apreciar que después de muchos años de saldos comerciales favorables, en 1970, 1971 y 1972 América Latina ha vuelto a tener saldos comerciales negativos. Las importaciones han crecido aún más rápido que las exportaciones totales, dando lugar a estas diferencias desfavorables de la balanza comercial. A esto hay que agregar otra consideración. El mejoramiento del ritmo de aumento de lo producido de las exportaciones es en parte efecto de un cambio estructural de las mismas (crecimiento de las manufacturas) pero también, en otra parte, es efecto de causas temporarias y reversibles como el aumento de precios de algunos metales y otras materias primas. El ritmo más rápido de crecimiento de las importaciones refleja, en cambio, además de las características señaladas anteriormente sobre servilidad del balance de pagos al crecimiento, una modificación de la forma de operar de la estructura económica - más abierta hacia el exterior - que en caso de frenarse las exportaciones en el futuro obligaría a un reajuste más costoso y difícil de lograr, posiblemente con sacrificio del ritmo de crecimiento del producto.

La evolución señalada de las importaciones en relación al producto, se manifiesta también en el comportamiento del coeficiente de importaciones. En el cuadro 2, se advierte que la reducción que experimentaba persistentemente dicho coeficiente en los mayores países de la región y en el conjunto de América Latina, se interrumpe hacia 1965 y se revierte la tendencia. El incremento de los coeficientes de importación desde ese entonces, se viene sucediendo prácticamente con la misma persistencia con que antes disminuían.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: COEFICIENTE DE IMPORTACIONES CON
RESPECTO AL PRODUCTO BRUTO INTERNO

(Porcentajes)

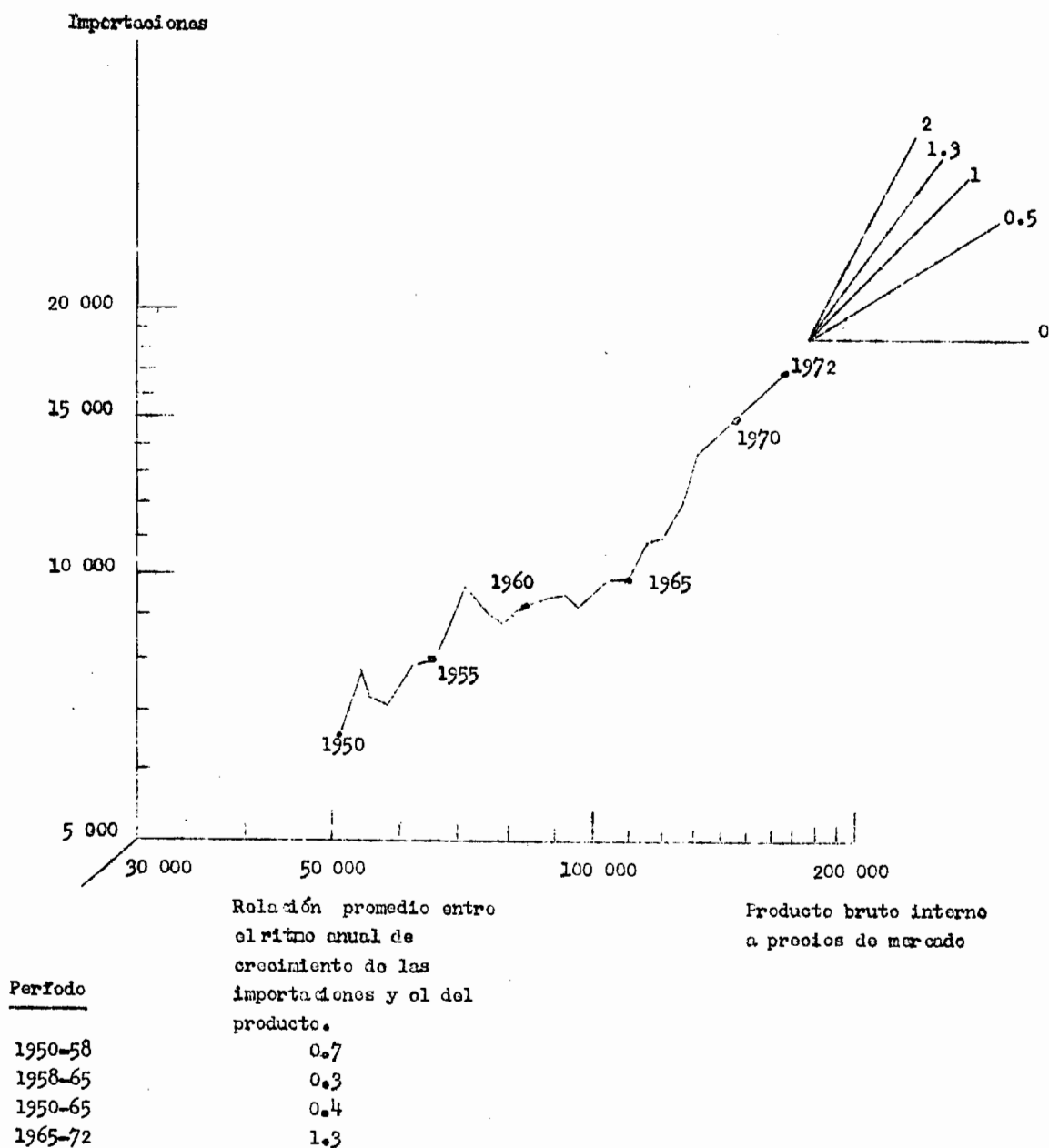
Años	Argentina	Brasil	México	América Latina
1950	9.5	11.0	9.4	12.3
1955	7.7	8.0	9.1	11.8
1960	7.7	8.2	8.1	10.9
1963	7.1	5.9	6.9	9.5
1965	6.4	4.6	6.6	8.9
1967	6.1	5.9	6.4	9.3
1970	6.9	7.4	7.7	10.4
1971	7.1	8.1	7.2	10.4
1972	6.3	8.5	7.5	10.3

Fuente: CEPAL, basado en precios constantes del año 1960.

Gráfico 3

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (EXCLUYENDO LOS PAGOS A FACTORES) Y DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO ENTRE 1950 Y 1972

(millones de dólares a precios de 1960)
Escala logarítmica



Fuente: CEPAL.

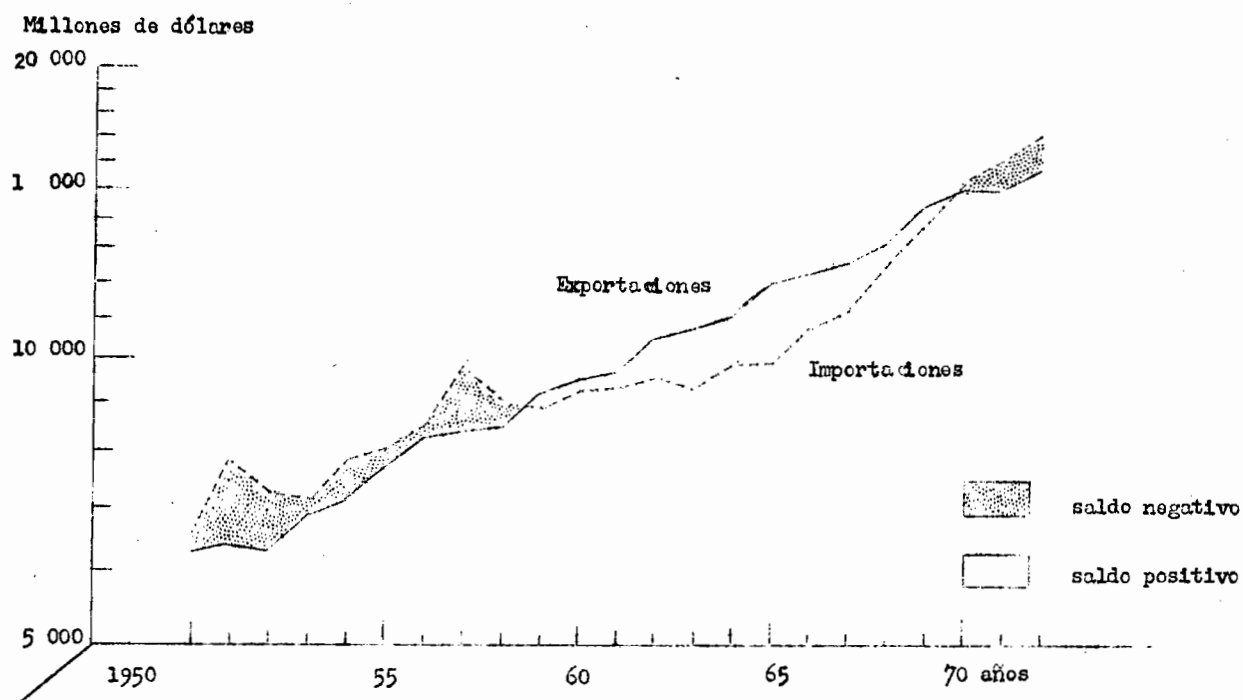
/Gráfico 4

Gráfico 4

AMERICA LATINA: EVOLUCIONES DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES Y
SERVICIOS (EXCLUYENDO LOS PAGOS A FACTORES) ENTRE 1950 Y 1972

(millones de dólares a precios de 1960)

Escala semilogarítmica



Fuente: CEPAL.

2. Estructura de las importaciones. Evolución y significado

La estructura de las importaciones latinoamericanas tiene peculiaridades y ha experimentado una evolución que refleja fielmente algunas de las principales características de la industrialización sustitutiva. En esta sección se intenta mostrar cómo la nueva tendencia a que aumente el coeficiente de importación en muchos países de la región, y el incremento rápido de las importaciones totales en un período reciente, se corresponden con una estructura de importaciones cuyo cambio se hace cada vez más difícil y en la cual predominan bienes de tecnología moderna provenientes de países desarrollados.

Como es conocido, la mecánica del proceso de sustitución de importaciones consistió en que al sustituirse unos bienes se postergó la sustitución de otros que se requerían para la fabricación de los primeros. Por lo general los bienes de capital de producción industrial fueron los que menos se sustituyeron; más bien se facilitaba su importación para iniciar la producción de bienes de tipo tradicional de consumo e intermedios, de bienes sencillos y otros de consumo duradero elaborados por las industrias mecánicas. En la industria química ocurría un fenómeno parecido. La sustitución de algunas importaciones daba lugar a la necesidad de realizar importaciones de productos nuevos que con el crecimiento de la demanda más que compensaban el efecto de la sustitución realizada. Esta mecánica sustitutiva, y la importancia reciente de los bienes requeridos para las necesidades de la vida moderna, se reflejan en la magnitud considerable que tienen dichos sectores en las importaciones de América Latina. El conjunto de las importaciones de la industria mecánica y de la industria química, que representaban el 53 por ciento de las importaciones de manufacturas en 1950, alcanzaron un 63 por ciento en 1960 y para 1970 ya sobrepasaban el 65 por ciento.^{1/}

^{1/} Las importaciones de manufacturas representan un 85 por ciento de las importaciones totales de bienes.

Aunque la proporción de esas importaciones no ha experimentado un incremento tan fuerte en los últimos años, debe advertirse que la importación total creció bastante y por lo tanto lo hicieron las importaciones provenientes de estos sectores en términos absolutos. La clara presión por aumentar la proporción de importaciones de este tipo de bienes, a pesar del proceso de sustitución encuentra dificultades crecientes, pues en otros sectores los bienes que se importan están reducidos a los que prácticamente son imprescindibles, de modo que no pueden seguir reduciéndose para dar lugar al incremento de aquellos.

Debe reconocerse, sin embargo, que los bienes mencionados son también algunos de los que presentan mayores dificultades para ser sustituidos eficientemente. El papel de la sustitución, por lo tanto, debe ser examinado más cautelosamente y combinado con otras políticas que permitan realizar una industrialización más eficiente y especializada. En la actualidad, entre las políticas de este tipo que se intenta llevar a cabo figura la de exportación de manufacturas, que exige un mayor grado de competitividad y especialización en producciones industriales. A menos que se siga una política muy clara que combine ambas orientaciones, la aparición de estas nuevas políticas puede originar un nuevo tipo de postergación sobre el avance de los sectores que quedaron relegados en la sustitución. Por razones similares a las que se dieron para la industrialización sustitutiva, puede ser necesario facilitar importaciones de muchos bienes mecánicos o químicos con el objeto de establecer industrias de exportación. Unida al cambio de política concreta basado en la exportación de manufacturas, se origina una política general de actitud más liberal, vinculada también a la bonanza del comercio exterior que se está dando en algunos países de la región. Si bien no se proyecta exportar en un número muy grande de sectores industriales, dicha actitud más liberalizadora puede implicar que tampoco se entre en algunas de las sustituciones que los sectores retrasados podrían necesitar.

/También revela

También revela la estructura de las importaciones la modalidad con que se ha enfrentado el problema tecnológico en la industria latinoamericana tal como ya se comentó. Se importa, en forma creciente, bienes especializados y productos de tecnología de reciente creación y se tiende a producir, más bien, bienes genéricos de una tecnología más conocida y de fácil acceso. Se mantiene la asimetría tecnológica que revela el contraste entre la estructura de las importaciones y la de las exportaciones, bienes industriales versus materias primas; a pesar de todos los esfuerzos industriales basados en la sustitución de importaciones, dicha asimetría ha cambiado en forma sólo muy limitada.

Las exportaciones de manufacturas han logrado avances significativos, pero si se las define con un criterio riguroso todavía representan proporciones reducidas de la exportación. En el ámbito del comercio intra-latinoamericano es donde se están experimentando los cambios más significativos a este respecto, pues la estructura del comercio entre países de la región tiene una proporción más elevada que el total, de las manufacturas mecánicas, químicas y otras de mayor grado de elaboración. A pesar de la innegable importancia de estas tendencias positivas, tanto en la exportación al resto del mundo como en el ámbito latinoamericano, la ponderación aún reducida de manufacturas permite concluir que la división internacional del trabajo se va modificando solamente con grandes dificultades para América Latina.

Una de las consecuencias importantes de la estructura de las importaciones que se han venido conformando, es la de una sensibilidad considerable a la situación de la balanza de pagos que originan las exportaciones u otros factores que condicionan la capacidad para importar. La vulnerabilidad que tiene la economía a causa de la rígida estructura de las importaciones era ya bastante conocida y consiste en los siguiente. Ante la proporción elevada de bienes de capital y de bienes intermedios en las importaciones (gran parte de los bienes metal-mecánicos son para inversión y los químicos son una parte importante de los intermedios) cualquier reducción de la capacidad para importar conduce al dilema de tener que reducir algunos de

/dichos componentes

dichos componentes esenciales de la importación pues los bienes de consumo están comprimidos ya a un mínimo. De afectarse los bienes de inversión, se compromete la capacidad de crecimiento de la economía o la posibilidad de reemplazar equipos desgastados; de reducirse los bienes intermedios, los efectos se dejan sentir de inmediato en el nivel de actividad industrial. Esa vulnerabilidad se traduce en la actualidad en una situación equiparable en los períodos en que se da bonanza en el balance de pagos. Se produce entonces un crecimiento intenso de las importaciones al mismo tiempo que la disponibilidad de recursos en divisas provenientes del financiamiento externo origina, no solamente un crecimiento de la economía con holgura en el balance de pagos, sino que también provoca considerables saltos en las necesidades de importación; esta situación es la contrapartida de la de contención que se originaba cuando debían disminuirse las importaciones de capital y de otros bienes. También se manifiestan con holgura las necesidades de reposición que estaban reprimidas con la escasez, y además se manifiestan los requisitos de inversión necesarios para llevar a cabo los planes de exportación de manufacturas. Este tipo de sensibilidad en las importaciones de los sectores relegados con la industrialización, no siempre se evidencia con mucha claridad al observar las importaciones en forma agregada, puesto que al subir la importación de éstos crece también la importación total; pero sí se manifiesta mejor en la sección donde se examina con mayor detalle el proceso de sustitución y se analiza el comportamiento del mismo en los distintos sectores. Es al considerar el problema con esta mayor profundidad que se puede apreciar que en el futuro la economía latinoamericana, ya sea en situación de bonanza de balance de pagos con políticas exitosas de exportación de manufacturas, ya sea en condiciones adversas, debe enfrentar este problema causado por una estructura rígida, de difícil compresión en que las importaciones de bienes, destinados a la inversión o a la demanda intermedia, ocupan una parte destacada de la capacidad para importar.

En apoyo cuantitativo a las afirmaciones anteriores, puede examinarse el gráfico 5 en el cual se presenta la evolución en la estructura de las importaciones latinoamericanas, y su comparación con la correspondiente estructura de la producción industrial. En los cuadros 3 y 4 se presenta con mayor detalle la estructura de las importaciones latinoamericanas totales intrazonales, y provenientes del resto del mundo desde 1950 hasta 1970. En el gráfico se advierte que las importaciones totales y las provenientes del resto del mundo son muy semejantes en cuanto a estructura, lo que se explica por la fracción aún reducida que alcanza el comercio intralatinoamericano. También se advierte en el gráfico que la estructura de importaciones experimentó algunos cambios desde 1950 hasta 1960, para mostrar en el último decenio una variación menor. En los cuadros, se advierte que en el primer decenio se produjo una clara reducción en la proporción de bienes tradicionales, especialmente en alimentos y textiles, lo cual con seguridad indica el proceso de sustitución que aún proseguía en algunos países y también la menor elasticidad de la demanda de estos bienes. Paralelamente se advierte en ese decenio un aumento en la ponderación de la industria mecánica, a pesar de la sustitución que ya progresaba en ese tiempo, pero dicho aumento ligado en especial a la industria de bienes de transporte. En el decenio siguiente, es decir a partir de 1960, los bienes tradicionales ya reducidos a una proporción exigua fluctúan alrededor de la misma. Los bienes intermedios experimentan un crecimiento proporcional debido sobre todo al crecimiento de las industrias químicas que no se llega a compensar con la reducción de los derivados de petróleo (instalación de nuevas refinerías). Resulta claro que el crecimiento en la ponderación de los bienes químicos está ligado a dificultades crecientes en el avance de la industrialización sustitutiva (tal como se examina en la sección correspondiente), y a las mayores demandas de elevada elasticidad, generadas por los desarrollos tecnológicos en este campo y que a su vez se vinculan parcialmente al propio proceso sustitutivo (aparición y desarrollo de bienes petroquímicos y sus derivados tal como algunos fertilizantes, fibras textiles, materias primas industriales, etc.).

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ESTRUCTURAS COMPARATIVAS DE LAS IMPORTACIONES TOTALES DE BIENES INTRAZONALES Y DEL RESTO DEL MUNDO

Grupo CIU	1950			1960			1965			1970a/		
	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total	Intra-zonal	Resto del mundo
01 Agropecuario	8.2	23.6		8.5	33.9	5.8	7.0	34.0	2.6	6.3	21.9	3.9
02 Silvicultura	0.7	3.6		1.5	1.6	1.5	0.3	1.7	-	0.3	0.7	0.3
03 Caza	-	-		-	-	-	-	-	-	-	0.1	-
04 Pesca	0.1	-		0.1	-	0.1	0.3	0.7	0.3	0.3	0.3	0.3
11 Carbón	0.8	0.2		0.7	-	0.7	0.5	-	0.5	0.5	-	0.6
12 Metales metálicos	0.5	3.2		0.1	0.4	-	0.4	1.6	0.2	0.3	1.7	0.1
13 Petróleo crudo y gas natural	0.3	3.1		3.1	24.5	0.8	2.9	12.3	1.4	3.7	6.8	3.2
14 Piedra, arcilla y arena	0.3	-		-	-	0.1	0.1	0.2	-	0.2	0.5	0.1
19 Sal	0.2	1.1		0.4	0.2	0.4	0.8	0.5	0.9	0.6	0.4	0.7
20 Alimentos	6.9	19.7		4.3	13.8	3.3	5.2	10.7	4.3	3.1	9.4	2.1
21 Bebidas	0.9	0.1		0.6	0.5	0.6	0.4	0.1	0.4	0.5	0.5	0.5
22 Tabaco	0.3	-		0.3	0.8	0.2	0.2	-	0.2	0.1	0.1	0.1
23 Textiles	7.1	7.7		3.2	1.2	3.4	4.2	2.3	4.4	2.7	4.9	2.4
24 Confección y calzado	1.3	-		0.7	0.1	0.8	1.1	0.5	1.2	1.0	1.8	0.9
25 Madera y corcho	1.5	4.9		0.8	2.9	0.6	0.9	5.9	0.1	0.7	4.8	0.1
26 Muebles	0.1	-		0.1	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.5	0.2
27 Pulpa y papel	2.3	-		3.3	-	3.7	3.2	1.9	3.3	3.7	3.8	3.7
28 Imprenta	0.6	-		0.5	-	0.6	0.6	1.4	0.5	1.0	1.1	1.0
29 Manufactura de cuero	0.4	0.3		0.3	0.6	0.3	0.3	0.1	0.3	0.2	0.3	0.3
30 Manufactura de caucho	1.0	-		0.9	-	1.0	1.5	0.5	1.6	0.9	0.7	0.9
31 Productos químicos	10.1	3.0		11.2	1.1	12.3	14.5	6.6	15.7	15.9	11.1	16.6
32 Derivados del petróleo	6.3	26.2		5.0	13.0	4.2	3.4	3.7	3.3	1.8	2.3	1.7
33 Cemento y vidrio	2.2	0.4		1.0	0.4	1.1	1.5	0.6	1.6	1.4	2.3	1.3
34 Metales básicos	6.7	2.6		7.9	5.0	8.3	8.0	8.5	7.9	8.9	10.5	8.7
35 Productos metálicos	6.0	0.3		5.0	-	5.5	4.1	1.1	4.6	4.3	2.1	4.6
36 Maquinaria no eléctrica	15.9	-		17.7	-	19.6	16.7	2.0	18.9	17.9	6.1	19.7
37 Maquinaria eléctrica	4.6	-		5.7	-	6.3	6.1	1.0	7.0	7.6	2.5	8.4
38 Equipo de transporte	10.4	-		14.0	-	15.5	12.0	0.9	13.7	11.0	1.2	12.5
39 Manufacturas diversas	4.0	-		2.6	-	2.9	3.4	1.1	4.5	4.2	1.7	4.6
Otros	0.3	-		0.5	-	0.5	0.3	-	0.3	0.7	-	0.8
Total	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL.

a/ Las cifras de 1970 se basan en una muestra de Argentina, Brasil, México, Chile, Venezuela y Centroamérica.

AMERICA LATINA: ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Porcentajes)

	1950				1960				1965				1970 a/			
	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total	Intra-zonal	Resto del mundo	Total
Sectores primarios b/	11.1	34.8		14.4	60.6	9.4	12.3	51.0	5.9	12.2	32.4	9.2				
Sectores manufactureros																
productores de bienes:																
Tradicionales c/	22.2	35.4		10.3	19.9	9.1	12.4	19.7	11.2	8.5	22.2	6.3				
Intermedios d/	21.9	26.9		21.4	14.5	22.3	24.1	13.3	25.5	23.7	20.2	24.2				
Metalmeccánicos e/	43.6	2.9		50.3	5.0	55.2	46.9	13.5	52.1	49.7	22.4	53.9				
Diversos f/	0.9	-		3.1	-	3.5	4.0	2.5	5.0	5.2	2.8	5.6				
Otros sectores	0.3	-		0.5	-	0.5	0.3	-	0.3	0.7	-	0.8				
Total (porcentajes)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
Valor (millones de dólares de 1960)	5 682	524	5 158	7 859	765	7 094	8 605	1 200	7 405	11 965	1 643	10 622				

Fuente: CEPAL, basado en el anexo estadístico a este documento.

a/ Los datos de 1970 se basan en una muestra de Argentina, Brasil, México, Chile, Venezuela y Centroamérica.

b/ Sectores CIU 01 a 19.

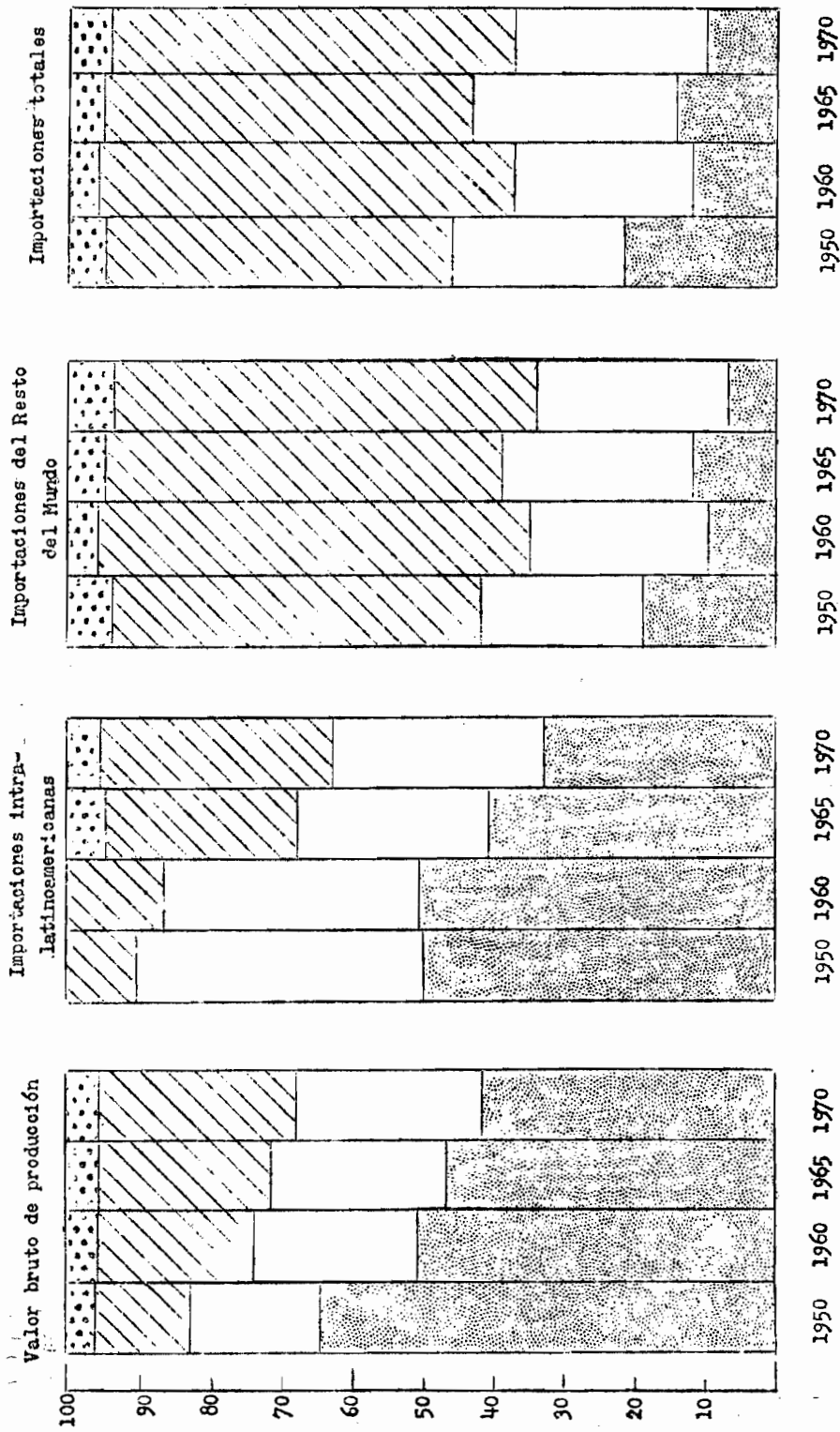
c/ Sectores CIU 20 a 26 más 29.

d/ Sectores CIU 27 y 30 a 33.

e/ Sectores CIU 34 a 38.

f/ Sectores CIU 28 y 39.

Gráfico 5
AMERICA LATINA: ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LA PRODUCCION Y DE LAS IMPORTACIONES INDUSTRIALES
(Porcentajes)



Industrias diversas (CIU 28 y 39)
Industrias metalúrgicas (CIU 34 a 38)
Industrias intermedias (CIU 27 y 30 a 33)
Industrias tradicionales (CIU 20 a 26 más de 29)

Fuente: CEPAL.

/En este

En este decenio, la proporción de bienes metal-mecánicos experimenta una pequeña reducción porcentual, atribuible a la sustitución de importaciones que tuvo lugar en el sector automotriz, y compensada parcialmente por el aumento proporcional en importaciones de maquinarias eléctricas. En otros rubros de la industria mecánica se mantiene la proporción importada, esto se puede vincular al hecho de un proceso intenso de sustitución y también a que el total de importaciones creció precisamente por el aumento de estos bienes mecánicos y químicos en términos absolutos debido a su elevada ponderación.

Con las importaciones de bienes tradicionales reducidas a una cifra menor al 9 por ciento de las importaciones totales, según se muestra en el cuadro 4 y con una proporción alta y con tendencia creciente de bienes de capital e intermedios, de difícil sustitución o cuya sustitución puede afectar algunas de las políticas nuevas en curso, se comprende la estabilidad que muestra la estructura de las importaciones en los últimos años y el esfuerzo considerable de desarrollo que implicaría el alterar dicha estructura.

La rigidez recién señalada en la estructura de las importaciones solamente se está venciendo en el ámbito del comercio intrarregional debido en buena medida a los procesos de integración. Aquí se mostrará brevemente cómo la estructura del comercio intrarregional se torna cada vez más cercana a la de importaciones que provienen del resto del mundo y se va diferenciando progresivamente de la estructura que tienen las exportaciones hacia fuera de la región donde aún predominan bienes tradicionales. El gráfico 5 ilustra estas afirmaciones. En él puede advertirse el cambio intenso que se está dando en la estructura del comercio intralatinoamericano, a través de su enriquecimiento en bienes de las industrias dinámicas, con lo que dicha estructura resulta intermedia entre la que ostenta la producción interna y la que tienen las importaciones del resto del mundo.

Sin embargo, a pesar de esa mejoría en la estructura del comercio intrarregional, el intercambio dentro de la región en bienes de industrias metal-mecánicas no sobrepasa del 6 por ciento de las

/importaciones totales

importaciones totales de este rubro; en las industrias intermedias alcanza a un 12 por ciento que es una cifra más apreciable, mientras que en las industrias tradicionales, habiendo experimentado un crecimiento de menor intensidad que en la industria mecánica, tiene sin embargo, la proporción considerable del 36 por ciento de las importaciones totales.

3. Nota sobre el aporte de la sustitución de importaciones al desarrollo

La evaluación del aporte que hace la sustitución de importaciones al desarrollo de los países, al comportamiento de la balanza de pagos y al proceso de industrialización, se hace frecuentemente sobre base de análisis globales y poco específicos que conducen a conclusiones deformadas o erróneas.

Es común encontrar en algunos trabajos, apreciaciones como la siguiente. Si el coeficiente de importaciones para el conjunto de la economía fue por ejemplo de 15 por ciento hace 10 años y al cabo de ese período se redujo a 10 por ciento, se supone que el efecto de la sustitución de importaciones está medido por esa diferencia. Es decir, un cálculo de las importaciones que hubieran sido necesarias de mantenerse el coeficiente de importaciones en quince por ciento, menos las efectivamente realizadas con el coeficiente de diez, da la magnitud de divisas sustituida. Implícito en este cálculo está el supuesto de que la elasticidad de importaciones respecto al producto, en caso de no haber ninguna sustitución, debiera ser la unidad. Pero es fácil ver que no puede ser así.

Si antes se demandaban 100 automóviles de los cuales se producían internamente 40 y se importaban 60 (coeficiente de abastecimiento importado igual a 0.6) y ahora se demandan 200 de los cuales se producen internamente 80 y se importan 120 (coeficiente de abastecimiento importado sigue siendo de 0.6) se dirá que no ha habido sustitución de importaciones positiva ni negativa.

Véase en primer lugar el problema a nivel de un solo sector de la economía. Parece lógico definir como una situación de sustitución de importaciones neutra o de no sustitución, en ese sector de la

/economía, aquella

economía, aquella en la que el coeficiente de abastecimiento importado del sector se mantiene constante. En efecto, en tal caso, la producción interna acompañará exactamente el ritmo del crecimiento de la demanda, sin adelantarse ni retrasarse a la misma. Siguiendo este mismo razonamiento, se diría que en un sector dado se ha producido una sustitución de importaciones en determinado período, cuando el coeficiente de abastecimiento importado se ha reducido. Y se diría que se ha producido una regresión en la sustitución de importaciones, cuando el coeficiente de abastecimiento importado ha crecido.

Pasando ahora al nivel del conjunto de la economía, es decir, del total de sectores, se dirá que en un período determinado no ha habido sustitución de importaciones si los coeficientes de abastecimiento importado de todos y cada uno de los sectores se han mantenido constantes, sin subir ni bajar. Si esto ocurriera al nivel de cada sector, el coeficiente de importaciones totales respecto al producto bruto interno, crecería. En efecto, en países como los latinoamericanos, normalmente los sectores que tienen coeficientes de abastecimiento importado más altos son aquellos cuya demanda crece más rápidamente. De modo que aunque los coeficientes de importación de cada uno de los sectores se mantengan constantes, por el cambio en la composición de la demanda que normalmente acompaña al desarrollo, el coeficiente de importación de toda la economía aumentará. En otras palabras, en este caso el coeficiente de elasticidad de importaciones totales respecto al producto es mayor que la unidad.

Esta situación se ha puesto de manifiesto en un trabajo reciente,^{1/} en el que se ha mostrado cómo en caso de mantenerse constantes los coeficientes de abastecimiento importado para todos y cada uno de los sectores de la economía, y suponiendo una tasa de crecimiento anual promedio del producto de América Latina de un seis por ciento, resultaría una elasticidad de importaciones respecto al producto de entre 1.2 y 1.5; la efectivamente observada en los últimos años es de 1.3.

^{1/} "El Estrangulamiento Externo y la Escasez de Ahorro", op. cit.

Pero el problema es aún más complejo. Obsérvese que a esta misma elasticidad promedio para toda la economía se llegaría en caso de que se produjera en algunos sectores una sustitución de importaciones que redujera en los mismos el coeficiente de abastecimiento importado, mientras que en otros, compensando el efecto anterior, se produjera un proceso regresivo en la sustitución que hiciera aumentar el coeficiente de importaciones. Por otra parte, el mantener estable el coeficiente de abastecimiento importado en algún sector no es del todo representativo del caso de sustitución neutra, puesto que a su vez cada sector, a menos que se trabaje con una desagregación muy grande, está compuesto por muchos bienes. Si se trabaja con una clasificación convencional de las actividades económicas (por ejemplo, CIIU a 2 dígitos), dentro de cada sector es frecuente que los bienes aún no sustituidos tengan elasticidades de la demanda más elevadas que aquellos que ya se fabrican internamente. De ser este el caso, la no sustitución de cada uno de los bienes equivale a un paulatino incremento en el coeficiente de abastecimiento importado del total del sector. Es el mismo efecto que el ya descrito para la economía en su conjunto. Los bienes de mayor elasticidad van elevando su participación y con ello afectan la elasticidad del conjunto.

Así pues, volviendo a la afirmación a que se hizo referencia al principio de este punto, sólo en el caso que todos los bienes tuvieran prácticamente un comportamiento de la demanda muy parecido entre sí - cosa que no ocurre en la realidad - se podría hablar del caso de coeficientes de importaciones globales constantes como el punto de referencia a partir del cual se evaluarían los efectos de la sustitución de importaciones.

Si se repite y actualiza el cálculo ya citado, manteniendo la tasa de crecimiento del producto de América Latina del período 1967-1972 (de un 6.9 por ciento) y los coeficientes de importación sectorial y se computan sobre esa base las necesidades de importación, resultará que la elasticidad de éstas respecto al producto será de 1.7. Esta cifra da una idea de lo que puede ocurrir con la importación en el próximo futuro. Se aprecia por lo tanto que las presiones sobre el balance de pagos, a los recientes ritmos sustitutivos

/coexistentes con

coexistentes con mayor apertura de las economías, son considerables y exigen de un rápido y sostenido crecimiento de las exportaciones para que estas tasas de crecimiento del producto continúen siendo viables, ya que la capacidad de que el financiamiento externo contribuye a aliviar estas presiones no es muy amplia.

Puede plantearse ahora cómo medir en un período determinado el efecto de la sustitución sobre la producción. Si se adopta como primera aproximación el criterio sectorial que la estabilidad en el coeficiente de importaciones implica no sustitución (ya se vio que esto todavía puede subestimar el efecto por no computar los cambios que ocurren dentro de cada sector) se puede llegar a la siguiente expresión (en caso de no haber exportaciones de bienes producidos por ninguno de los sectores):

$$z(\text{VBP}_i) = \epsilon g + z(1 - \theta)$$

que expresa que, en un período determinado la tasa de crecimiento del valor bruto de la producción del sector se compone de la tasa de crecimiento de la demanda interna del mismo (la elasticidad del sector por la tasa de producto del total de la economía) más la tasa en que cambia el coeficiente de abastecimiento nacional. De haber cambio en las exportaciones del sector, se obtiene:

$$z(\text{VBP}_i) = \{g + z(1 - \theta) + z(1 + f)\}$$

en que se agrega la tasa de la proporción de exportaciones más producción a esta última.

Debe observarse que estas expresiones son válidas para los períodos cortos donde se dan los cambios, mientras que a largo plazo no son sumables.

- VBP - Valor bruto de la producción del sector
- D - Demanda de bienes del sector sectorial
- M - Importaciones
- X - Exportaciones
- g - Tasa de crecimiento del producto total de la economía
- ϵ - Elasticidad de la demanda del sector respecto al producto total
- t - Tiempo

i - Subíndice para indicar que la variable se refiere sólo a la economía interna, por ejemplo: demanda interna, o producción para oferta interna

z - Para indicar la tasa de crecimiento de una variable

$$\frac{VBP_i^t}{VBP_i^0} = \frac{D_i^t (1 - \theta_t)}{D_i^0 (1 - \theta_0)} = (1 + \epsilon z)^t \left(\frac{1 - \theta_t}{1 - \theta_0} \right)$$

de donde se obtiene la primera expresión anterior aproximada.

Si ahora se define:

$$\begin{aligned} \frac{VBP_i^t + X}{VBP_i^0} &= 1 + f & VBP_i^t + X &= VBP \\ \frac{VBP_i^t}{VBP_i^0} &= \frac{(1 + f_t) VBP_i^t}{(1 + f_0) VBP_i^0} \end{aligned}$$

de donde se llega a la segunda expresión.

La virtud de las expresiones anteriores es su simplicidad. Si se quiere darles mayor realismo, esto es fácil de lograr. Si efectivamente se quiere corregir el coeficiente de abastecimiento, en vez de θ_0 habría que utilizar el valor nuevo que adoptaría $\theta_0^1 > \theta_0$ y el efecto de la sustitución, por lo tanto se hace mayor. Este efecto sería una primera aproximación a un cálculo mas preciso. Sin embargo, antes que hacer un cálculo algo más realista que presupone un cierto comportamiento de la evolución sectorial, parece más conveniente entrar al análisis del sector mismo, de las posibilidades de producción y de demanda y de la medida en que puede tener un desarrollo de interés aprovechando economías de escala y mercados externos. Este parece un motivo suficientemente poderoso como para no entrar demasiado en este tipo de cálculos genéricos, ya que el comportamiento de cada sector requiere ciertos tratamientos diferenciales. Los cálculos anteriores pueden considerarse como formas de obtener apreciaciones generales y primeras aproximaciones sobre los órdenes de magnitud de los efectos del proceso sustitutivo.

/Pero es

Pero es importante observar que el dinamismo de la sustitución (aparte del efecto que puede lograr junto con las exportaciones) depende en manera muy importante de cuál es el comportamiento supuesto para la sustitución neutra sector por sector, y en especial en sectores que pesan en las importaciones totales que además tienen un comportamiento muy sensible a la tasa de crecimiento, como los productores de bienes de inversión y la industria química. Es este el tipo de cálculos que puede mostrar en forma fehaciente el aporte que la sustitución puede seguir haciendo al crecimiento. Las elasticidades de importaciones totales respecto al producto que se están dando en países de América Latina en años recientes se encuentran entre 1.4 y 2.0.^{1/} Es decir que en algunos casos son presumiblemente mayores que las correspondientes a sustitución neutra para todos los sectores. Pocos países pueden resistir este comportamiento y seguir creciendo a ritmo rápido, aún si se proyecta con optimismo el crecimiento de las exportaciones. De modo que el papel que deberá tener la sustitución de importaciones selectiva, es muy importante.

Con las expresiones anteriores puede intentarse una estimación de los aportes de la sustitución al crecimiento de la producción industrial en dos períodos recientes. El resultado de este cálculo se muestra en el cuadro 5. Puede apreciarse que la contribución del proceso sustitutivo es reducida pero no despreciable en sectores tradicionales, aunque con tendencia a declinar o aún a hacerse negativa (con las salvedades ya indicadas sobre interpretación). En cambio en sectores como química o los mecánicos, los aportes son bastante importantes en general, si bien también decaen en el último período, salvo, como era natural esperar, en los países mayores del Grupo Andino.

^{1/} Véase el anexo estadístico, op. cit.

Cuadro 5

ESTIMACION DEL APOORTE DE LA SUSTITUCION AL CRECIMIENTO DE
LA PRODUCCION, EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES

(En porcentaje del crecimiento de la producción)

SECTOR CIU	1960-1967	1967-1970
20.- ALIMENTOS		
Argentina	-	neg.
Brasil	neg.	6
México	10	7
Grupo II ^{a/}	12	18
23.- TEXTILES		
Argentina	10	neg.
Brasil	5	-
México	29	neg.
Grupo II ^{a/}	11	13
31 - QUIMICA		
Argentina	neg.	9
Brasil	neg.	neg.
México	22	neg.
Grupo II ^{a/}	15	-
36 - MAQUINARIA NO ELECTRICA		
Argentina	76	neg.
Brasil	neg.	7
México	42	neg.
Grupo II ^{a/}	5	91
37 - MAQUINARIA ELECTRICA		
Argentina	neg.	neg.
Brasil	7	neg.
México	27	neg.
Grupo II ^{a/}	40	43
38 - EQUIPO DE TRANSPORTE		
Argentina	23	18
Brasil	41	1
México	58	neg.
Grupo II ^{a/}	33	23

Fuente: CEPAL, basados en los datos publicados en el anexo estadístico op. cit.

Nota: neg. = negativo.

^{a/} Los cuatro países mayores del Grupo Andino.

La contribución de las exportaciones al crecimiento de la producción sólo muestra alguna importancia durante el período 1960-1967 en Brasil en maquinaria no eléctrica y en México para los textiles (que incluye algodón en pacas). En cambio para 1967-1970, las exportaciones hacen contribuciones visibles al crecimiento de la producción química de Argentina y Brasil y a la de maquinaria no eléctrica argentina. Aportan las exportaciones, contribuciones de cierta importancia en este mismo período, a la producción de maquinaria no eléctrica de Brasil y a la de maquinaria eléctrica y automotriz de México.

Es decir que aunque las exportaciones de estos rubros manufactureros son un factor de cierta significación en el crecimiento productivo, aún, como se muestra en otro lugar de este documento, las proporciones que alcanzan de producción y demanda son reducidos. El avance de la exportación en este campo no sólo puede hacerse a expensas de rubros previamente sustituidos sino también de rubros nuevos - tal como hizo México parcialmente con las maquiladoras de productos electrónicos - por lo cual se precisa plantear simultáneamente sustitución y exportación.

El efecto de las exportaciones sobre la producción en muchos casos, se debe, a rubros previamente sustituidos y para los que incluso existía una capacidad excedente, con lo cual la distinción entre el efecto de exportaciones y el de sustitución resultaría un tanto artificial.

Aparte de que, como se indicó, la cuantificación del efecto sustitutivo, recién adoptada a escala sectorial, resulta conservadora al subestimar el grado de sustitución, no debe confundirse el hecho de que no se den aportes significativos recientes de la sustitución en algunos sectores, con el margen de sustitución que aún queda tal como puede apreciarse en las curvas y comentarios específicos sobre evolución del coeficiente de importaciones, ni menos aún con la importancia cualitativa de ciertas sustituciones aún no emprendidas.

Otro efecto que queda sin iluminar por las cifras anteriores es el comercio intrazonal, cuya importancia tanto en el proceso sustitutivo industrial como en las exportaciones, se muestra más adelante en este documento.

C. LA MAGNITUD DEL MERCADO EN RELACION CON EL DESARROLLO

1. Introducción

En América Latina la dimensión del mercado ejerció un efecto considerable sobre la dinámica y los niveles alcanzados en la industrialización sustitutiva.

En este punto se tratará de mostrar de qué manera puede expresarse la magnitud del mercado y qué dificultades concretas presenta el tamaño del mismo para el proceso de sustitución, tal como dicho proceso se ha concebido hasta ahora en América Latina.

Se señalará que tan sólo alrededor de la mitad de la población latinoamericana, aquella que tiene un ingreso per cápita superior a los 500 dólares al año, puede considerarse como mercado significativo para los bienes industriales no alimenticios. Esto queda reflejado por el hecho de que estas personas realizan en América Latina, más del 80 % de la demanda de los bienes de cada origen sectorial con excepción de las industrias de alimentos. Es decir, del mercado potencial del que formaría parte toda la población, tan sólo los que tienen un ingreso per cápita superior a 500 dólares anuales son significativos como demandantes de esos bienes industriales. Esta primera aproximación vinculada al nivel bajo de ingreso y a su distribución señala cómo toda la región es equiparable o supera escasamente al mercado de sólo un país europeo medio.

Esta conclusión se hace aún más marcada cuando se examina la demanda interna de industrias como la química y la de maquinaria no eléctrica que por sí solas superan la mitad de las importaciones totales de la región. En esa comparación interviene ya no sólo la demanda final sino toda la oferta industrial. El mercado de toda América Latina en estas industrias resulta más reducido que el de un país europeo como Francia. Solamente un 20 % de la población latinoamericana puede considerarse con patrones de demanda similares a los europeos y plenamente incorporada al mercado de estos bienes. Esto equivale al 20 % de la población formado por las personas con

/ingresos superiores

ingresos superiores a los 1 000 dólares. Pero la relación entre el mercado latinoamericano y el de países europeos o Estados Unidos, debe ser calificada más aún. Si se tomaran en cuenta los niveles de precios vigentes en la región, la comparación se haría más desfavorable al mercado regional.

Si se compara ya no la demanda interna sino la producción, y por separado las importaciones, la situación es muy poco favorable. En cuanto a producción la de América Latina es pequeña, pero al considerarse las importaciones se aprecia en cambio que el peso de América Latina en el ámbito internacional de productos mecánicos es considerable: se trata de un mercado, en conjunto, de primera magnitud mundial. Este hecho puede ser muy fructífero para diseñar políticas de desarrollo y además, indudablemente revela la potencialidad que aún resta por delante a la industrialización. El mercado interno reducido escasamente similar al de un país europeo mediano se transforma en un mercado enorme para el comercio de importación.

Más adelante se entrará en algunos casos ilustrativos más detallados en la industria química, en la naval y en la automotriz, para precisar mejor aspectos concretos de las economías de escala según los mercados y la estrategia de industrialización adoptada.

En el caso de la industria química se reflejan las mayores inversiones unitarias y costos más elevados que rigen aún en los países más grandes de la región, en contraste con las tendencias mundiales. El mismo contraste indica las ventajas que pueden obtenerse con un aprovechamiento programado del mercado.

Para la industria naval se muestra cómo es bastante más serio el desaprovechamiento de las economías de escala. El conjunto de los astilleros regionales equivale a la capacidad de uno solo de los comunes en países desarrollados. Son los países desarrollados que poseen esos astilleros, los que tienen un peso significativo en las exportaciones mundiales de barcos.

Para la industria automotriz se muestran no sólo las des-economías de escala a que debe enfrentarse, sino además la peculiar secuencia con que aparece en la región, donde ella está vinculada

/a la

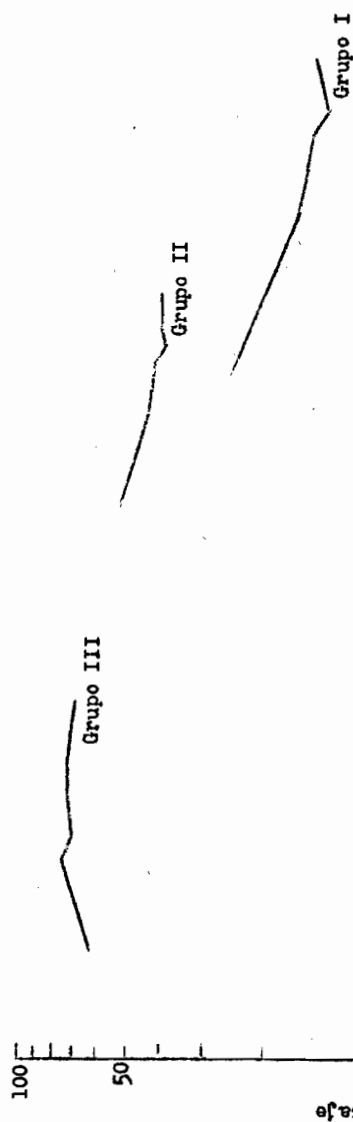
a la partición de los mercados nacionales y a una política de integración creciente de la producción en el ámbito nacional sustentada con inversiones mínimas. Queda de manifiesto que también en este campo hay potencialidades significativas que se desaprovechan. Si bien en el caso automotriz, algunos de los países mayores se encuentran en situación que se diferencia bastante del resto.

Además conviene señalar que la industrialización sustitutiva puede avanzar más cuanto mayor sea el tamaño del mercado. En los gráficos 6 y 7 se muestra la relación que existe entre el tamaño de mercado para sectores específicos (medido por millones de dólares de demanda interna anual de los bienes correspondientes a cada sector) y el coeficiente de importaciones con respecto a la demanda interna. Se aprecia en esos gráficos que, para todos los casos, a mayor tamaño de mercado corresponde una reducción del coeficiente de importaciones. Este fenómeno, a pesar de observarse en todos los sectores, aparece más claro en algunos de ellos. Aunque no se puede hacer una afirmación de causalidad sin un análisis más detenido, pareciera que el fenómeno se aprecia con mayor claridad precisamente en los sectores que corrientemente se supone tienen economías de escala más definidas: química y equipo de transporte, por ejemplo. En los gráficos se presenta la evolución del coeficiente de importaciones de cada grupo de países a través del tiempo (lo que engloba el efecto del aumento del tamaño de mercado debido al crecimiento del producto y a la posible ampliación del mercado interno que se puede producir también con el mayor desarrollo) y también la comparación entre el tamaño de mercado correspondiente a distintos grupos de países. La tendencia que se percibe es bien clara: a mayor tamaño de mercado menor coeficiente de importaciones. Un caso en que el fenómeno se presenta con menos claridad es el del sector productor de maquinaria no eléctrica, en que todos los países todavía tienen coeficientes de importación muy altos por haber dejado precisamente la sustitución de este tipo de bienes para las etapas finales del proceso de industrialización.

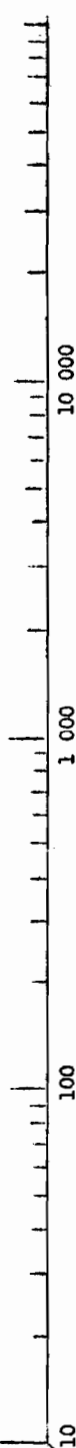
Gráfico 6

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO Y DEMANDA INTERNA INDUSTRIAL PRODUCTOS QUIMICOS
(CIU 31) POR GRUPOS DE PAISES, 1950, 1960, 1963, 1965, 1967 y 1970

(Escala logarítmica)



Demanda interna
del sector
(Millones de
dólares de 1960)



Fuente: CEPAL.

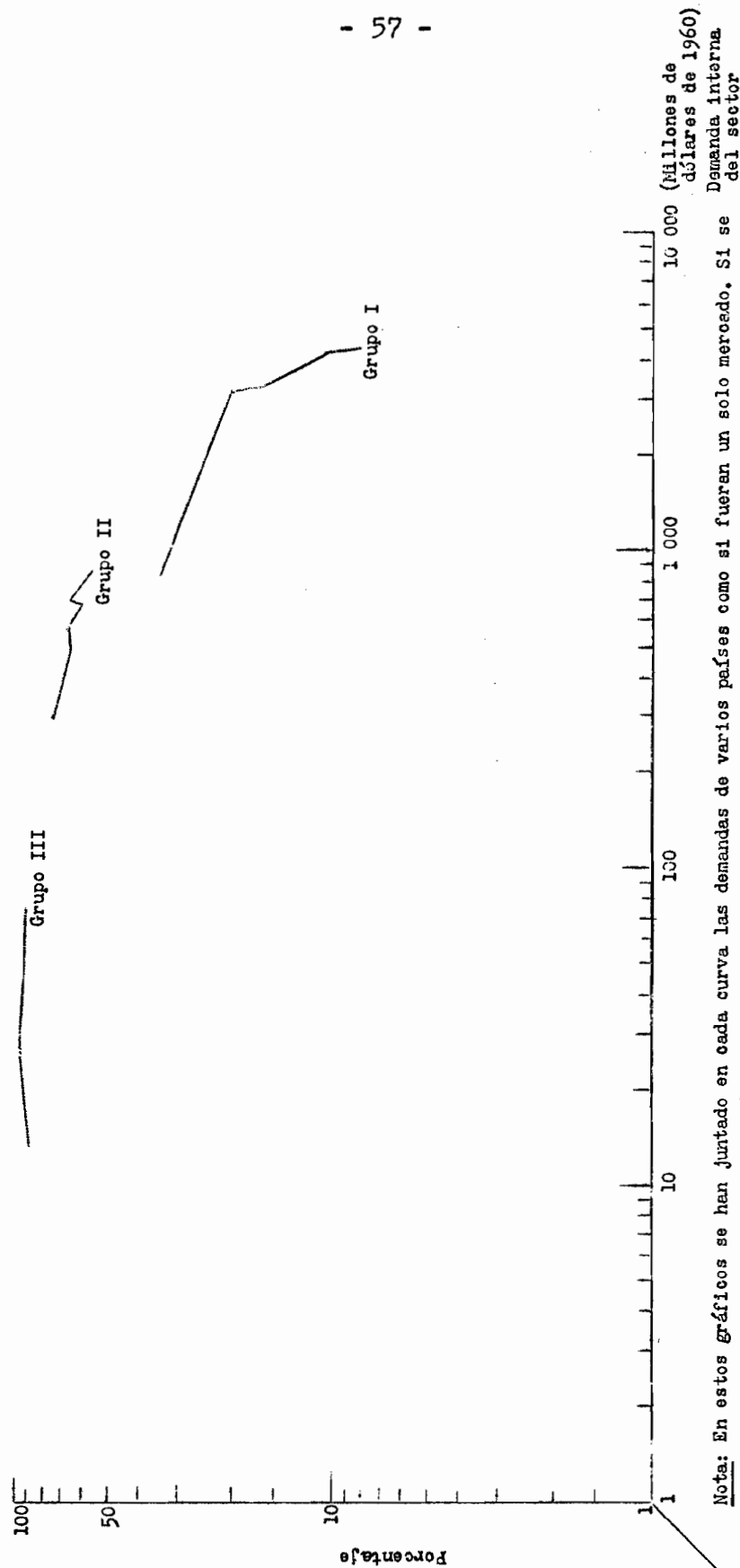
Nota: En estos gráficos se han juntado en cada curva las demandas de varios países como si fueran un solo mercado. Si se sacara un promedio entre los países que forman cada grupo se produciría un ligero cambio con desplazamiento de las curvas, paralelamente hacia la izquierda y ligeros. La sensación visual relativa sería prácticamente la misma. Pero además el concepto del promedio es también algo artificial.

Grupo I= Argentina, Brasil, México.
Grupo II= Chile, Colombia, Perú, Venezuela.
Grupo III= Bolivia, Ecuador.

/Gráfico 7

Gráfico 7

AMERICA LATINA: COEFICIENTE ABASTECIMIENTO IMPORTADO Y DEMANDA INTERNA INDUSTRIAL EN LOS EQUIPOS DE TRANSPORTE
(CIIU 38) POR GRUPOS DE PAISES, 1950, 1960, 1963, 1965, 1967 Y 1970



Nota: En estos gráficos se han juntado en cada curva las demandas de varios países como si fueran un solo mercado. Si se sacara un promedio entre los países que forman cada grupo se produciría un ligero cambio con desplazamiento de las curvas, paralelamente hacia la izquierda y ligeras. La sensación visual relativa sería prácticamente la misma. Pero además el concepto del promedio es también algo artificial.

Grupo I = Argentina, Brasil, México.

Grupo II = Chile, Colombia, Perú, Venezuela.

Grupo III = Bolivia, Ecuador.

Fuente: CEPAL.

/Hay evidencias

Hay evidencias de que el mercado, aún el de los países mayores de América Latina, resulta insuficiente para una serie de productos industriales. Por ejemplo, en la industria química se mostrará que muchas de las plantas existentes tienen problemas de costos y de precios que se alejan progresivamente de los internacionales porque las plantas son pequeñas y la tecnología es traída desde afuera. A su vez las inversiones que se necesitan para aprovechar las economías de escala son muy grandes para cada planta, aunque se reduzcan en términos relativos a la unidad de producción; todo esto va haciendo progresivamente difícil entrar en nuevas líneas de producción y puede explicar en parte la regresividad de algunos de los coeficientes de importación.

En las industrias mecánicas también puede advertirse algo semejante. Es bien conocido que los costos de los bienes de consumo duradero sustituidos superan fuertemente a los correspondientes internacionales o de países desarrollados. Algo similar ocurre con los bienes de capital que ya se producen.

El tamaño del mercado está relacionado también con el avance de la tecnología; las plantas mayores aprovechan principios físicos que se traducen en economías de escala; el aprovechamiento de esas economías de escala requiere de la creación de nuevos dispositivos tecnológicos. La economía de las plantas mayores lleva a su vez a economías de aprendizaje que nuevamente tornan como principios tecnológicos para a su vez hacer plantas más eficientes y generalmente mayores.

El mercado puede ampliarse de varios modos:

- por integración económica;
- por ampliación y distribución del ingreso;
- por reducción de costos, precios e inversiones sea por las propias economías de escala, eficiencia o avance tecnológico;
- por exportación.

Cada una de estas modalidades de ampliar el mercado puede complementarse con las otras. Por ejemplo, la ampliación y distribución del ingreso trae consigo otras ventajas como mayor demanda

/y posibilidades

y posibilidades de mayor ocupación y empleo de capacidad no utilizada, pero, a su vez, puede presionar más sobre la balanza de pagos o sobre las disponibilidades de ahorro. Resulta entonces clara la necesidad de estudiar estas políticas en conjunto.

Lo reducido de los mercados nacionales y aún la estrechez de la región como mercado global se agudiza por la insuficiente programación industrial a nivel regional. El volumen reducido de producción, tanto a nivel nacional como regional, en ciertas actividades, se contrapone a la potencialidad del mercado, el cual permitiría emprender producciones de volumen a nivel internacional. Indudablemente, esta es una de las motivaciones más claras de la integración.

2. El mercado y la distribución del ingreso

A pesar de que la población de América Latina es numerosa en términos mundiales y, en principio, pareciera suficiente para sustentar mercados coherentes con una industrialización avanzada, resulta que en la práctica esto no es así. La razón principal de esto radica en el hecho de que una parte muy importante de la población tiene un ingreso tan reducido que prácticamente no cuenta con poder adquisitivo de bienes industriales.

Dada la gran importancia de este fenómeno, vale la pena intentar medir su alcance. Para ello se ha reunido en este trabajo datos de estructura de consumo de familias con distintos niveles de ingreso en varios países de América Latina. Estos datos permiten tener una idea, gruesa pero adecuadamente aproximada del monto que cada estrato de ingreso de la población adquiere de bienes de cada origen industrial. Por consecuencia, también sobre la base de estos datos se puede tener una idea de cómo se distribuye el mercado de distintos sectores de industria entre los varios estratos de distintos niveles de ingreso de la población. Toda esta información permite, entre otras cosas, trazar una línea divisoria en los 500 dólares per cápita de ingreso anual; las personas que tienen un ingreso menor a esa suma realizan un gasto insignificante en

/bienes manufacturados

bienes manufacturados (con la única salvedad que podría hacerse respecto a bienes muy elementales de primera necesidad, aún para los cuales no es mucho lo que pueden gastar). Correspondientemente, de las ventas totales de todos y cada uno de los sectores de industria (nuevamente con la excepción de los bienes más simples) lo que corresponde a las personas con ingresos menores a 500 dólares anuales es sólo una proporción muy reducida que prácticamente no cuenta en el desarrollo de cada sector.

En otras palabras: el mercado para la industria se compone sólo de aquellas personas cuyo ingreso per cápita anual es superior a 500 dólares. Los que tienen menos de esa suma están fuera del mercado y no son tenidos en cuenta en la inversión, en la instalación de fábricas ni en la producción: es prácticamente como si no existieran para el crecimiento.

Más adelante se darán los antecedentes que sustentan esta afirmación y que la ilustran con respecto a cada uno de los sectores de industria. Pero por ahora vale la pena pasar a la pregunta que surge directamente de este hecho: ¿qué proporciones de la población tienen menos y más de 500 dólares per cápita de ingreso anual, y por lo tanto cuál es el verdadero tamaño de la población latinoamericana con acceso efectivo al mercado?

En el cuadro 6 se presenta una muestra de países latinoamericanos con la estructura de su distribución del ingreso. Un cálculo grueso de la proporción de población de cada país que percibe un ingreso inferior a los 500 dólares da los siguientes resultados: 30 % para Argentina, 40, 50 y 60 para Venezuela, Chile y México, respectivamente; 80 % para Colombia y llega a un 90 % para Honduras.

Si sobre la base de estos países que abarcan una gama amplia de casos, se define la situación presente para América Latina, resulta que en promedio casi un 56 % de la población latinoamericana tiene un ingreso por habitante inferior a los 500 dólares. Como se ha indicado la cifra anterior de 500 dólares representa tan sólo una primera aproximación que facilita identificar una magnitud para el mercado. En los cuadros 7, 8 y 9 se presenta la estructura del consumo de México, Venezuela y Chile, con las cuales se puede entrar en mayor detalle en el tema.

Cuadro 6

INGRESO POR HABITANTE PARA LOS DISTINTOS ESTRATOS DE LA POBLACION EN ALGUNOS
PAISES LATINOAMERICANOS HACIA 1971 a/

(Ingreso por habitante en dólares de 1960, promedios
por deciles de la población)

Deciles	Argentina	Venezuela	México	Chile	Colombia	Honduras
1	300	130	100	60	40	20
2	430	210	140	160	60	30
3	<u>500</u> b/	300	200	260	100	40
4	570	380	240	320	170	60
5	640	<u>510</u> b/	340	380	210	70
6	730	590	<u>370</u> b/	<u>540</u> b/	250	120
7	830	800	540	640	340	190
8	1 000	900	780	700	400	250
9	1 350	1 440	1 190	1 060	<u>590</u> b/	390
10	4 080	3 120	2 890	2 270	1 650	<u>1 050</u> b/

a/ Basado en las últimas encuestas disponibles de distribución del ingreso aplicadas a las cifras del producto de 1971, redondeadas.

b/ Línea divisoria de los 500 dólares de ingreso por habitante anual.

Cuadro 7

MEXICO: PARTICIPACION PORCENTUAL DE CADA DECIL DE POBLACION EN EL CONSUMO
PERSONAL TOTAL DE CADA TIPO DE BIENES

Deciles	Ingreso por habitante (US\$)	Productos agropec- uarios	Alimentos, bebidas y tabaco	Bienes in- dustriales no durables	Productos metal- mecánicos	Vehiculos
		Porcentaje				
1	100	6.0	4.0	3.0	0.6	-
2	140	7.0	5.0	4.0	0.7	-
3	200	7.0	6.0	5.0	1.7	1.0
4	240	8.0	6.0	6.0	3.5	1.5
5	340	8.0	7.0	6.0	4.0	2.0
6	370	9.0	9.0	6.0	5.0	2.5
7	540	10.0	11.0	10.0	8.0	3.0
8	780	11.0	12.0	12.0	17.0	6.5
9	1 190	17.0	18.0	18.0	17.5	10.0
10	2 890	17.0	22.0	30.0	42.0	73.5
<u>Total</u>		<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco de México, Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas, "Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México 1963", México, 1966. La muestra comprende a todo el país.

Cuadro 8

VENEZUELA: PARTICIPACION PORCENTUAL DE CADA DECIL DE POBLACION EN EL CONSUMO
PERSONAL TOTAL DE CADA TIPO DE BIENES

Deciles	Producto per cápita (US\$)	Productos	Alimentos,	Bienes in-	Productos	Vehículos
		agropo-	bebidas y	dustriales	metal-	
		cuarios	Tabaco	no durables	mecánicos	
Porcentaje						
1	130	5.0	5.0	2.0	-	-
2	210	7.0	6.0	3.0	-	-
3	300	8.0	6.0	5.0	2.0	0.6
4	380	8.0	8.0	6.0	3.0	0.9
5	510	10.0	9.0	7.0	4.0	1.0
6	590	10.0	10.0	8.0	6.0	3.5
7	800	12.0	11.0	11.0	9.0	9.0
8	900	12.0	14.0	13.0	15.0	11.0
9	1 440	12.0	14.0	18.0	23.0	24.0
10	3 120	16.0	17.0	27.0	38.0	50.0
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Total urbano ponderado de encuestas en 7 ciudades. Información básica obtenida del documento Centro de Estudios de Desarrollo (GENDES), "Estilos de Desarrollo" Tomo III, Universidad Central de Venezuela, Caracas, junio de 1971.

Cuadro 9

CHILE: PARTICIPACION PORCENTUAL DE CADA DECIL DE POBLACION EN EL CONSUMO PERSONAL
TOTAL DE CADA TIPO DE BIENES

Deciles	Producto per habitante (US\$)	Productos	Alimentos,	Bienes in-	Productos	Vehículos
		agropecu- uarios	bebidas y tabaco	dustriales no durables	metal- mecánicos	
Porcentaje						
1	60	5.0	4.0	2.0	1.0	-
2	160	6.0	6.0	3.0	2.0	-
3	260	7.0	7.0	4.0	3.0	-
4	320	8.0	9.0	5.0	5.0	0.1
5	380	9.0	9.0	6.0	6.0	0.3
6	540	10.0	9.0	8.0	8.0	0.5
7	640	10.0	10.0	10.0	8.0	0.7
8	700	10.0	11.0	12.0	8.0	1.4
9	1 060	15.0	15.0	17.0	8.0	5.0
10	2 270	20.0	20.0	33.0	51.0	92.0
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional de Presupuestos familiares septiembre 1968 - agosto 1969.

Dirección de Estadísticas y Censos. La muestra cubre solamente el Gran Santiago.

En el caso de México se aprecia que para el tramo de la población compuesto por el 10 % de la misma que tiene un ingreso medio cercano a los 550 dólares (séptimo decil) el consumo de bienes agropecuarios, alimentos manufacturados y bienes industriales no duraderos no está muy lejos del promedio del país, mientras que es de 80 % del consumo nacional en productos metal-mecánicos y de un 30 % en vehículos, apreciaciones equivalentes pueden hacerse con los datos de Venezuela y Chile.

En el cuadro 10 se resume la situación comparativa entre los grupos que están por debajo de 500 dólares de ingreso per cápita anual y los que están por encima de esta cantidad. En compra de vehículos, para ingresos debajo de 500 dólares el mercado es casi inexistente. Para productos metal-mecánicos estos grupos no llegan al 20 % del mercado. En otro grupo industrial que comprende el resto de la industria, salvo los bienes alimenticios, el mercado con ingresos por debajo de 500 dólares, es también reducido y sólo en el caso de México llega al 30 % de la demanda. Además, parece plausible que la naturaleza de los bienes de estos sectores industriales que consumen los distintos niveles de ingreso difiera también, tal como lo indica el caso de los vehículos, que forma parte de los metal-mecánicos. Esta diferencia en los bienes demandados, que las cifras agregadas empleadas en el cuadro no relevan, es también de importancia pues sugiere mercados aún más restringidos para bienes más modernos y complejos.

Cuadro 10

PROPORCIONES ESTIMADAS DEL CONSUMO DE LAS FAMILIAS PARA INGRESOS
POR HABITANTE INFERIORES O SUPERIORES A 500 DOLARES

		México			Chile			Venezuela		
		Porcen- taje de po- blación (1)	Porcenta- je de con- sumo que absorbe (2)	a/ (3)	Porcen- taje de po- blación (1)	Porcenta- je de con- sumo que absorbe (2)	a/ (3)	Porcen- taje de po- blación (1)	Porcenta- je de con- sumo que absorbe (2)	a/ (3)
Productos agropecuarios	a	60	45.0	0.8	50	35.0	0.7	40	28.0	0.7
	b	40	55.0	1.4	50	65.0	1.3	60	72.0	1.2
	c			1.8			1.9			1.7
Alimentos, bebidas y tabaco	a	60	37.0	0.6	50	35.0	0.7	40	25.0	0.6
	b	40	63.0	1.6	50	65.0	1.3	60	75.0	1.3
	c			2.7			1.9			2.2
Bienes industriales no durables	a	60	30.0	0.5	50	20.0	0.4	40	16.0	0.4
	b	40	70.0	1.8	50	80.0	1.6	60	84.0	1.4
	c			3.6			4.0			3.5
Productos metal- mecánicos (incluye vehículos)	a	60	15.5	0.3	50	17.0	0.3	40	5.0	0.1
	b	40	84.5	2.1	50	83.0	1.7	60	95.0	1.6
	c			7.0			5.7			16.0
Vehículos	a	60	7.0	0.12	50	0.4	0.01	40	1.5	0.04
	b	40	93.0	2.3	50	99.6	2.0	60	98.5	1.6
	c			19.2			200.0			400.0

Notas: a : menos de quinientos dólares aproximadamente;

b : más de quinientos;

c : relación entre el consumo por habitante de b y el de a.

a/ (3) : Relación entre el consumo por habitante en este tramo y el promedio de la muestra.

3. La magnitud del mercado en sectores industriales

A pesar de los problemas que se presentan para interpretar la validez de los tipos de cambio para fines comparativos entre países, resulta de interés constatar en el cuadro 11 que el total de la demanda interna latinoamericana de maquinaria no eléctrica en 1970 es un 65 % de la correspondiente cifra francesa en 1967, aunque es algo mayor que la de Italia. Si se realizara una corrección general de precios,^{1/} el resultado sería que la de América Latina es una demanda algo inferior a la italiana. Es decir que los casi 240 millones de latinoamericanos realizan una demanda interna de la industria química, similar a la que hacen sólo unos 50 millones de europeos: cinco veces menos personas.

Para las industrias químicas, si también se acepta una corrección de precios se llega a una conclusión equivalente a la anterior.

Se aprecia también que sólo los países de mayor tamaño de América Latina tienen una producción equiparable a la española (o de su orden de magnitud, si no se toma en cuenta la corrección de precios).

Con las comparaciones anteriores se confirman algunas de las conclusiones obtenidas en base a la distribución del ingreso, pero ahora, aplicadas a la demanda de dos sectores importantes de la industria que por sí solos dan cuenta de más de la mitad de las importaciones que efectúa América Latina.

El contraste es aún más señalado si se examina la producción. Para la maquinaria no eléctrica, la producción de América Latina (sin ninguna corrección) representa menos de la mitad de la italiana, aunque el doble de la española. Esta magnitud menor de la producción

^{1/} La corrección de precios se realiza por cuanto los tipos de cambio latinoamericanos sobrevalúan las monedas de otros países, de manera que el valor real de la producción interna es inferior al que resulta aparente si se convierte dicha producción a valores en dólares con los mencionados tipos de cambio.

en esta industria se explica por la proporción elevada de la demanda que se satisface con importaciones, tanto para la región en su conjunto como para los países más avanzados de ella. En las industrias químicas, el caso parece ser diferente y la proporción importada bastante más reducida.

La magnitud de las importaciones que efectúa la región de bienes de maquinaria no eléctrica es considerable y puede afirmarse que, en conjunto, representa un mercado de primera magnitud para las naciones exportadoras tradicionales, aunque ha venido perdiendo posiciones.

Para las exportaciones de todos los productos mecánicos que efectúa Estados Unidos, América Latina es un mercado unas cuatro veces superior al japonés. En comparación con lo que exporta ese mismo país, América Latina importa más de la mitad de productos mecánicos.

Para las exportaciones europeas del mismo rubro (conjunto de productos mecánicos), América Latina es un mercado algo menor a la mitad del norteamericano; absorbe un 13 % de esas exportaciones europeas. De las exportaciones europeas de maquinaria no eléctrica, América Latina importa unas tres veces más que Japón, y algo menos que los Estados Unidos.

Para el comercio japonés de exportación, América Latina representa la mitad de las exportaciones de dicho país a Europa.

De tal modo que el peso de América Latina como comprador mundial de estas maquinarias y equipos es importante, y en esa misma medida se revela la potencialidad que puede tener el desarrollo de este sector debidamente programado y realizado eficientemente.

Cuadro 11

COMPARACION DE LOS MERCADOS DE MAQUINARIA NO ELECTRICA Y PRODUCTOS QUIMICOS
ENTRE PAISES LATINOAMERICANOS Y ECONOMICAS DESARROLLADAS

País	Maquinaria no eléctrica					Industria química				
	Año de referencia	DI (millones de US\$)	VBP (millones de US\$)	Población (millones)	DI por habitante (dólares)	Año de referencia	DI (millones de US\$)	VBP (millones de US\$)	Población (millones)	DI por habitante (dólares)
Estados Unidos	1967 (US\$ corrientes)	45 938	50 000	198.7	231a/	1970 (US\$ corrientes)	45 107		198.7	227
Francia	1967 (US\$ corrientes)	4 471	4 292	49.6	90	1970 (US\$ corrientes)	6 541		49.6	132
Italia	1967 (US\$ corrientes)	1 965	2 570	52.3	38	1970 (US\$ corrientes)	6 232		52.3	120
España	1967 (US\$ corrientes)	1 041	481	32.7	32	1970 (US\$ corrientes)	2 913		32.7	89
América Latina	1970 (US\$ de 1960)	2 938	1 087	238.2	12	1970 (US\$ de 1960)	8 973	7 208	238.2	35
Brasil	1970 (US\$ de 1960)	1 026	649	93.3	11	1970 (US\$ de 1960)	3 518	3 259	93.3	38
México	1970 (US\$ de 1960)	595	131	50.7	10	1970 (US\$ de 1960)	1 851	1 598	50.7	37
Argentina	1970 (US\$ de 1960)	363	123	24.4	15	1970 (US\$ de 1960)	1 337	1 297	24.4	55
Venezuela	1970 (US\$ de 1960)	362	26	10.8	34	1970 (US\$ de 1960)	495	303	10.8	46
Chile	1970 (US\$ de 1960)	190	44	9.8	19	1970 (US\$ de 1960)	222	114	9.8	23
Perú	1970 (US\$ de 1960)	184	79	13.6	14	1970 (US\$ de 1960)	362	287	13.6	27
Colombia	1970 (US\$ de 1960)	175	26	22.2	8	1970 (US\$ de 1960)	399	254	22.2	18
Ecuador	1970 (US\$ de 1960)	43	1	6.0	7	1970 (US\$ de 1960)	82	33	6.0	14
Uruguay	1970 (US\$ de 1960)	33	5	2.9	11	1970 (US\$ de 1960)	88	55	2.9	30
Bolivia	1970 (US\$ de 1960)	28	3	4.7	6	1970 (US\$ de 1960)	21	8	4.7	5

Nota: Demanda Interna = DI = VBP + M - X.

VBP: Valor Bruto de la Producción

M: Importaciones

X: Exportaciones

a/ La cifra de producción Argentina parece estar subestimada.

4. El efecto del tamaño del mercado en la industria química

A primera vista el mercado latinoamericano de productos químicos aparece como de cierta importancia mundial, al compararlo con el de economías europeas. En el cuadro 11 se mostraron cifras ilustrativas a este respecto.^{1/}

¿Cuál es el significado de que el mercado latinoamericano esté dividido, y en qué aspectos se manifiestan las deseconomías de escala? Esta pregunta parece muy pertinente ya que es precisamente en la industria química donde hay más conciencia sobre el problema de las escalas y muchos de los fenómenos vinculados. El concepto de economías de escala y su cuantificación en inversiones y costos es un problema cotidiano en ingeniería química.

Pero una comparación entre las magnitudes globales anteriores sobre producción química total requiere ser desagregada y analizada para poder llegar a conclusiones más claras. La industria latinoamericana tiene una proporción cercana al 50 % de actividades que CEPAL ha calificado de paraquímicas (en contraste con un 30 % en países desarrollados), que corresponden a procesos y productos de tipo tradicional, basados usualmente en fenómenos naturales (como fermentación, por ejemplo) o en materias primas adecuadas (grasas y aceites por ejemplo e industrias relacionadas) donde es presumible que los requisitos de escala no sean tan exigentes (aunque puede sacarse ventaja de ellos) y donde también debe haber alguna competitividad ya que hay registros de exportaciones. En estos rubros la importación es pequeña. En contraste, la proporción así como los montos absolutos de importación de productos químicos para agricultura y los plásticos y fibras es importante; estos productos en definitiva se enraízan en la industria petroquímica. Estos productos incluyendo los petroquímicos,

^{1/} CEPAL en un documento muy detallado sobre las industrias químicas "Las Industrias Químicas en América Latina y su Evolución entre 1959 y 1967", E/CN.12/848, febrero 1970, muestra que si se evalúa la producción regional a precios internacionales, la de toda la región en 1965 es comparable a la producción italiana, y la demanda es comparable a la producción japonesa de esa fecha.

representaban cerca del 30 % de las importaciones químicas en 1965, y tienen una tendencia a crecer más fuerte que el promedio de la industria química.

Otros rubros químicos de fuerte importación son los productos farmacéuticos, los álcalis principales, los productos para tocador, los colorantes y pigmentos.

Los productos basados en la industria petroquímica y su creciente desarrollo así como algunos otros bienes químicos representativos pueden servir para ilustrar en términos concretos el problema del mercado. En el cuadro 12 se aprecia el gran contraste entre las plantas que usualmente se instalan para esos productos en países desarrollados y la demanda total latinoamericana. Se observa que sólo en contados casos ya sea la mayor demanda nacional o toda la regional, pueden utilizar plenamente la capacidad de una de las plantas usuales de países desarrollados. No suele aspirarse a esta meta, ni mucho menos a alguna óptima, sino solamente a sobrepasar mínimos, donde el mínimo no está determinado por algún criterio de competitividad sino por la disponibilidad de equipos, la magnitud disponible de mercado y una protección suficiente.

Estas observaciones podrían parecer algo estáticas ya que la demanda química crece con rapidez. Pero también ha crecido rápidamente la competencia internacional y han aumentado las dimensiones de las plantas usuales o deseables. Parte de la competencia química se está dando a través de escalas gigantescas, economías de aprendizaje y experiencia tecnológica que éstas traen consigo. De tal modo que aún dinámicamente debe señalarse la desfavorecida posición de América Latina.

En algunos países de América Latina se ha advertido esta situación y ya se están instalando plantas de magnitudes más adecuadas, pero que deben coexistir con las anteriores menos eficientes.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: COMPARACION ENTRE CAPACIDADES MINIMAS Y USUALES Y LA DEMANDA REGIONAL DE ALGUNOS PRODUCTOS QUIMICOS

(Miles de toneladas)

Producto	Demanda		Capacidad mínima económica a/	Capacidad frecuente en países en desarrollo b/	Se dispone de información hasta capacidad de:	Exponente de economía de escala para la inversión	Relación entre la demanda y la capacidad usual		Utilización de la capacidad 1967 f/
	Mayor demanda en 1965 a/	Mayor demanda hacia 1970 b/					(2)/(5)	(3)/(5)	
	(1)	(2)					(4)	(5)	
Etileno	21.3	83.0	65	250	500g/	0.83g/	.3	.1	.69
Poli-etileno	20.2	76.3	18	60	...	0.65g/	1.3	1.3	.77
Estireno	29.0	35.8	20	50	300g/	0.60g/	.7	.9	.50
Metanol	15.7	22.0	33	100	600	0.60g/	.2	.4	.87
Amoníaco	296.8	582.2	60	250	500g/	0.58g/	2.3	1.9	.71
Caucho SBR	30.3	37.0	40	150	200h/	0.82h/	.3	.7	.74
Dodecibenzeno	36.5	47.4	10	40	...	...	1.2	1.5	.86
Negro de humo	25.4	44.7	20	40	500g/	0.70g/	1.1	1.6	.68
Urea	75.6	213.4	66	...	150h/	0.65h/	...	...	.78
Carbonato de sodio	234.0	346.3	200	500	900h/	0.65h/	.7	1.1	.58
Soda cáustica (electro)	177.9	182.4	30	60	200h/	0.75h/	3.0	9.1	.74
Dioxido de titanio	8.8	13.9	15	50	...	...	.3	.6	...
Cloruro de vinilo	21.0	35.3	10	100	...	...	.4	.5	.80
Carburo de calcio	56.0	125.2	50	150	...	0.65h/	.8	.9	.83

Fuente: ILPES.

Nota: La capacidad mínima está definida como un rango tal de capacidad, en el cual los costos de producción sobrepasan sensiblemente los precios de mercado, por favorables que sean las condiciones de abastecimiento de materias primas.

a/ Demanda del país que tiene la mayor demanda; suele ser Argentina, Brasil o México.

b/ Mayor demanda registrada por Argentina (1970), México (1971) o Brasil (1968), cuando se obtuvo información.

c/ Por suma de los países que aparecen en los otros cuadros. Faltan sólo los países menores.

d/ Según CEPAL en Les industrias químicas y la integración regional, diciembre 1964.

e/ Según informaciones de la misma fuente anterior y de CEPAL, El desarrollo industrial de América Latina, abril de 1969. Magnitud frecuente de las nuevas inversiones.

f/ Mayor proporción de capacidad total utilizada, en uno de los tres mayores países de la región.

g/ Según Capital and Operating costs for 54 chemical processes. K.H. Guthrie, June 15, 1970, Chemical Engineering.

h/ Según Pre-investment data summary for the Chemical Industry. Paper presented by Dr. Thomas Vietorisz, Regional Expert on Industrial Development. Programming: ECLA/ETAO Advisory Groups Programme and ECLA/ETAO Economic Development Training Programme. IDP/ENG.5-12, mayo 1961.

/Para precisar

Para precisar el efecto de la escala sobre la inversión, en el cuadro 12 figura un exponente (usual en industria química) de economía en escala en la inversión. Si el exponente es 0.6 indica que una planta de doble capacidad sólo requiere un 50 % de mayor inversión. Pero, para ejemplificar de manera más simple este problema, se ha elaborado el cuadro 13 en el que figura cuánto más cuesta instalar una unidad de capacidad en las plantas de América Latina que en los países desarrollados. A pesar de que en el cuadro citado se indica que las plantas externas tomadas como referencia son las menores, se aprecia que en muchas plantas de América Latina un cierto volumen de capacidad cuesta entre 40 y 50 % más de inversión que en los países desarrollados, en virtud del tamaño reducido de las plantas aquí instaladas; por supuesto también hay en América Latina algunos casos de plantas de magnitud favorable. En algunos de los productos seleccionados se aprecia de inmediato que se requieren plantas que puedan instalarse contando con todo el mercado regional si se pretende no tener inversiones unitarias excesivas, o si se intenta entrar a competir.

En definitiva, se advierte que el problema del mercado se transforma en un problema de costo, de inversión excesiva y de precios excesivos. En el cuadro 14, se da otra muestra de productos químicos para ilustrar sus precios comparativos. Sólo se advierten algunas situaciones favorables en México, y generalizada a todos los países en el caso de un producto en el que predominan los procesos paraquímicos.

Así queda ilustrado el problema del mercado y sus vinculaciones estrechas con la naturaleza tecnológica, el dinamismo de la demanda de los bienes químicos, y su traslación al problema de qué sobre-costos y condiciones está dispuesto a afrontar el país para sustituir importaciones y abastecer la demanda; si opta por una alternativa más eficiente queda de manifiesto la importancia del papel potencial de la integración.

/Cuadro 13

Cuadro 13

INVERSION UNITARIA EN PLANTAS QUIMICAS EN RELACION CON LAS ESCALAS E INVERSIONES USUALES DE PAISES DESARROLLADOS a/

(Capacidad de las plantas en miles de toneladas al año)

Producto	Plantas de referencia b/	Argentina		Brasil		México		Colombia	
		Capacidad de las plantas identificadas c/ (1)	Total (2)	Capacidad de las plantas identificadas (1)	Total (2)	Capacidad de las plantas identificadas (1)	Total (2)	Capacidad de las plantas identificadas (1)	Total (2)
Etileno (capacidad inv. (1) unit. relativa (2))	250	15	15	300	30	180	27	16	16
	1.0	1.6	1.6	0.99	1.4	1.05	1.4	1.6	1.6
Poliétileno	60	20	32	88	60	51	24	15	15
	1.0	1.6	1.6	0.9	1.0	1.1	1.4	1.6	1.6
Estireno	50	47	47	60		30		30	30
	1.0	1.0	1.0	0.96		1.3			
Metanol	100	16.5	28.5	50	27	22		22	22
	1.0	1.6	1.8	1.3	1.5	1.6			
Amoniaco	250	68	80	150	66	132	91	102	119
	1.0	1.7	2.5	1.3	1.7	1.3	1.5	1.5	1.5
Gaúcho SSR	150	14	43	35		46	30	76	76
	1.0	1.6	1.6	1.4		1.3	1.4		
Negro de humo	40	42	50	50		25	10	11	18
	1.0	1.0	1.0	.98		1.1	1.5	1.5	1.6

a/ Las cifras que figuran en este cuadro representan una apreciación mínima de la inversión relativa ya que se basan en los propios datos de la experiencia en países desarrollados. A esas inversiones debe agregarse el flete de algunos equipos y algunos otros mayores costos y recargos como el de tecnología que sólo recientemente ha podido reducirse en algunos países.

b/ Usual en países desarrollados en las nuevas inversiones.

c/ No todas las plantas se identificaron bien. Es por eso que no siempre coincide la suma de las capacidades con la capacidad total obtenida de otras fuentes.

d/ Baja densidad.

Cuadro 14

ALGUNOS PRODUCTOS QUIMICOS: COMPARACION DE PRECIOS LATINOAMERICANOS Y DE PAISES DESARROLLADOS

(Dólares por tonelada)

Producto	Argentina 1966	Brasil 1968	México 1964	Perú 1966	Venezuela 1965	Estados Unidos 1967	Europa rango 1967
Acido sulfúrico	73	47*	34*	92	77	30	31-40
Soda cáustica	198	151	126*	166	155	121	75-103
Carbonato de sodio	-	137	52*	-	50	34	35-53
Glicerina refinada	545*	...	680*	610*	555*	550*	560-830
Urea	-	186	107*	-	97 _a /*	110	84-97
DDT	1 011	480 _a /	580	-	-	375	240-260 _b /
Polietileno	955	533	477	-	-	330	220-250 _b /
Negro de humo	390	324	240	-	285	140	165-200

a/ Precio por debajo del costo.

b/ Rango internacional usual.

* Precio inferior a 1.5 veces el precio europeo o internacional medio.

Tipos de cambio utilizados: los oficiales correspondientes a la información de precios.

Está pues bastante claro que no se trata de un problema en el que puedan definirse límites rígidos pero sí de un problema tanto mayor cuanto más reducido sea el mercado; esto es también válido para el crecimiento del mercado en el tiempo. Uno de los indicios de solución que se advierten es la presencia cada vez más frecuente de grandes plantas, y los síntomas de un comienzo de especialización. Ambas situaciones pueden traducirse en un incremento de las actuales corrientes de comercio latinoamericano de productos químicos.

Aunque no es un problema tajante, como recién se indicó, se aprecia que es posible delimitar, en base a los métodos expuestos rudimentariamente en esta nota, alrededor de qué magnitud y productos, gira el problema del mercado, y en consecuencia es posible trazar algunos rangos dentro de los cuales se hará sentir el problema.

5. La industria de construcción naval

Nuevamente en esta actividad puede apreciarse la pequeña capacidad de los astilleros de la región, en contraste con los de algunos países desarrollados que son competitivos y participan en el comercio mundial. En el cuadro 15 adjunto se observa entre la capacidad de producción de cada uno de los astilleros de la región y los de países significativos en la producción mundial.^{1/} La capacidad total de la región, de unas 500 mil toneladas de porte bruto al año, es comparable con la de un solo astillero del tipo mencionado. Una vez completados los aumentos de capacidad que se proyectan en América Latina se duplicará la capacidad actual; con ello, la comparación anterior sigue siendo válida en términos generales.

Sin embargo, la demanda de barcos de la región tomada en conjunto es significativa pues supera la producción de países europeos medios de producción y demanda tradicional.

^{1/} Todos los países de grandes astilleros que figuran en dicho cuadro, exportan en la actualidad (salvo el Reino Unido), más del 40 % de su producción.

Cuadro 15

CONSTRUCCION Y CAPACIDAD DE CONSTRUCCION NAVAL

(En miles de toneladas de porte bruto al año) a/

	Brasil	Argentina	Perú	Colombia	México	Japón	Suecia	Alemania Federal	Reino Unido	Francia	España
Capacidad de los astilleros individuales b/	150 80 75 20 16 16 13 270 134	42 32 15 12 101 14	25 25 7	2 2 4 ...	- - ...	600 550 500c/ 10 476	700 500 250 1 711	700 650 ... 1 687	1 400 260 250 1 237	650 380 170 994	1 070 600 550 926
- Producción d/	-	51	38	24	19	4	56	42	16	43	96
- Importaciones de barcos nuevos f/	2	-	52	139	93	51	93	16	42	43	96
- Importaciones de barcos de segunda mano (1968)	390	926	682	21	75	83	...	...	...	...	...
- Contratado al 1º de enero de 1969 y de 1973 en astilleros de la región en miles TRB	492	682	21	75	83	...	...	...	...	...	...
- Contratado al 1º de enero de 1969 y de 1973 en astilleros fuera de la región en miles de TRB											

Fuente: ALALC, BID, INTAL. La industria Naval en la ALALC. B. Aires 1971, y Chentiers Navals. Les Japonais Font la Loi. Entreprise 816. Paris, 1er. Mai 1971. Para cifras de 1972 y 1973: "La Marina Mercante Iberoamericana 1973". Instituto de la Marina Mercante Iberoamericana. Buenos Aires 1973

- a/ Sólo se consideran barcos superiores a 1 000 toneladas de registro bruto, lo cual excluye la mayoría de los pesqueros.
b/ Países latinoamericanos al 1º de enero de 1969, otros países, cifras de 1970. Sólo se indican los tres principales astilleros de estos otros países. Cada astillero figura por separado.
c/ Tres astilleros de esta capacidad.
d/ Brasil y Perú, 1968. Argentina 1967. Otros países: 1970.
e/ La segunda columna corresponde a 1972, en producción e importaciones.
f/ 1968. Argentina 1967. Además 164 de Venezuela y 60 de Chile.

Aquí sólo se han considerado barcos que superan las 1 000 toneladas de registro bruto, lo cual excluye la mayoría de los pesqueros. Se estima sin embargo, que esta muestra recoge un 85 % del tonelaje total producido por encima de cien toneladas de registro. En barcos pesqueros, algunos países de la región se han especializado con bastante éxito, tienen producciones importantes y exportan hacia dentro y fuera de la región.^{1/}

En las cifras representadas en el cuadro se aprecia que en América Latina no sólo los astilleros son pequeños sino que además la dimensión media de los barcos construidos es también reducida. Aunque el porte bruto medio por unidad han venido aumentando y llegaba a unas 12 mil toneladas en los barcos contratados en la región a comienzos de 1969, los contratados en el exterior tienen una media de 18 mil toneladas de porte bruto.

En la región predomina la producción de cargueros de uso general, en contraste con la importante producción de barcos especializados en los países desarrollados. Además las diferencias de calado son también considerables; en cuanto al calado, algunos países de ALALC se preparan para entrar en la fabricación de barcos grandes. Si bien en defensa de la actual situación puede decirse que los barcos especializados de gran tonelaje son de menor precio por unidad de capacidad y que la región tendría la ventaja de producir barcos de mayor valor unitario, estas ventajas parecen ser afímeras (y constituyen más bien deseconomías de escala), ya que las tendencias parecen dirigirse fuertemente a tonelajes elevados y barcos especializados, frente a lo cual es poco lo que puede producir la región en la actualidad; además, es claro que en la demanda por barcos expresada en valor, estos navíos tienen una gran ponderación, como puede apreciarse a través de la magnitud de los contratados en el exterior.

^{1/} Recientemente Perú ha firmado contratos para exportar a Cuba más de 30 millones de dólares en barcos de pesca, otros 8 millones a Francia, 1.8 millones a Ecuador y 6 millones a Brasil.

La proporción nacional directa en la fabricación de barcos ha alcanzado los siguientes porcentajes: en Brasil 90 (mientras era sólo 45 en 1960),^{1/} en Argentina 85 y 40 en Perú.

En pesqueros México alcanza hasta un 80 % de integración nacional directa, 50 en Perú y 42 en Colombia.

En cuanto a la proporción de barcos producidos en la región en relación con el tonelaje total de barcos incorporados, sólo se ha logrado un tercio de abastecimiento.

Debe tenerse en cuenta que el aprovechamiento de las cargas de comercio exterior que realizan los barcos en la región es muy reducida, y que aquí hay una fuente potencial de demanda para la construcción de navíos, de gran importancia.

En materia tecnológica, sobre todo en la que respecta a diseños, la dependencia del exterior es aún bastante fuerte.

Es de mucho interés señalar que las actividades de construcción o reparación naval originan una importante ocupación calificada, y dan lugar a actividades accesorias también importantes, tal como la fabricación de motores Diesel.

6. La industria automotriz

Dada su importancia, esta actividad industrial ha sido objeto de muchos estudios, y en grandes líneas se conocen algunos de los rasgos fundamentales de sus economías de escala. Pero estas últimas suelen referirse a plantas completas en países desarrollados, o en todo caso de amplio mercado. Se sabe, por ejemplo, que en esas condiciones aún en Estados Unidos las plantas productoras de las grandes empresas tienen series de producción del orden de unos 200 mil vehículos de un modelo básico al año y aunque las empresas producen hasta millones, para ello tiene duplicaciones es decir varias plantas productoras que indicaría que esas cifras muestran, por ahora, un límite aproximado a lo que es conveniente en materia

^{1/} Aunque se reduce el rango hasta 63 a 74 % en 1972 debido a una nueva política en esta materia.

de economías de escala. Sin embargo, se advierten también tendencias de cambio, a las cuales tratan de adaptarse especialmente las empresas medianas europeas y japonesas. La fabricación de motores parece tener una escala mayor que la citada, y esto coloca a algunas empresas medianas en la necesidad de discontinuar esa fabricación o comprarla a terceros. También entran en escena nuevas tendencias tecnológicas. Adicionalmente aparecen innovaciones en la fabricación de carrocerías con plantas más automatizadas. La fabricación de motores y de carrocerías son dos rubros que requieren de parte sustancial de las inversiones en la industria y también representan una parte elevada del costo del vehículo.

Cuál es la situación a este respecto en América Latina, donde, a diferencia de los otros países, llega la industria después de haber madurado largamente, y llega a través, sobre todo, de mecanismos de política económica. La producción se inició en muchos países a través del ensamblaje elemental, en otros casos en industrias algo más integradas, aunque centradas en ensamblaje, pero con escalas de producción muy reducidas. A medida que se ampliaban las escalas en ambos casos se iba exigiendo mayor grado de integración nacional a través de diversos mecanismos.

El Brasil fue uno de los casos donde con más rapidez se alcanzó un elevado grado de integración nacional directo. Se planteó como meta pasar de un 60 % de componente importado en camiones y 50 % en automóviles en 1957 a un 10 y 5 %, respectivamente, hacia 1960. En 1962 prácticamente se había integrado nacionalmente (en el cálculo directo) la producción por completo. En Argentina ocurrió algo similar; de un 45 % importado tanto en camiones como automóviles en 1961 se fijó y amplió el objetivo de reducir esos porcentajes a 20 % en camiones y 10 % en automóviles hacia 1965. En México, se siguió una política algo diferente, que implica un menor grado de integración nacional (actualmente de un 60 %) un mayor control sobre los precios, y en la actualidad, incluye el propósito de lograr una compensación creciente de importaciones

/con exportaciones.

con exportaciones. En los demás países el grado de integración nacional es menor y sólo para Chile supera el 40 %.^{1/}

Tanto en las economías más grandes de la región, como en las demás, el avance en el grado de integración nacional automotriz ha ido acompañado por alzas de costos y de precios, y se ha reducido de manera importante el número de empresas que operan en cada mercado. Solamente una planta en Brasil tiene un tipo de modelo básico con producción que supera los 160 mil vehículos al año, que es una producción apreciable en términos internacionales según las cifras citadas antes, además en Brasil hay otras tres empresas que superan los 50 mil vehículos de un modelo básico al año. En Argentina una planta supera los 60 mil, con otras empresas que no siguen muy lejos, y en México una se acerca a los 50 mil. Este conjunto de cifras indica que, salvo una o dos excepciones, prácticamente todas las empresas, aún en los países más grandes de la región enfrentan problemas ligados a la estrechez de mercado. No es de extrañar, en consecuencia, que se estén dando nuevos dispositivos legales en algunos países para conseguir series más altas de producción. El comercio intrarregional, que podría haber sido otro mecanismo para lograr escalas más avanzadas, a pesar de avances recientes, aún contribuye escasamente a resolver este problema.

La secuencia usual de producción e inversiones que han adoptado las empresas frente a las crecientes exigencias de integración nacional en cada país resulta bastante clara si se tiene en cuenta que el ensamblaje representa solamente un 12 % de la inversión en una planta automotriz europea típica, que recurre a comprar una proporción alta de componentes a proveedores externos a la empresa.

^{1/} Se dan cifras más elevadas pero incluyen componentes de ALALC, en especial provenientes de Argentina, que legalmente se consideran como nacionales. Se trata de porcentajes de integración expresados en valor.

Con esa inversión reducida,^{1/} y comprando de industrias locales de autopartes que se establecen simultáneamente, se puede llegar a grados de integración del orden cercano a 50 %, sin que la empresa original deba comprometer nuevas inversiones. El cuadro 16 ilustra en forma genérica esta situación.

Cuando se aspira a pasar del orden de integración (en términos de costos europeos) de un 50 %, es preciso realizar nuevas inversiones de consideración, pues se requiere entrar en la producción de motores y en la de carrocerías donde no sólo las inversiones son considerables como se aprecia en el cuadro 17, sino además las economías de escala son más severas que en los demás componentes y por lo tanto el costo total experimenta una alza considerable, ya que motor y carrocería completos superan el 40 % del costo de fabricación.

En forma más explícita los sobrecostos en que se incurre por determinados volúmenes de producción de vehículos se dan en el cuadro 16. En él se ilustra, en comparación con las condiciones europeas, las deseconomías de escala en costos que se encuentran en cada componente o proceso de la elaboración de un auto. Se aprecia que para una producción de 10 mil vehículos, tomando además en cuenta la demanda de repuestos del parque (proporción de parque a producción según condiciones medias latinoamericanas) la cantidad de componentes o procesos que pueden integrarse con un límite de sobrecosto determinado es mucho más reducido que para una producción de 50 mil vehículos. En una producción de 100 mil vehículos parecen bastante pequeños los sobrecostos en que se incurre y el tipo de incertidumbre que surge se refiere más bien al adelanto de la tecnología y sus efectos sobre esas escalas.

^{1/} La inversión puede ser reducida para la industria matriz, pero los proveedores de piezas pueden realizar una inversión de importancia. De todos modos debe señalarse que si el ensamblaje tiene baja relación de capital a mano de obra, el conjunto de la industria automotriz en los países desarrollados no puede considerarse como de alta intensidad de capital en relación a la mano de obra, sino más bien cercana a la media de la economía.

Cuadro 16

**SOBRECOSTOS a/ EN LA PRODUCCION DE PARTES Y COMPONENTES REQUERIDOS PARA
DISTINTOS VOLUMENES DE PRODUCCION DE VEHICULOS**

(En porcentajes)

Producción de vehículos (miles)	Ensamblaje	Batería	Asiento posterior	Asiento delantero	Bobina	Bocina	Amortiguadores	Bujas	Aros de suspensión	Resortes para bridas	Pistones	Radio	Frenos	Embrague	Luces	Dinamo	Motor que alterna	Mecanizado motor	Carrocería
5		15	45	45	37	28	5	7	66	125	120	110	140	125	200	170			
10	150	10	25	20	20	18			36	50	70	40	75	65	115	135	200		178
30	95		6	6	6	6			12	10	30	23	13	32	36	28	110	140	100
50	75								8		15	8		22	20	10	50	52	31
100	30													10			20	23	3
250	15																		
200	5																12	14	

a/ En condiciones europeas para autos medianos. Es decir, los insumos son de costos bajos del tipo internacional. Se compara el costo para esa escala con la escala más deseable en esas condiciones.

b/ Se toma en cuenta la producción que requiera el parque, adicionalmente de la que se incorpora en vehículos nuevos. Considérase una relación producción a parque de 10 por ciento.

c/ A base de paquetes CKD y tomando en cuenta en este caso fletes y otros costos adicionales.

Cuadro 17

SECUENCIA DE PRODUCCION AUTOMOTRIZ REPRESENTATIVA
Y LIMITES DE SOBRECOSTOS EN QUE INCURRE

Secuencia	Aprovisio namiento usual a/	Límites de sobrecostos que ninguna de las partes excede para la secuencia indicada b/ (para producción de miles de vehículos)			Porcentaje de la inversión fija que se asocia al producto o proce so c/
		10	50	100	
Ensamblaje d/	f				12
Batería	p				
Asiento posterior	p				
Asiento delantero dividido	p				
Bobina e/	p				
Bocina	p				
Amortiguadores	p				
Bujías	p				
Aros de ruedas	p	25	10		
Resortes suspensión	p				
Radiador	p				
Limpiaparabrisas	p				
Pistones	f,p				
Frenos	p	75			
Lucas	p		20		
Embrague	p				
Dinamo/alternador	p				
Motor de arranque	p				
Transmisión	f,p				13
Mecanizado motor	f f/				27
Carrocería	f		50	10-15	41

a/ f: fábrica misma o empresa productora original; p: proveedores que pueden ser subsidiarios pero en todo caso son empresas diferenciadas.

b/ Excepto ensamblaje, que a pesar de su mayor costo, es requisito indispensable de producción. Los sobrecostos son en condiciones europeas.

c/ No quiere decir que, por ejemplo toda la inversión en trabajo de chapas se destine sólo a la carrocería, pero es necesario tener esa sección para poder elaborar la carrocería, entre otras partes.

Las inversiones que completan el resto para una planta semiintegrada tipo europeo son las de fundición con 7 por ciento y también necesaria para los motores. La cifra de 13 por ciento para transmisión se se refiere además a engranajes en general. Debe anotarse que menos del 10 por ciento de los autos norteamericanos se producen con transmisión de engranajes que es la aquí considerada. Las transmisiones automáticas son de fabricación más compleja y más exigentes en inversiones y tecnología.

d/ Hace posible el resto, en un país subdesarrollado. No se incluye en los sobrecostos.

e/ El conjunto de partes eléctricas puede entrar simultáneamente, pero aun en ese caso los bienes que están en la parte inferior de la secuencia (ej. motor de arranque) suelen ensamblarse o no fabricarse al comienzo.

f/ Hoy en día, la deseconomía en motores debe ser mayor.

/Puede apreciarse

Puede apreciarse en ese cuadro que un grado creciente de integración, dado un mercado restringido, representa una escala creciente - con saltos - en los costos. Admitidos ciertos niveles de éstos se determina simultáneamente el grado de integración compatible. Los costos adicionales en condiciones latinoamericanas han sido determinados, por una empresa importante, como el doble prácticamente de los que resultan de las deseconomías de escala de tipo europeo ya señalados, pues a ellas se debe agregar en proporciones casi iguales el mayor costo de los insumos locales y el efecto de aranceles.

Hay sin embargo alguna laxitud que proviene de políticas diferentes para la industria automotriz. Una de ellas se da en forma natural con los vehículos comerciales, en especial los camiones, donde la simplificación de carrocería y la compra del motor a proveedores o el uso de motores de tipo más especializado, reducen considerablemente las escalas deseables, tanto más cuanto más especializado es el vehículo. En estos casos las escalas inferiores a 10 mil son corrientes en muchos tipos especializados.

Otro elemento que contribuye a aliviar el problema es por supuesto, la estandarización de componentes que permite ampliar el mercado aunque difieran los modelos; esto sucede sobre todo con la industria de autopartes, pero también tiende a ocurrir con los motores en Europa.

También está entre las políticas que le dan mayor flexibilidad al mercado local la tendencia al intercambio automotriz y a la compensación creciente de importaciones necesarias con exportaciones incipientes.

El problema de la economía de escala adopta caracteres diferentes en los países mayores que han superado ya mayores grados de integración nacional que los medianos o los de menor mercado. Por ahora el intercambio de partes y piezas y de vehículos completos tiene un saldo netamente favorable a los países mayores. En el caso del Grupo Andino, frente a una producción de 50 mil vehículos (automóviles y comerciales) hacia 1970 (aún no incluía a Venezuela)

se ha estimado un crecimiento hasta la producción de unos 380 mil vehículos hacia 1980, que puede conducir, en condiciones eficientes a un restringido número de plantas. La manera en que se diseñen las plantas para el mercado ampliado y las posibilidades de especialización y complementación indudablemente pueden transformar de manera radical la industria automotriz latinoamericana y al mismo tiempo darle cierta relevancia mundial, no sólo en volumen de producción, sino en madurez y experiencia tecnológica.

Puede hacerse una reflexión que no sólo es válida para la industria automotriz. El hecho de pensar inicialmente en términos de sustitución de importaciones y después de algunos años abogar con entusiasmo por las exportaciones de manufacturas, produce la impresión de que ambas políticas fueran antagónicas y de que la segunda viene a superar y resolver los problemas que dejó la primera. Sin embargo, es fácil concebir una política simultánea de sustitución y de exportación que, desde el inicio, evite la aparición de muchos de los problemas conocidos y aborde temas como el de creciente participación tecnológica, que suelen quedar rezagados en el planteamiento dicotómico. Además, no puede ocultarse que buena parte de las actuales exportaciones manufactureras latinoamericanas se apoyan en industrias que nacieron en la política sustitutiva.

7. Los mercados internos de la región

Una vez examinada de varias maneras la idea del mercado regional, es conveniente precisar que en la actualidad aun no se trata de un solo mercado integrado, sino que está repartido en mercados nacionales aislados entre sí, cada uno de ellos bastante menor que el conjunto y por lo tanto por sí solo, cada uno, difícilmente puede ser mercado que sustente las magnitudes, escalas o costos de mucha moderna industria, tal como se mostró al dar ejemplos de sectores industriales.

/A continuación

A continuación se ilustra la proporción de cada uno de los mercados nacionales respecto al total regional según varios indicadores; luego, en contraste con los mercados se ilustran las proporciones en la producción de cada una de las economías. A este tipo de datos sobre mercados comparados siempre puede hacerse una serie de observaciones que en definitiva están vinculadas al problema de los precios internos relativos y los tipos de cambio, o lo que se llama de otra manera los tipos de cambio de paridad que permitan comparaciones adecuadas. Sin entrar a considerar las complicaciones teóricas de los tipos de cambio de paridad, resulta claro de los comentarios que se harán a continuación, que las discrepancias en las magnitudes de los mercados son lo suficientemente fuertes como para que no puedan valerse con un manejo aproximado a través de tipos de cambio mayores o menores a los oficiales que son los utilizados en este caso. En todo caso los órdenes de magnitud que reflejan las cifras que se comentarán a continuación, mantienen en líneas generales su validez y por lo tanto los comentarios y análisis también se mantienen en cuanto a magnitudes relativas.

El cuadro 18 ilustra, para una muestra de América Latina, constituida por los países mayores y los componentes del Grupo Andino, que aún al mayor mercado, el brasileño, si bien tenía cerca de un 40 % de la población en 1970, sólo le correspondía un 29 % del producto, y a México una fracción del producto cercana a ésta, de un 27 %. En el otro extremo, a Bolivia y Ecuador corresponden fracciones del orden de sólo 1 % del producto.

El conjunto de los países andinos se sitúa entre México y Argentina en este indicador económico, aunque en población supera a ambos países.

Quadro 18

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA POBLACION Y DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO QUE CORRESPONDE A CADA PAIS, 1970

País	Población		Producto interno bruto	
	Miles de habi- tantes	Porcen- taje	Millones de dólares de 1960	Porcen- taje
Argentina	24 352	10.3	26 958.8	19.9
Brasil	93 245	39.6	39 090.1	28.9
México	50 718	21.6	36 038.9	26.6
<u>Subtotal</u>	<u>168 315</u>	<u>71.5</u>	<u>102 087.8</u>	<u>75.3</u>
Bolivia	4 658	2.0	980.1	0.7
Chile	9 780	4.2	6 516.0	4.3
Colombia	22 160	9.4	8 764.5	6.5
Ecuador	6 028	2.6	2 060.4	1.5
Perú	13 586	5.8	5 519.5	4.1
Venezuela	10 755	4.6	9 561.0	7.1
<u>Grupo Andino</u>	<u>66 967</u>	<u>28.5</u>	<u>33 401.5</u>	<u>24.7</u>
<u>Total</u>	<u>235 282</u>	<u>100.0</u>	<u>135 489.3</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL.

Un examen algo más detallado, ahora por sectores de origen industrial, sobre la magnitud relativa de los mercados expresada a través de la demanda interna, puede obtenerse observando el cuadro 19 que revela una situación más complicada que la del cuadro anterior. Si bien Brasil sigue siendo el mercado más grande, es superado en algunos sectores por el Grupo Andino y en otros por Argentina o México. Estos contrastes revelan no sólo la importancia potencial del Grupo Andino si llega a formar una unidad real, sino también muestra la relativa equiparación de mercados entre las tres mayores economías de la región que de esa manera están en condiciones de establecer mayor competencia y un comercio que se rigiera en mayor grado por este concepto.

Entre los sectores donde el mercado brasileño supera con holgura a los demás, está la industria química y también, en alguna medida, el sector denominado de maquinaria eléctrica que incluye los bienes de consumo correspondiente y los productos de la industria electrónica.

El Grupo Andino aparece como mercado de importancia no sólo en bienes tradicionales sino también en el sector de maquinaria no eléctrica que es el principal proveedor de bienes de inversión. Sin embargo, los mercados equiparables están respaldados por una oferta de distinta composición como se apreciará a continuación, pues la producción brasileña y argentina en maquinaria no eléctrica aventaja largamente a la mexicana y andina, y aunque pudieran realizarse ajustes de precios esta ventaja productiva actual es incontrovertible.

Los cuadros publicados en el anexo estadístico 1/ precisan la demanda interna referida a la población en el primer caso y al producto en el segundo y en términos relativos al promedio regional. La nueva información ilustra cómo, por habitante, los mercados mayores en la región, son el argentino y el venezolano, mientras Brasil tiene un retraso considerable. Por unidad de producto la situación se hace más pareja y aunque se advierte la posición favorable de Brasil en la industria química, por ejemplo, su situación relativa en otros sectores es más bien media o aún algo retrasada.

1/ Véase op. cit.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: PROPOCION DE LA DEMANDA INTERNA INDUSTRIAL QUE CORRESPONDE A CADA PAIS, 1970

(Porcentaje Jos)

CIU	Sector	Argentina	Brasil	México	Grupo I	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino	Total
20	Alimentos	19.4	23.6	21.5	64.5	0.7	5.4	7.5	1.4	6.5	13.9	35.5	100.0
21	Bebidas	17.5	15.4	31.5	64.3	0.6	4.3	10.3	1.1	5.3	14.0	35.7	100.0
22	Tabaco	21.7	24.2	18.9	65.0	0.6	7.1	7.8	0.6	3.9	15.0	35.0	100.0
23	Textiles	23.1	29.9	24.1	77.1	0.4	4.5	7.1	0.9	4.1	5.9	22.9	100.0
24	Confección y calzado	22.9	25.8	23.7	72.3	0.4	5.2	5.6	0.1	4.0	11.3	27.7	100.0
25	Madera y corcho	28.0	38.5	12.3	79.0	0.3	5.3	3.4	0.4	4.3	7.5	21.0	100.0
26	Muebles	14.4	40.0	19.0	73.3	0.1	3.9	2.6	0.3	4.7	14.9	26.7	100.0
29	Manufacturas de cuero	11.5	34.4	23.9	69.5	0.2	6.8	7.6	0.5	5.4	9.5	30.5	100.0
27	Pulpa y papel	19.7	26.1	28.1	73.9	0.2	3.7	6.9	2.2	3.9	9.3	26.1	100.0
30	Manufacturas de caucho	24.3	32.9	16.4	73.6	0.4	6.8	4.9	0.8	4.6	8.9	26.4	100.0
31	Productos químicos	15.9	42.5	21.3	79.8	0.3	3.3	5.6	0.8	4.1	6.2	20.2	100.0
32	Derivados del petróleo	28.4	25.4	23.8	77.7	0.6	3.7	4.4	0.8	5.0	8.0	22.3	100.0
33	Manufacturas no metálicas	20.6	33.4	24.3	78.0	0.5	4.4	5.3	0.7	3.8	7.4	22.0	100.0
34	Industrias metálicas básicas	23.6	37.3	22.9	83.8	0.3	4.1	4.0	0.4	1.7	5.7	16.2	100.0
35	Productos metálicos	27.1	24.9	22.0	74.0	0.7	6.3	5.3	1.0	3.8	8.9	26.0	100.0
36	Maquinaria no eléctrica	23.6	31.2	17.2	72.0	0.8	5.0	6.1	0.9	4.3	10.1	28.0	100.0
37	Maquinaria eléctrica	17.1	34.3	26.2	77.6	0.6	5.0	4.3	0.6	2.9	8.9	22.4	100.0
38	Equipo de transporte	24.9	30.5	23.2	78.6	0.6	4.7	4.1	0.5	3.0	8.4	21.4	100.0
28	Imprenta y publicaciones	17.6	31.2	25.2	73.9	0.2	5.7	5.8	0.9	5.6	8.0	26.1	100.0
39	Manufacturas diversas	25.9	26.3	23.8	75.9	0.7	4.0	3.7	1.1	5.5	8.2	24.1	100.0
	Total	21.4	20.6	22.8	74.8	0.5	4.0	5.3	0.2	4.2	2.1	25.2	100.0

Fuente: CEPAL.

/Cuando se

Cuando se examina la información del cuadro 20 que muestra la situación relativa de cada país en cuanto a producción sectorial, se aprecian algunos contrastes con los comentarios anteriores referidos a los mercados. Estos contrastes provienen casi exclusivamente de la diversa proporción importada por cada país para abastecer su demanda interna. Los países andinos, siendo un mercado importante de maquinaria no eléctrica son más bien un productor secundario, debido al elevado coeficiente de importación en esos rubros. Algo similar ocurre en México. En la industria química, se dan contrastes similares.

Ilustra el mismo cuadro cómo el Grupo Andino, si se considera como una unidad, supera o se acerca en producción a los demás países del cuadro en varios sectores tradicionales y en sectores vinculados a sus exportaciones tradicionales como pulpa y papel, derivados de petróleo y metales no ferrosos.

Estos mismos contrastes sirven para explicar las corrientes de comercio entre países de la región. Entre las economías de mayor magnitud se realiza un intercambio de estructura más equilibrada, como puede apreciarse más adelante en este mismo texto, mientras estos países con los demás de la región obtienen saldos favorables precisamente en sectores tales como química o metal-mecánicos, donde los demás tienen una considerable proporción importada que proviene no sólo de la región sino del resto del mundo. En contraste las economías mayores experimentan saldos desfavorables en las importaciones de materias primas de mayor o menor grado de elaboración provenientes de los demás países. La ventaja productiva alcanzada por las economías de mayor tamaño, se traduce entonces en una clara disparidad en la estructura comercial.

El cuadro 20 complementa la información sobre producción, mostrando su situación relativa respecto a población y producto. En el anexo estadístico otros cuadros ilustran de distinta manera el retraso relativo por habitante de la producción brasileña y también de los países andinos en ciertos sectores y también una situación algo más pareja cuando se refieren al producto.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: PROPOCION DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL QUE CORRESPONDE A CADA PAIS, 1970

(Porcentajes)

CIU	Sector	Argentina	Brasil	México	Grupo I	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino	Total
20	Alimentos	19.8	29.1	18.1	67.0	0.3	3.9	9.6	1.1	7.7	10.4	33.0	100.0
21	Bebidas	17.7	14.9	32.0	64.6	0.6	4.5	10.3	1.1	5.3	13.6	35.4	100.0
22	Tabaco	22.0	24.6	19.2	65.8	0.5	7.2	6.9	0.6	3.9	15.1	34.2	100.0
23	Textiles	23.5	30.3	23.9	77.7	0.3	4.2	7.1	0.7	4.8	5.2	22.2	100.0
24	Confección y calzado	23.5	26.2	23.2	72.9	0.2	5.9	5.8	0.1	3.9	11.1	27.1	100.0
25	Madera y corcho	18.7	48.8	12.1	79.6	0.2	5.0	3.6	0.7	4.2	6.7	20.4	100.0
26	Muebles	14.7	40.7	19.8	75.2	0.1	1.7	2.6	0.3	4.8	15.1	24.8	100.0
29	Manufacturas de cuero	18.5	34.8	17.9	71.0	0.4	6.2	8.3	0.4	5.4	8.5	29.0	100.0
27	Pulpa y papel	18.2	28.2	28.3	74.8	0.1	5.7	6.4	1.4	4.0	7.6	25.2	100.0
30	Manufacturas de caucho	25.4	34.4	16.2	76.0	0.1	6.1	3.9	0.5	3.8	9.3	24.0	100.0
31	Productos químicos	18.0	45.4	20.7	84.2	0.1	2.3	4.9	0.3	3.8	4.3	15.8	100.0
32	Derivados del petróleo	22.5	20.0	18.5	61.0	0.5	2.5	3.7	0.6	4.6	27.9	39.0	100.0
33	Manufacturas no metálicas	20.4	34.0	24.9	79.2	0.3	4.0	5.6	0.6	3.7	6.6	20.8	100.0
34	Industrias metálicas básicas	15.4	29.6	20.7	65.7	1.9	21.0	1.9	0.1	6.3	3.1	34.3	100.0
35	Productos metálicos	30.0	25.9	22.0	77.9	0.3	5.2	5.4	0.5	3.4	7.1	22.1	100.0
36	Maquinaria no eléctrica	34.6	41.6	10.9	87.1	0.1	3.9	3.8	-	2.9	2.1	12.9	100.0
37	Maquinaria eléctrica	19.0	37.3	26.7	83.0	0.4	4.4	3.0	0.3	2.6	6.4	17.0	100.0
38	Equipo de transporte	30.0	33.3	21.4	84.8	0.1	3.7	2.4	...	2.5	6.4	15.2	100.0
28	Imprenta y publicaciones	18.5	31.8	26.3	76.6	0.1	5.0	5.2	0.8	4.9	7.4	23.4	100.0
39	Manufacturas diversas	27.7	26.1	23.6	77.3	0.2	4.5	3.6	1.1	9.3	4.0	22.7	100.0
	Total	21.6	21.5	21.3	74.4	0.4	5.4	5.7	0.6	4.7	8.6	25.6	100.0

Fuente: CEPAL.

D. LA COOPERACION ENTRE PAISES Y LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

1. Introducción

La integración económica ha sido concebida como un mecanismo para lograr la ampliación de los mercados y con ella obtener una mejor eficiencia y especialización que permitan un adelanto considerable en el desarrollo latinoamericano. Algunos de los objetivos que se persiguen con la integración, naturalmente, no dependen de este proceso solamente sino, en medida importante, de las diversas políticas complementarias y estrategias de desarrollo de los países participantes.

Algunos de los mercados latinoamericanos agrupados, como se indicó anteriormente, resultan de magnitud suficiente para plantear avances industriales de significación internacional.

Sin embargo, la integración no está exenta de dificultades y problemas. La experiencia de las dificultades encontradas, la reflexión sobre ellas, y el análisis de las soluciones posibles, son algunos de los temas que pueden plantearse en la actualidad. En algunos casos el avance ha sido pausado y en otros la propia rapidez de la marcha ha puesto en evidencia problemas que tienden a reproducir a escala de grupos de países lo que en otros casos se ha presentado en términos nacionales. Sólo que cuando se dan desequilibrios entre países distintos los problemas suelen hacerse mucho más patentes que cuando se trata de desequilibrios dentro de un país determinado. A continuación se tratan algunos casos de integración para ilustrar su avance y los problemas sobre los que se reflexiona en la actualidad enfatizando el papel de la sustitución en el nivel de comercio logrado y en las perspectivas de ampliarlo.

El caso centroamericano que se trata con más detalle, muestra un éxito rápido de liberación generalizada y crecimiento del comercio desde una base muy pequeña hasta proporciones apreciables. Junto con el impacto muy favorable del crecimiento de este comercio intrazonal sobre el desarrollo, la industrialización y la sustitución de

/importaciones, refleja

importaciones, refleja también la aparición de debilidades que ponen de manifiesto la falta de un cierto contenido de programación. En efecto, un examen pormenorizado de los avances en el desarrollo industrial que se ha logrado indica que el patrón de este desarrollo es similar al seguido anteriormente por otros países de mayor tamaño de América Latina, con avance muy fuerte en industrias livianas y retrasos sistemáticos en bienes intermedios y de capital que de acuerdo con lo que indica la experiencia terminan frenando el proceso. También han surgido problemas de equilibrio entre países cuya solución hubiera sido uno de los objetos principales de una política programada.

El caso de ALALC resulta también de mucho interés. A diferencia de Centroamérica, en que la industrialización sustitutiva avanzó paralelamente con la integración y fue promovida en forma muy significativa por la liberación del comercio, en ALALC la integración comenzó cuando el proceso sustitutivo nacional estaba adelantado y la liberación del comercio intrazonal tuvo poco efecto sobre la industrialización. Algunos de los bienes que se comercian a escala centroamericana resultan de carácter estrictamente nacional para varios países de ALALC. Además, en ALALC parte del objetivo consistió inicialmente en recuperar una proporción de comercio lograda con anterioridad, y junto con esto se obtuvieron avances en el comercio de manufacturas que fueron modificando la estructura del comercio regional. Sin embargo, se verá más adelante que el aporte al comercio de la sustitución es aún bastante reducido en sectores industriales salvo, en alguna medida, en bienes tradicionales.

Los mecanismos empleados en ALALC para impulsar el comercio tuvieron la limitación de referirse a industrias preexistentes sin abarcar prácticamente sectores nuevos de consideración. Aún más, estos mecanismos - en particular los acuerdos de complementación - comprendieron sólo una pequeña gama de sectores industriales de significación limitada en el desarrollo manufacturero. Además, tales acuerdos de complementación se aplicaron casi exclusivamente entre los países de mayor tamaño sin abarcar de manera significativa a los países intermedios y a los pequeños. La expansión importante del

/comercio regional

comercio regional que contribuyera además en forma clara al avance de la industrialización en aquellos sectores rezagados de la industria, hacía necesario que el comercio intrazonal se basara en nuevas inversiones o ampliaciones sustanciales de las existentes; en esta forma el comercio intrazonal no sólo permitiría el aprovechamiento adecuado del mercado y las economías de escala para la industria ya existente, sino que también aportaría el beneficio del potencial de desarrollo de rubros aún no sustituidos. Aún en los sectores en que la industrialización ha avanzado, ocurre en muchos casos que es necesario revisar en forma profunda la política para superar algunas de las deficiencias de crecimiento: número excesivo de plantas, utilización sólo parcial de la capacidad instalada, baja eficiencia productiva, altos costos. Enfrentar este tipo de problemas requiere la existencia de algunos componentes de programación que sean aplicados con la debida flexibilidad pero al mismo tiempo permitan que el desarrollo de los sectores aproveche realmente el tamaño del mercado regional. Las orientaciones programadas son tanto más necesarias cuanto más trascendentes y ambiciosas sean las metas que se fijen al desarrollo. Los ajustes internos que se han estado produciendo y que siguen teniendo lugar en determinados sectores de la economía interna de los países, son un antecedente importante en esta materia. Por ejemplo en el caso de la industria automotriz, la falta de programación inicial permitió en muchos casos la proliferación de plantas; con el tiempo se percibieron claramente las desventajas de esta situación y, sin afectar el hecho de que las decisiones de inversión y producción se mantuvieran en manos privadas, los gobiernos sin embargo introdujeron un mínimo de programación mediante la fijación de criterios acerca del número de plantas, modelos, etc.

2. El comercio entre países centroamericanos

Desde la firma del Tratado General en diciembre de 1960, creando el Mercado Común Centroamericano (MCCA), hasta la fecha, se pueden discernir tres fases distintas de desarrollo.

La primera cubre el período 1961-1964 y se caracteriza por la aplicación del programa de liberación del comercio recíproco y de

/equiparación arancelaria

equiparación arancelaria con vistas a perfeccionar la zona de libre comercio. Ocurre un crecimiento económico muy rápido que se apoya en parte sobre un desarrollo favorable de las exportaciones extra-regionales, en particular de los productos primarios nuevos (carnes frescas y azúcar, por ejemplo) y también en parte sobre el desarrollo industrial al amparo de la zona de libre comercio y de la protección del arancel común externo. Como se observa en el cuadro 21 entre 1961 y 1964 el producto bruto interno creció casi al 7 % anual promedio mientras que paralelamente las exportaciones al resto del mundo alcanzaron un ritmo de crecimiento de 9.7 % anual, y el comercio intrazonal de 44.2 % promedio; esta última cifra es impresionante aun si se toma en cuenta, el hecho de que se partía de valores absolutos muy bajos en el año-base. También junto a este proceso se notó un fuerte crecimiento de la producción industrial que implica un aceleramiento de las inversiones en el sector manufacturero traduciéndose en una tasa anual media de importaciones provenientes del resto del mundo de 14.4 %.

A partir de 1965 hasta 1968 se inicia un período de ajustes y de tensiones ocasionadas por el acelerado dinamismo de las transacciones regionales. Empiezan a aparecer desajustes comerciales entre los países centroamericanos debidos a los distintos enfoques de las políticas internas y al distinto grado de desarrollo que permitía a algunos países utilizar en mayor grado que otros las ventajas del mercado regional. Mientras algunos países dedicaron más atención a la sustitución regional de importaciones, otros prefirieron dirigir sus esfuerzos principales hacia el sector externo tradicional o hacia actividades destinadas a satisfacer la demanda interna. Cabe agregar también que alrededor de 1965 las exportaciones de ciertos bienes primarios (café y algodón principalmente y en medida menor el azúcar) experimentan cierto estancamiento relativo. Entonces en el período 1965-1968 se redujeron fuertemente los ritmos de crecimiento del comercio exterior hacia fuera de la zona pero también del comercio intrazonal que se redujo casi a la mitad respecto al período anterior (pero aun a tasa alta: 24 % anual). El menos afectado fue el ritmo de crecimiento del valor agregado del sector manufacturero que alcanzó casi la misma tasa que en el período 1961-1964 (véase nuevamente el cuadro 21).

Cuadro 21

CENTROAMERICA: CRECIMIENTO PORCENTUAL COMPARADO
DE ALGUNAS VARIABLES ECONOMICAS a/
(Promedios anuales)

	1961-1964	1965-1968	1969-1971
Producto interno bruto <u>b/</u>	6.9	5.7	4.8
Valor agregado industrial	9.5	9.2	6.3
Exportaciones totales	12.5	9.5	3.3
Exportaciones al resto del mundo	9.7	6.2	4.4
Importaciones totales	17.1	7.7	5.7
Importaciones desde el resto del mundo	14.4	4.1	7.3
Importaciones y exportaciones intrazonales	44.2	24.7	6.7

Fuente: CEPAL.

a/ En base a precios constantes de 1960.

b/ A costo de factores.

Por último a partir de 1969, problemas de distinta índole afectaron desfavorablemente el funcionamiento y el perfeccionamiento progresivo del programa de integración. Varios son los factores que originaron esta situación incluido el conflicto de julio de 1969 entre Honduras y El Salvador. En primer lugar el crecimiento del poder de compra de las exportaciones de los bienes tradicionales (más de 60 % todavía en 1969) tuvo tendencia al estancamiento por algunos años. En segundo lugar las nuevas industrias de la región casi se limitaron a sustituir importaciones sin abrirse a terceros mercados mediante exportaciones y por consecuencia tendieron a reproducir en el MCCA el mismo esquema que conocieron antes países latinoamericanos de mayor tamaño. Si bien después del conflicto el comercio intrazonal bajó en 1969, se recuperó en 1970 para decaer nuevamente en 1971. Pero la principal razón de esta reducción del crecimiento en el período 1969-1971 reside en el hecho de que persiste la tendencia a un

/aprovechamiento desigual

aprovechamiento desigual de las ventajas del proceso integracionista que no fue acompañado por avances correlativos en la coordinación regional de políticas. El retiro de Honduras del Mercado Común, el estrangulamiento externo de Costa Rica, entre otros hechos, tuvieron consecuencias negativas sobre el crecimiento no solamente del producto interno regional (4.8 % anual) sino también sobre el intercambio, pues la tasa del comercio intrazonal se acercó casi a la de las exportaciones hacia el resto del mundo (6.7 y 4.4 % anual respectivamente).

En conclusión, durante el período 1961-1971 la creación de la zona de libre comercio ha permitido un rápido incremento del comercio intrazonal que llegó a representar casi 24 % de las importaciones totales centroamericanas en el año 1970 partiendo de 7.4 % en 1961 y también una rápida expansión de toda la economía en general y del producto industrial en particular que aumentó su participación relativa en el producto entre 1961 y 1971 de 12.6 % a 16.0 % respectivamente. Estos crecimientos se repartieron desigualmente en el período, mostrando un impulso inicial muy fuerte que fue frenándose a medida que el libre comercio iba completando sus efectos sin ser complementado en grado adecuado por otras medidas que permitieran superar los problemas que fueron apareciendo.

a) El Mercado Común y la sustitución de importaciones

A diferencia de lo que ocurre en la ALALC la participación de las importaciones de bienes primarios agrícolas y mineros en el total del comercio intracentroamericano es muy baja; se estimó en un 9 % para el año 1971. La expansión del intercambio ha descansado casi totalmente sobre productos manufacturados en Centroamérica, o dicho en otras palabras, la industrialización sustitutiva se apoyó sobre el programa de libre comercio. Se aprecia en el cuadro 21 que durante todo el decenio de los sesenta el producto industrial ha crecido más rápidamente que el conjunto de la economía; además, el intercambio regional ha incidido fuertemente en el cambio estructural de la industria.

En el gráfico 8 y en el cuadro 22 se puede apreciar la situación relativa a algunos grandes grupos de industrias: las tradicionales, las productoras de bienes intermedios, las metal-mecánicas y el total de la industria manufacturera. Se pueden ver aquí algunas cosas interesantes.

i) En las industrias tradicionales entre 1961 y 1971 se produjo paralelamente una expansión del comercio intrazonal y un aumento de la producción interna que juntamente generaron una importante sustitución de las importaciones provenientes de terceros países, estancándose en valor absoluto las compras desde el resto del mundo. Mientras que el valor bruto de producción de estas industrias se duplicó entre 1961 y 1971, el monto de las importaciones intracentroamericanas de bienes tradicionales pasó de 15 millones de dólares a 112 millones en el mismo período. En otras palabras, el total del incremento de la demanda que se produjo de 1961 en adelante prácticamente fue atendido con producción de cada uno de los propios países y con producción industrial vinculada con el mercado común. La importancia de esta sustitución queda reflejada, más que por la variación del coeficiente de abastecimiento de la demanda importada del resto del mundo, por el volumen de importaciones que hubieran debido realizarse y que cedieron lugar a la producción interna permitiendo el correspondiente avance en la industrialización y aliviando también en ese monto el estrangulamiento externo. Como se verá más adelante para algunos sectores que componen este grupo de industrias tradicionales, la producción destinada al Mercado Común representa volúmenes muy significativos en algunos sectores. Esta misma conclusión se ilustra claramente con las cifras del cuadro, que muestran los hechos que acaban de mencionarse en términos cuantitativos de tasas de crecimiento de las distintas variables mencionadas.

Cuadro 22

CENTROAMERICA: CRECIMIENTO DEL SECTOR MANUFACTURERO 1961-1970

(Promedios anuales) a/

	1961-1964	1965-1968	1969-1970	1961-1970
<u>Industrias tradicionales b/</u>				
Valor bruto de producción	8.7	7.1	7.4c/	7.7c/
Importaciones intrazonales	47.9	26.5	-1.6c/	24.5c/
Importaciones extrazonales	6.9	-1.8	1.5	1.8
Exportaciones totales	26.7	18.2	14.3	20.2
<u>Industrias principalmente productoras de bienes intermedios d/</u>				
Valor bruto de producción	28.7	13.2	7.9c/	14.5c/
Importaciones intrazonales	54.9	20.9	11.2c/	26.2c/
Importaciones extrazonales	9.4	6.0	7.5	7.5
Exportaciones totales	52.0	20.9	15.0	30.0
<u>Industrias metalmeccánicas e/</u>				
Valor bruto de producción	17.8	23.2	10.2c/	17.7c/
Importaciones intrazonales	60.8	45.0	8.5c/	38.8c/
Importaciones extrazonales	13.5	5.1	13.5	11.8
Exportaciones totales	24.6	23.8	3.5	19.6
<u>Sector manufacturero total</u>				
Valor bruto de producción	11.8	9.4	7.9c/	9.6c/
Importaciones intrazonales	52.0	26.2	3.5c/	27.1c/
Importaciones extrazonales	13.0	4.2	9.4	8.3
Exportaciones totales	30.8	20.4	14.0	22.5

Fuente: CEPAL.

a/ Medidos a precios corrientes.

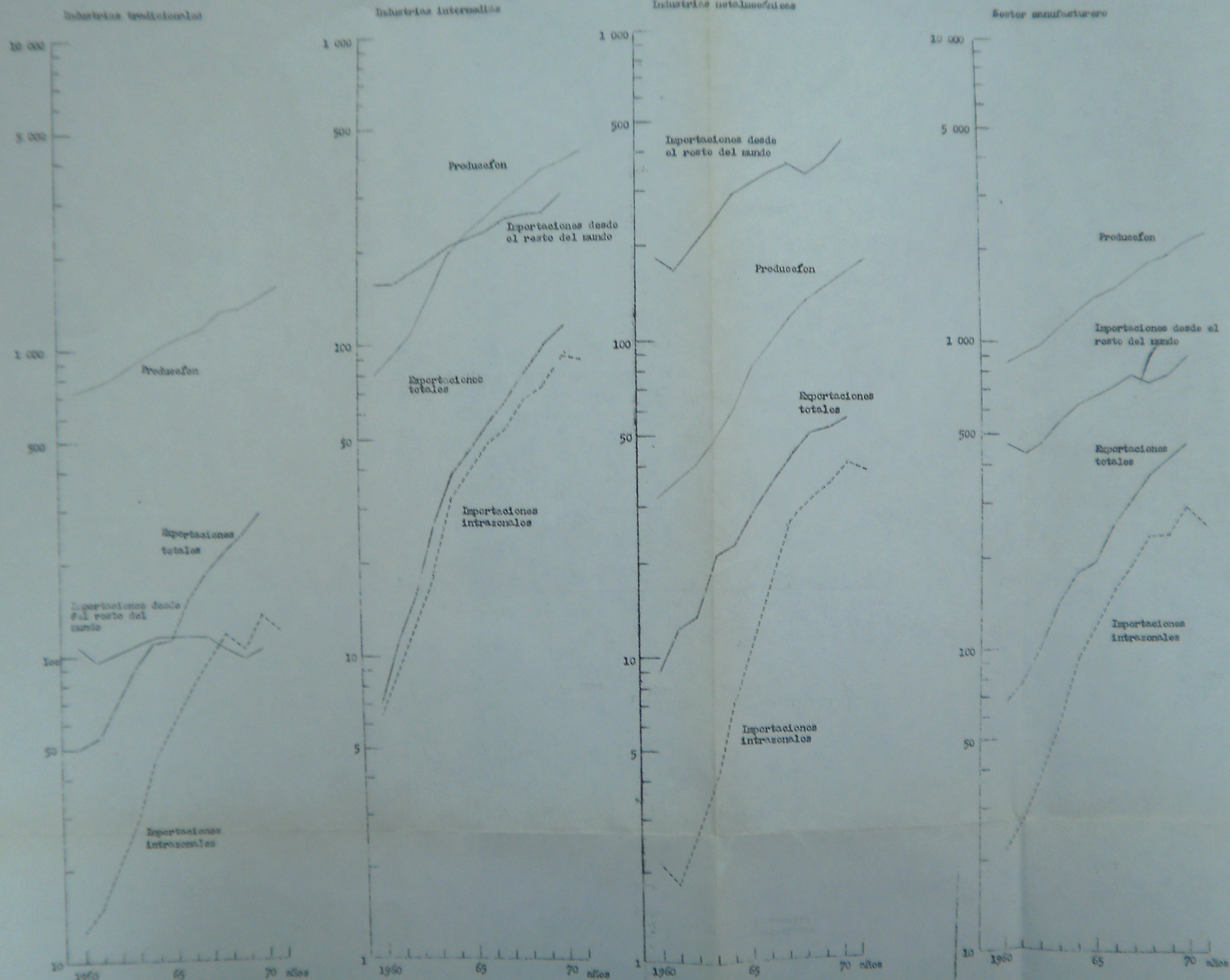
b/ Las industrias tradicionales incluyen los sectores siguientes: alimenticios, bebidas, tabaco, textiles, confección y calzado, madera y corcho, muebles y manufacturas de cuero.

c/ Hasta 1971.

d/ Las industrias principalmente productoras de bienes intermedios se componen de los sectores pulpa y papel, productos químicos, derivados de petróleo y productos no metálicos (vidrio y cemento).

e/ Las industrias metalmeccánicas incluyen siderurgia y metales no ferrosos, los productos metálicos, la maquinaria no eléctrica, la maquinaria eléctrica y los equipos de transporte.

CENTRO AMÉRICA: PRODUCCION Y COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS 1960 - 1971
(Millones de dólares corrientes)



ii) Con respecto a las industrias principalmente productoras de bienes intermedios la vigorosa expansión del comercio intrazonal está asociada también con un fuerte incremento de la producción zonal de estos tipos de bienes, pero a diferencia del comercio zonal en productos tradicionales que tuvo una tasa de crecimiento negativa en los últimos años, los problemas de los años 1969-1971 no influyeron en forma drástica sobre el intercambio de estos bienes, como se observa en el cuadro 22. El valor bruto de la producción en esos 10 años se cuadruplicó y el volumen de las importaciones intracentroamericanas se multiplicó prácticamente por 10 veces alcanzando casi 86 millones de dólares en 1971 mientras que las provenientes de terceros países pasaron los 300 millones de dólares en ese mismo año o sea que duplicaron su monto entre 1961 y 1971. De modo que también en este caso ha habido un paralelismo entre el crecimiento del comercio intrazonal, la sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo y la producción centroamericana. Pero la industrialización no desembocó en una política de exportaciones de bienes intermedios a terceros países, y el esquema de sustitución de importaciones no logró encontrar nuevas exportaciones y diversificar la estructura de exportaciones hacia el resto del mundo pues si bien en 1970 el comercio intrazonal representó un 24 % de la producción las ventas al exterior del Mercado Común representaron tan sólo un 6 %.

iii) En el caso de las industrias metal-mecánicas se percibe un desarrollo similar al del caso anterior. En 1969-1971 las importaciones intrazonales disminuyeron fuertemente su ritmo de crecimiento y paralelamente la producción sufrió una desaceleración parecida. Esa reducción en el dinamismo fue compensada por un incremento de las importaciones provenientes del resto del mundo. Esto viene a comprobar la posición dominante que en estos sectores ocupan las importaciones provenientes del resto del mundo. Si bien el Mercado Común partió de una base pequeña en cuanto a producción y volumen de intercambio en 1961, diez años después, en 1971, la primera se había multiplicado por 5 y el segundo por 20 veces, lo que implica que estos sectores que conforman la agrupación metal-mecánica fueron los más dinámicos de todo el sector manufacturero.

b) Importancia del comercio intrazonal en la oferta de bienes manufacturados

El mercado intrazonal alcanza a representar proporciones importantes con respecto a la producción para algunos sectores. En términos globales, para el total de la manufactura, el comercio intrazonal representado por las importaciones significaba menos de 3 % con respecto a la producción interna en 1960, y ha pasado a representar 13 % en 1970.^{1/} Esta situación es distinta según grupos de industrias. Para las industrias tradicionales pasó de 2 a 9 %. Para las intermedias de 8 a 24 %. Para las industrias metal-mecánicas el comercio total pasó de representar 7 % de la producción en 1960 a 25 % en 1970. Es decir que de proporciones poco significativas que representaba este comercio en 1960, constituye proporciones importantes de la producción en 1970.

La situación es todavía más clara a nivel de sectores específicos de industria manufacturera. En particular se destacan por ejemplo los casos de la industria de maquinaria y equipo eléctrico en que el comercio intrazonal era casi inexistente en 1960 y ha pasado a representar 48 % de la producción en 1970, en las industrias textiles el intercambio pasó de representar el 6 % de la producción en 1960 a 38 % en 1970, y en la industria química subió de 9 % a 38 % entre ambas fechas. Otros sectores en que hubo aumentos también importantes en la proporción que representa el comercio intrazonal con respecto a la producción, si bien de alcance menor que los anteriores, son los de caucho, papel y confección; este último es un sector que frecuentemente se cita como un caso en el cual el comercio intrazonal ha llegado a representar una proporción muy grande; sin embargo, a juzgar por las cifras, si bien se ha dado en este caso un incremento de la proporción del comercio intrazonal con respecto a la producción, la misma no ha sido tan decisiva y actualmente el comercio intrazonal representa un 11 % de la producción.

^{1/} Alcanzó solamente 11 % en 1971.

La situación es también muy clara si se determina la cantidad que representa el incremento del comercio intrazonal entre 1960 y 1970 en comparación con el aumento del valor bruto de la producción en ese mismo período. Para algunos sectores una proporción fundamental del incremento de la producción durante el decenio se comercia. O dicho en otras palabras, una cantidad muy importante del desarrollo que han tenido algunos de estos sectores ha estado directa y específicamente ligada con el incremento de comercio que ha traído la integración. Se pueden mencionar en particular los siguientes sectores: en los textiles casi el 60 % del aumento de la producción estuvo dedicado al intercambio; en maquinaria eléctrica un 52 %; en caucho y productos químicos cerca de la mitad. En promedio un 20 % del incremento del sector manufacturero se tradujo en aumento del comercio intrazonal entre 1960 y 1970 (cuadro 23).

Debe hacerse notar que en el caso de los bienes mecánicos lo fundamental del incremento del comercio intrazonal ha correspondido a bienes muy simples. En los productos metálicos lo esencial del intercambio está compuesto por alambres y clavos, vigas y varillas, tapones metálicos, hojalata, láminas y estructuras metálicas. En maquinaria no eléctrica predominan los implementos agrícolas. En cuanto al caso notorio del incremento del comercio de maquinaria eléctrica, pilas y baterías secas, alambres y cables componen el grueso del total. Es decir que el comercio intrazonal refleja el tipo de industrialización que tuvo lugar en el Mercado Común. A pesar de que no se cuenta con datos más recientes que para el año 1967, se observa en el cuadro 24 que la mayoría de la producción de bienes mecánicos está compuesta por bienes de consumo y que entre 1963 y 1967 a pesar del rápido incremento del desarrollo industrial ligado al programa de libre comercio, la región casi no entró en la producción de bienes de capital.

También se nota claramente en este mismo cuadro 24 que en maquinaria no eléctrica la proporción de bienes de consumo dentro del total de la producción del sector aumentó entre 1963 y 1967 de un tercio a dos tercios.

Cuadro 23

CENTROAMERICA: INCIDENCIA DEL COMERCIO INTRAZONAL EN LA OFERTA INTERNA DE BIENES MANUFACTURADOS, 1960 y 1970

	Valor bruto de producción			Importaciones intrazonales (millones de pesos)		Proporción que representa el aumento del comercio intrazonal con respecto al incremento de la producción en el período 1960 a 1970 (porcentaje)
	1960	1970	Porcentaje del total manufacturero	1960	1970	
	Millones de pesos centroamericanos	Millones de pesos centroamericanos	Porcentaje del total manufacturero	1960	1970	
Alimentos	386.1	44.8	38.1	5.2	48.2	10.1
Textiles	53.9	6.2	6.4	3.4	52.6	59.6
Confesión	110.5	12.8	9.4	1.7	23.3	12.5
Papel	3.4	0.4	2.5	0.4	10.7	20.9
Manufacturas de cueros	11.0	1.3	1.1	0.4	3.3	23.6
Muebles	20.3	2.4	1.7	0.2	3.4	20.9
Caucho	6.0	0.7	1.4	1.0	7.8	50.3
Químicos	44.7	5.2	7.3	4.4	59.9	49.7
Cemento y vidrio	26.8	3.1	3.2	0.5	9.9	22.9
Maquinaria no eléctrica	6.5	0.8	1.1	0.8	4.4	20.8
Maquinaria eléctrica	2.3	0.3	1.4	0.05	14.1	52.2
Manufacturas diversas	6.9	0.8	2.9	0.5	12.3	21.6
Bienes tradicionales	729.8	84.6	69.8	12.5	138.5	16.7
Bienes intermedios	81.0	9.4	18.0	6.4	90.2	27.8
Bienes metalmeccánicos	32.0	3.7	7.7	2.1	40.7	29.1
Bienes diversos	20.1	2.3	4.5	0.7	14.9	19.0
Total sector manufacturado	862.9	100.0	100.0	25.7	284.3	20.8

Fuente: CEPAL.

a/ Equivalentes a dólares, en cifras corrientes.

CENTROAMERICA: PARTICIPACION DE LOS BIENES DE CONSUMO
INTERMEDIOS Y DE CAPITAL EN EL SECTOR MECANICO

(Porcentaje de la producción)

	1963	1965	1967
<u>Productos metálicos</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	49.5	47.8	49.1
Bienes intermedios	45.5	45.4	44.6
Bienes de capital	5.0	6.8	6.9
<u>Maquinaria no eléctrica</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	34.9	54.9	70.7
Bienes intermedios	-	-	-
Bienes de capital	65.1	45.1	29.3
<u>Maquinaria eléctrica</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	53.7	55.8	38.1
Bienes intermedios	46.3	43.0	59.8
Bienes de capital	-	1.2	2.1
<u>Equipo de transporte</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo	23.0	42.2	30.4
Bienes intermedios	71.4	55.9	62.0
Bienes de capital	5.6	1.9	7.6

Fuente: CEPAL, basado en cifras del estudio de ICATTI: Informe sobre las industrias metalmeccánicas, electromecánicas de ensamblaje en Centroamérica, 1970.

Nota: Las cifras citadas aquí se refieren tan solo a la producción, pero como se verá más adelante la producción es pequeña en relación con la demanda cuyo componente importado es todavía muy alto, especialmente en bienes de capital.

/Una situación

Una situación similar se nota en la industria química en que la expansión del comercio intrazonal y de la integración se ha producido sobre todo en los productos de consumo o de técnica tradicional más que en la química básica. Ha aumentado sobre todo el comercio y, por lo tanto, la producción de bienes tales como artículos de tocador, farmacéuticos, pinturas, etc.; sin embargo, entre los productos que no son de consumo deben destacarse los casos de los insecticidas, de los fertilizantes y de la soda cáustica en que se ha producido una expansión vinculada con las plantas establecidas en Nicaragua como parte del proceso de industrias de integración. Vale decir que, salvo el caso de estas dos plantas que podría decirse corresponden a la química básica, el resto de la expansión de la industria química ha sido generado más que por una programación de la industria química por una expansión de la liberación comercial, y se ha radicado en una proporción alta en industrias de bienes químicos más tradicionales.

La expansión que se ha producido en el caso de la industria de caucho ha estado directamente asociada con el establecimiento en Guatemala de una planta que ha recibido también el tratamiento de industria de integración, así como de otra planta productora de neumáticos en Costa Rica que se beneficia del "régimen etéreo". El aumento del comercio de cámaras y neumáticos ha estado vinculado con estas plantas.

También debe destacarse el caso de la industria del papel en que se ha producido una expansión del comercio intrazonal y de la producción; en este caso no ha habido industria acogida al régimen de integración sino que se ha expandido la producción por la vía de la liberación del comercio; debe señalarse que la expansión de la producción se ha producido sobre todo en rubros tales como papel kraft, papel bond, bolsas de papel, cajas de cartón para banano, etc.; existe solamente una fábrica en Guatemala que importa pasta química y la procesa. En el sector del papel se trata más bien de una industria que mediante la utilización de insumos importados produce bienes finales, antes que de una industria de papel integrada. Este caso está asociado al hecho de que en este sector se haya producido un proceso de liberación de comercio antes que uno de desarrollo programado de esta industria.

/En síntesis

En síntesis se puede decir que la integración ha tenido un impacto muy importante en la producción de numerosos sectores industriales, y que el decaimiento del ritmo de avance de la integración que se ha producido en los últimos años ha arrastrado una disminución paralela del ritmo de expansión de esas mismas industrias.

También, y esto es muy importante, se puede señalar que existe un notable paralelismo entre el instrumento de integración y el tipo de industrialización: el libre comercio promovió el desarrollo de industrias más tradicionales, de tecnología más simple, productoras de bienes de consumo. Estas industrias por supuesto tienen una gran importancia para Centroamérica cuyo grado de desarrollo a principio del decenio de 1960 era muy incipiente y que ha logrado en esta forma crear una base manufacturera que no hubiera sido viable sin la integración. El desarrollo de sectores de industria básica, productores de bienes intermedios y de capital, siguió la suerte del instrumento de programación de la integración: hubo sólo una aplicación limitada de este instrumento y correspondientemente se produjo un desarrollo relativamente pequeño de estos sectores que por sus características requieren una acción más deliberada para la instalación de las plantas.

c) La sustitución de importaciones frente al comportamiento de la demanda

Observando en el caso centroamericano la evolución de las importaciones de los distintos tipos de bienes manufacturados, se percibe que en el total del período, como tendencia general del sector manufacturero se van reduciendo los coeficientes de abastecimiento de la demanda por importaciones provenientes del resto del mundo tanto para las industrias tradicionales como para las intermedias y las metal-mecánicas. Sin embargo, el coeficiente de importación del resto del mundo para el total de la economía aumenta en el total del mismo período 1960-1970. Este comportamiento aparentemente paradójico se explica si se tiene en cuenta que la demanda y el producto industriales han crecido en el total del período más rápidamente que el total de la economía. Por lo tanto, aunque la proporción de importaciones de bienes industriales con respecto a la producción interna y a la demanda

de los mismos hayan disminuido, la incidencia de estas importaciones industriales con respecto al producto bruto total de la economía ha aumentado por el hecho señalado de que la producción y la demanda industrial crecen más rápidamente que el resto de los sectores. Este hecho es similar al que se ha señalado en otras partes de este trabajo con respecto al comportamiento general de las importaciones y del proceso de sustitución: el cambio en la composición de la demanda mediante el cual crecen en términos relativos los sectores con coeficientes de importación mayores, hace que a pesar de congelarse - o aún de decrecer - el coeficiente de importaciones de cada uno de los sectores, el coeficiente correspondiente al promedio total de la economía, aumente.

A nivel sectorial se puede hacer una distinción entre las industrias llamadas dinámicas y las tradicionales.

i) Ocurre que entre las primeras, las industrias productoras de maquinaria no eléctrica y de equipos de transporte, durante todo el período casi no hubo sustitución de importaciones y el coeficiente de abastecimiento de la demanda mediante importaciones de terceros países permanece a un nivel muy alto (superior al 80 % en ambos casos). También se observa claramente que prácticamente no se produjo comercio intrazonal en estos dos sectores industriales.

En el caso de los derivados del petróleo, se produjo una fuerte sustitución de importaciones provenientes desde el resto del mundo (el coeficiente de importaciones bajó de casi 100 % en 1961 a 26 % en 1970) pero la misma fue realizada en escala nacional y no regional con muy poco intercambio zonal (sólo esporádicamente de excedentes).

Los sectores productores de bienes de caucho, de metalurgia, de productos metálicos, de maquinaria eléctrica y de manufacturas diversas, disminuyeron fuertemente su coeficiente de importación desde terceros países mientras que aumentaron las importaciones provenientes de la zona. Cabe señalar que el intercambio de los productos provenientes de estos sectores fue muy sensible a las dificultades que se originaron en el Mercado Común a partir de 1968 y en muchos de ellos, en particular caucho, productos metálicos y manufacturas diversas,

/el coeficiente

el coeficiente de importación intrazonal tendió a estancarse o a retroceder, mientras que el coeficiente de las importaciones del resto del mundo aumentó en todos los casos. Esto vendría a mostrar la vulnerabilidad del proceso de industrialización basado simplemente sobre el libre comercio pues si bien hubo un aumento sustancial del intercambio zonal, la salida de Honduras del MCCA y las dificultades que siguieron, hicieron cambiar el origen de las importaciones centroamericanas por otras nuevas provenientes desde el resto del mundo.

Con respecto a los productos químicos, si bien el componente importado de la demanda abastecida por importaciones centroamericanas asciende rápidamente de 3.5 % en 1960 a 19 % en 1970, el proveniente de terceros países disminuye menos rápidamente de 33 a 56 % en el mismo período. En este caso se observa un proceso de sustitución de importaciones pero la demanda creció y se diversificó más rápidamente que la producción lo que condujo a aumentar el coeficiente global de importaciones de productos químicos.

ii) Con respecto a industrias algo más tradicionales los cambios han sido menos espectaculares que en las industrias anteriores, salvo quizás en las industrias textiles y de pulpa y papel. En muchos sectores el coeficiente de importaciones provenientes de la zona es superior o bien está acercándose al del resto del mundo. En este caso se encuentran las industrias alimenticias, del tabaco, de textiles, de la confección, de la madera, de muebles y las manufacturas de cuero. Es decir que en dichos sectores la demanda centroamericana por estos bienes fue abastecida o quedó muy cerca de serlo por productos del Mercado Común más que por productos provenientes del resto del mundo. También cabe señalar que en estos mismos sectores industriales el componente importado de la demanda ha llegado a niveles sustancialmente más bajos que en las industrias dinámicas salvo en textiles y pulpa y papel donde todavía el coeficiente de importación desde terceros países alcanzó respectivamente en el año 1970, 29 y 52 % cuando todos los demás están por debajo del 10 %.

/iii) En

iii) En el gráfico 9 se observa el comportamiento del coeficiente importado de algunos sectores industriales que ilustra a través del tiempo lo anteriormente dicho. Se nota claramente que el proceso de integración provocó un incremento del comercio intrazonal muy intenso y que el mismo fue paralelo con el incremento de la producción de los países y con la sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo. Finalmente debe observarse que todavía queda mucho margen para sustituir importaciones desde el resto del mundo, más en bienes mecánicos e intermedios que en los tradicionales. Pero aún así, el tamaño del Mercado Común es bastante reducido, si se toma en cuenta que son solamente en la actualidad 16 millones de habitantes y que el país más poblado, Guatemala tiene 5.5 millones, y el menos poblado, Costa Rica 2 millones, que el producto bruto centroamericano per cápita era en 1971 de unos 330 dólares (a precios de 1960), variando desde 230 para Honduras hasta 490 en Costa Rica. De esta manera el exiguo tamaño del Mercado Común Centroamericano pone limitaciones a la instalación de plantas industriales que requieren de un mínimo económico de escala de producción y al mismo tiempo, resulta difícil que operen dichas plantas apoyadas solamente en la liberación del comercio, como ha sido el caso hasta ahora.

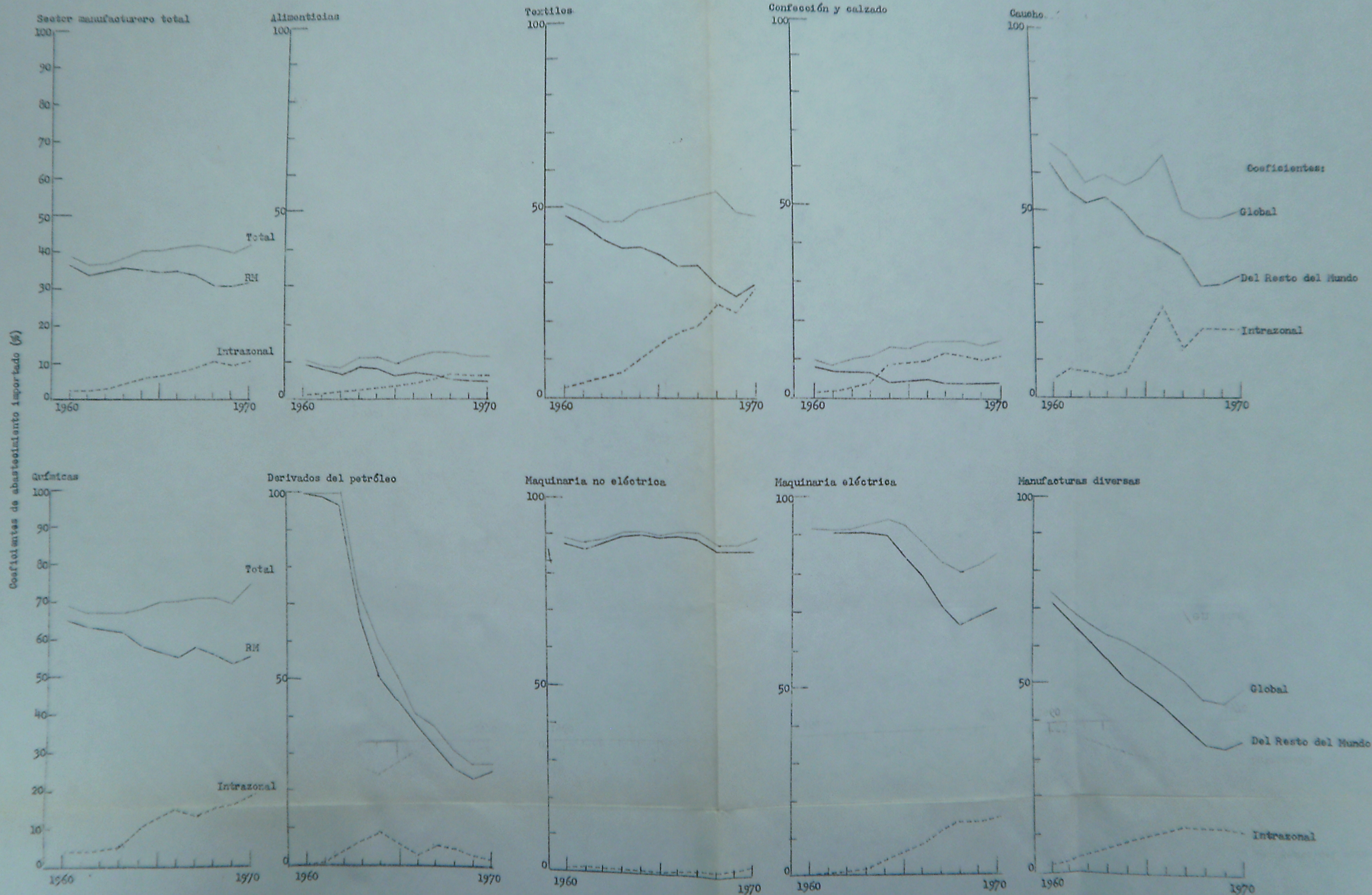
d) Libre comercio e industrialización sustitutiva

Salvo algunas excepciones señaladas anteriormente, el incremento del comercio intrazonal y del valor bruto de producción correspondiente se han dado más bien en relación con la liberación del comercio que con una programación industrial para el conjunto de la región. De manera semejante se observa que los mayores incrementos se han producido o en industrias tradicionales o en algunos sectores productores de bienes de consumo durable, pero en este último caso se trata más bien de industrias de armado antes que de industrias integradas con fuerte proporción de contenido nacional. En cambio, avanzó poco respecto a la demanda la producción de bienes de capital y de bienes intermedios básicos (véase nuevamente el cuadro 24). En las industrias intermedias, cuando ha habido aumentos de la producción y del comercio, éstos se han producido más bien en la elaboración de bienes finales que

CENTRO AMÉRICA: ORIGEN DE LOS COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA INTERNA CORRESPONDIENTE A DISTINTOS TIPOS DE INDUSTRIAS ENTRE 1960 y 1970

Escala natural

(Porcentajes)



en las industrias básicas propiamente dichas. Es decir que el proceso de integración ha tenido un fuerte acento en la liberación comercial orientada por lo tanto por el mercado preexistente, y reducida en la programación que puede complementar a la liberación introduciendo una mayor perspectiva y racionalidad, de esta manera los efectos del proceso se han radicado sobre todo en industrias más tradicionales o en industrias nuevas pero en rubros de significación industrial más limitada, de acuerdo con lo que se ha dicho más arriba respecto al proceso de sustitución de importaciones. Este, por otra parte, es un patrón similar al que se ha producido en la sustitución de importaciones en otros países de América Latina de mayor tamaño que los centroamericanos que han avanzado desde antes y con mayor intensidad en ese proceso. Sin embargo en los últimos años del decenio de los sesenta se ha producido un incremento de comercio y de producción vinculado con la integración en industrias metal-mecánicas productoras de bienes de consumo durable que puede decirse no hubiera sido posible para casos de países como los centroamericanos de no haber existido la integración.

La falta de una programación clara y amplia para el desarrollo industrial en relación con la integración, no solamente se advierte en el retraso de las industrias básicas que se mencionó anteriormente (industrias de bienes de capital y en general industrias con mayor contenido de tecnología) sino que también se percibe en los problemas crecientes que va encontrando la liberación para poder seguir operando en forma fluida.

Es decir, el funcionamiento sin tropiezos de la liberación, puede depender de que se la aplique conjuntamente con algún grado de programación flexible. De allí que la liberación y programación no deben presentarse como antagónicos sino como elementos complementarios. Esta complementación adquiere sentidos específicos según las modalidades y características de cada proceso de integración.

El mecanismo del mercado es razonablemente efectivo para inducir el crecimiento de industrias tradicionales y de algunas productoras de bienes intermedios, pero los bienes de capital y algunas industrias

/básicas que

básicas que requieren mayor período de maduración, inversiones de infraestructura, capacitación en tecnología y en muchos casos algunos giros en las políticas económicas tradicionales, van quedando rezagadas en este mecanismo; al cabo de un tiempo, sobre todo si se acelera el ritmo de crecimiento, esto se traduce en presiones crecientes de balanza de pagos y un cierto retraso tecnológico.

En síntesis, la integración tiene en el caso de Centroamérica un efecto de indudable importancia sobre el cambio de la estructura industrial, pero la continuación de este cambio y su penetración en etapas más avanzadas de desarrollo industrial han tendido a frenarse.

Por otra parte, en el momento en que disminuye el efecto del libre comercio también decrece fuertemente el efecto de la integración. Algunos tipos de industrias, sobre todo sectores básicos productores de bienes intermedios y metal-mecánicos más avanzados, productores de bienes de capital y de ciertos bienes de consumo durable con alto contenido nacional (no mero ensamblaje), requieren para su desarrollo de una política muy deliberada y no sólo una liberación del comercio de acuerdo con lo que muestra la experiencia en muchos países de América Latina. En el caso de Centroamérica precisamente estos sectores que han requerido en otros países una política deliberada y por lo tanto programada con mayor apoyo directo de los gobiernos, son los sectores cuyo comercio y producción no se han expandido en forma demasiado sensible con motivo del proceso de integración. De aquí se sacaría la conclusión de que a menos que se cambiara la orientación del proceso de integración y se le diera un contenido de programación mucho más intenso, no podría esperarse que el dinamismo de la misma que antes estuvo en sectores tradicionales y en sectores relativamente más convencionales de industrias metal-mecánicas pudiera darse en medida semejante al desplazarse hacia casos de industrias más complejas y de mayor significación para el desarrollo de estos países. Los efectos dinamizadores de la integración sobre el desarrollo difícilmente podrían mantener el ritmo anterior a medida que ésta avanzara hacia esos otros sectores, a menos que ésta además de la liberación comercial pasara a tener algunos elementos de una política industrial integrada

/entre los

entre los cinco países. Considérense casos tales como el de la pulpa de papel, la química básica, la maquinaria eléctrica productora de bienes de capital, la maquinaria no eléctrica productora de bienes de capital específicos de industrias, etc.; todos estos sectores y aún algunos más tradicionales podrían desarrollarse aprovechando el mercado subregional en la medida en que se realizara una política de desarrollo industrial con un mínimo de programación o al menos de concertación para el conjunto de los países y no solamente una liberación de comercio intrazonal.

e) Efectos de la integración por países

El período 1969-1972 fue ciertamente un período delicado para el buen funcionamiento del Mercado Común Centroamericano y se pusieron de relieve los desequilibrios en las transacciones regionales y externas y los problemas económicos y sociales de cada país.

Con respecto al desequilibrio del intercambio zonal se puede observar en el gráfico 10 que hasta el año 1964 los saldos del comercio de cada uno de los países con el total de la zona no envolvieron magnitudes demasiado importantes; esto en parte se debió al hecho de que hasta esa fecha el comercio intrazonal no representaba magnitudes demasiado importantes en el total. A partir de ese año se produjo un incremento considerable de los montos de estos saldos, los que operaron en formas distintas para los cinco países. Guatemala y El Salvador no sólo lograron saldos de comercio positivos sino que la magnitud de estos saldos fue incrementándose; esa tendencia es aún más clara para el caso de Guatemala puesto que El Salvador enfrentó a partir de 1967 problemas de comercio con la zona que estancaron su saldo favorable. Nicaragua y Honduras experimentaron saldos negativos de comercio en la mayor parte del período; el segundo de estos países alcanzó a tener superávit hasta 1963. La magnitud de los saldos negativos fue creciendo en forma marcada para el caso de Honduras sobre todo, hasta alcanzar el máximo en 1970. En dicho año Honduras cerró su comercio con El Salvador y en cambio aumentó fuertemente sus importaciones de Guatemala, lo que incidió en su propio déficit y en el elevado saldo favorable de comercio que Guatemala

/experimentó con

experimentó con la zona en ese año. En los últimos años Nicaragua tendió a disminuir la magnitud de su déficit y una cosa similar hizo Honduras mediante una tendencia al cierre de su frontera. Costa Rica, que consiguió saldos positivos hasta 1966, comenzó a experimentar después de esa fecha déficit de balanza comercial con la zona, los que fueron agravándose en magnitud desde allí en adelante, pasando de 3 millones de dólares en 1967 a 30.3 millones de dólares en 1971. El déficit acumulado para Costa Rica alcanza a 80 millones de dólares con respecto al resto de la región; el mismo refleja una situación de desventaja de la industria costarricense con la de otros países de la zona; el proceso de desequilibrio de este país siguió agudizándose durante 1972 y en los cinco primeros meses se registró un nuevo déficit con la región de 17.2 millones. Además, Costa Rica ha venido experimentando durante los últimos años un creciente déficit comercial global (114 millones tan sólo en 1971).

La economía costarricense disfrutó de un ritmo de crecimiento bastante sostenido durante el período 1960-1971, llegando a una tasa media anual de 6.6 %, superior al promedio de la región en conjunto, debido en gran parte a un fuerte crecimiento de las importaciones y a las exportaciones de bienes tradicionales principalmente café, banano, azúcar y carnes frescas. Al contrario de los demás países (salvo Honduras) que diversificaron su estructura de exportaciones, la de Costa Rica cambió muy poco entre 1960 y 1971 y sus ingresos de divisas dependen todavía en un 70 % de los cuatro productos agropecuarios antes mencionados. Por otra lado, los recursos públicos se destinaron hacia proyectos de construcción e infraestructura de dejando así de lado el desarrollo de la agricultura nacional destinada al consumo interno así como mejoramiento del parque industrial. Resulta extraño que Costa Rica que tenía al principio del decenio de los sesenta el grado de industrialización más alto de la región no logró beneficios de la sustitución de importaciones. Las importaciones regionales de productos agropecuarios y de bienes manufacturados, crecieron muy rápidamente, así como las de insumos y de bienes de capital desde terceros países. Las exportaciones a la zona,

/principalmente de

principalmente de productos químicos y eléctricos, no compensaron las importaciones. Finalmente la expansión del crédito privado que empezó en 1970 provocó una mayor liquidez que se volcó en su mayoría al exterior, de tal manera que el déficit en cuenta corriente que fue de 74 millones de dólares en 1970 alcanzó 107 millones el año siguiente. A fines de 1971 se adoptó un sistema de cambio doble con el objeto de contener las importaciones y se logró frenar las provenientes de terceros países, pero en cambio aumentaron las provenientes de la región en particular desde Guatemala y Nicaragua lo que condujo a Costa Rica a cerrar temporalmente sus fronteras en 1972 a los demás países del Mercado Común y a la virtual suspensión de los pagos por sus importaciones centroamericanas en junio de 1972. En octubre del mismo año los otros países acordaron reducir el desequilibrio de Costa Rica, aceptando sus nuevas medidas cambiarias y otorgándole varias otras facilidades para fomentar sus exportaciones a la zona.

Con respecto a Guatemala y El Salvador el intercambio zonal siguió beneficiándoles como se observa en el gráfico 10 mencionado. Los dos países diversificaron drásticamente sus estructuras de exportaciones pues el peso de los productos tradicionales (café, banano, azúcar algodón y carnes) disminuyó en las exportaciones totales de cada uno, de un 90 % en 1960 a un 55 % en 1971. Por otra parte en la actualidad ha ido creciendo la participación del intercambio zonal en sus exportaciones que llega a representar para El Salvador y Guatemala respectivamente 35 y 33 % y además la mayoría de estos bienes son productos manufacturados. En ambos países la demanda externa generada por el Mercado Común constituyó un acicate para la industrialización sustitutiva particularmente en los sectores productores de bienes textiles, confecciones, químicos, eléctricos, comunes a ambos países y en productos alimenticios y de caucho para Guatemala y en bienes de papel, productos metálicos y de plástico en El Salvador.

Nicaragua durante 1960-1971 consiguió el crecimiento industrial más dinámico de todos los países. A precios constantes el producto manufacturado se multiplicó por 3 veces y media y su participación en el producto bruto interno pasó en el período de estudio de 10 % a 16.8 % y es superior al promedio del MCCA en la actualidad. La expansión

/se ha

se ha basado no solamente en los bienes de consumo sino también en los sectores químicos y metálicos. Merced al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración se instaló en Nicaragua una planta de sosa cáustica y otra de insecticidas. Bajo el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas - otro instrumento de política industrial del MCCA - ha sido establecida en Nicaragua una planta de cloruro de polivinilo (PVC) y sus compuestos. La política activa de inversiones industriales fue destinada más a la exportación especializada que hacia la sustitución neta de importaciones en todos los sectores y el intercambio comercial se intensificó en los últimos años hasta casi equilibrar su balanza comercial intrazonal.

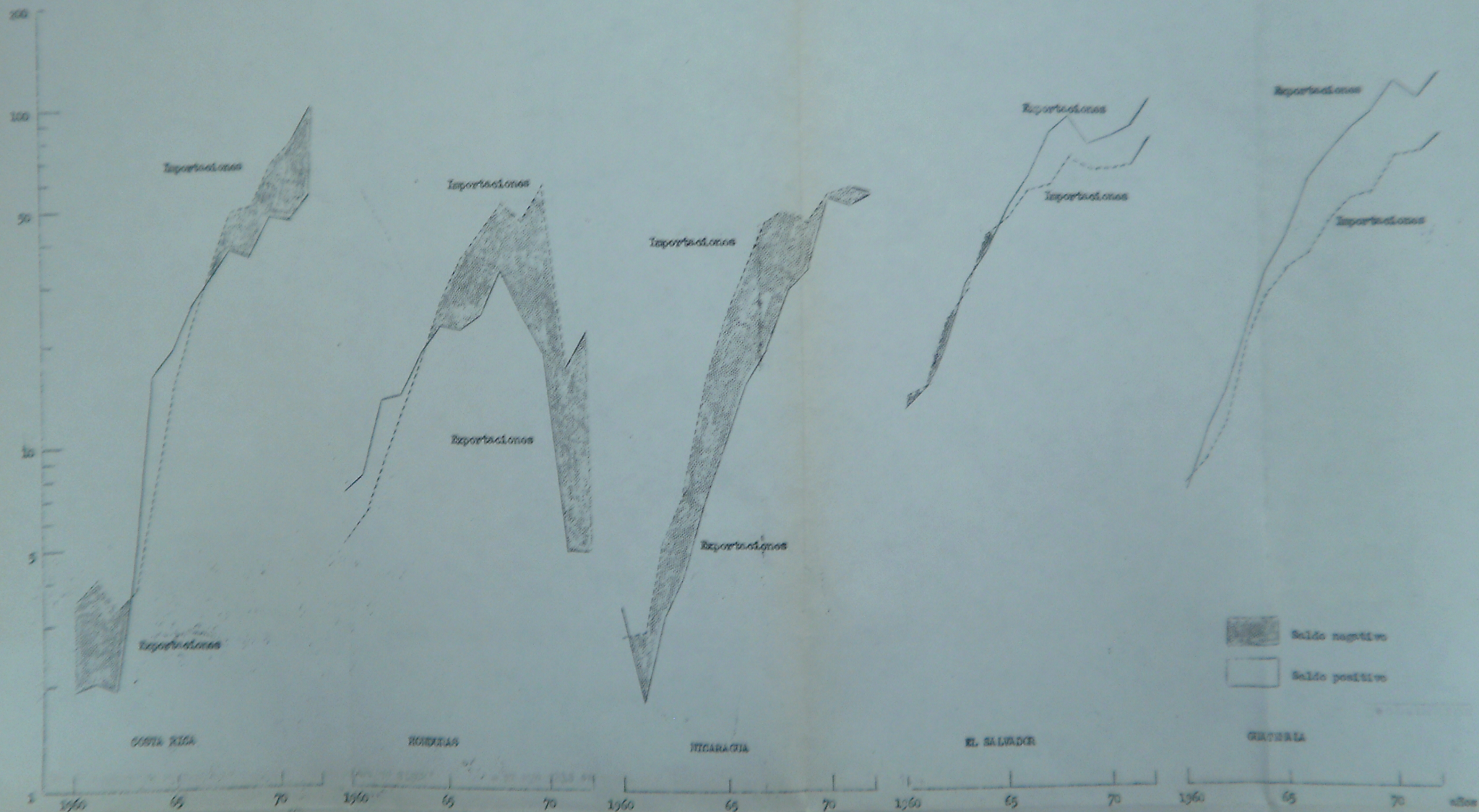
Finalmente Honduras con débil base industrial inicial ligada a su situación de menor desarrollo relativo con respecto a los demás países centroamericanos aunque aprovechó una parte de las oportunidades ofrecidas por el régimen de libre comercio no pudo hacerlo en términos de igualdad con los otros países. Honduras creció a un ritmo superior al que hubiera tenido sin incorporarse al Mercado Común; sus importaciones crecieron más rápidamente que el producto y el coeficiente de importaciones subió de 22 % a casi 35 % entre 1960 y 1971 a pesar de la sustitución lograda en algunos sectores. Si bien a través del Régimen de Industrias de Integración se le había asignado la producción de vidrio plano, no pudo desarrollar el correspondiente proyecto. En general y contrariamente a otros países de Centroamérica, la industrialización hondureña se logró a través del crecimiento de la demanda interna y el aumento de las exportaciones de bienes tradicionales hacia terceros países. Es el único país donde entre 1960 y 1971 las ventas de los productos agrícolas tradicionales tomaron más importancia en las exportaciones totales especialmente a partir de 1970. Al dejar de participar en el Mercado Común, pero firmando acuerdos bilaterales con otros países, parecería que Honduras no tenía otra opción, por un tiempo, que apegarse al patrón tradicional de crecimiento.

Gráfico 16

COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA DEL COMERCIO DE CADA UNO DE LOS PAISES CON EL RESTO DEL MUNDO, 1960 - 1972

(Millones de dólares corrientes)

Escala semilogarítmica



Fuente: CEPAL, en base a varias series informativas de SIMA.

* El año 1972 es estimado

3. Cooperación, comercio y sustitución en los países de ALALC

El comercio entre los países de ALALC ha adquirido una importancia considerable pues se acerca ya a la magnitud que alcanzan corrientes de comercio tradicional de América Latina con, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea. Antes del Tratado de Montevideo y desde la postguerra existía una corriente comercial de carácter bilateral entre los países de América Latina, que si bien venía disminuyendo en valores absolutos, sirvió en gran medida de base al establecimiento del programa de liberación en sus primeros años de existencia.

El comercio intrazonal entre los países que forman la ALALC llegó a representar un 12 % del total en 1953, una cifra algo menor en 1955 y sólo un 7 % hacia 1960. Después de puesto en vigor el Tratado de Montevideo se recuperó la proporción de comercio intrazonal (expresado con cifras de importaciones) sobre el total, el que aumentó progresivamente hasta alcanzar una cifra cercana al 13 % en 1965, para después estancarse en términos relativos entre el 11 y el 12 % hasta la actualidad.

Algunas de las explicaciones del estancamiento experimentado en la proporción de comercio regional se refieren a que una vez restablecidos los flujos tradicionales de comercio dentro de un nuevo marco de acuerdos multilaterales, superadas las dificultades relativamente menores de comerciar en algunos bienes en que se tenía cierto grado de eficiencia competitiva, y dándose cierta compensación al aumento en el comercio de manufacturas con una reducción en ciertos rubros tradicionales, como se mostrará más adelante, se llega a una situación en que nuevos progresos son más difíciles y resulta en la evolución poco dinámica que se ha señalado.

En esta sección no se harán referencias sustantivas al proceso de sustitución que han seguido los países miembros de ALALC, puesto que este tema ya ha sido tratado en las secciones precedentes. Se tratará de examinar la evolución del comercio intrazonal, y sobre todo el aporte que éste ha hecho o pudiera hacer a la sustitución

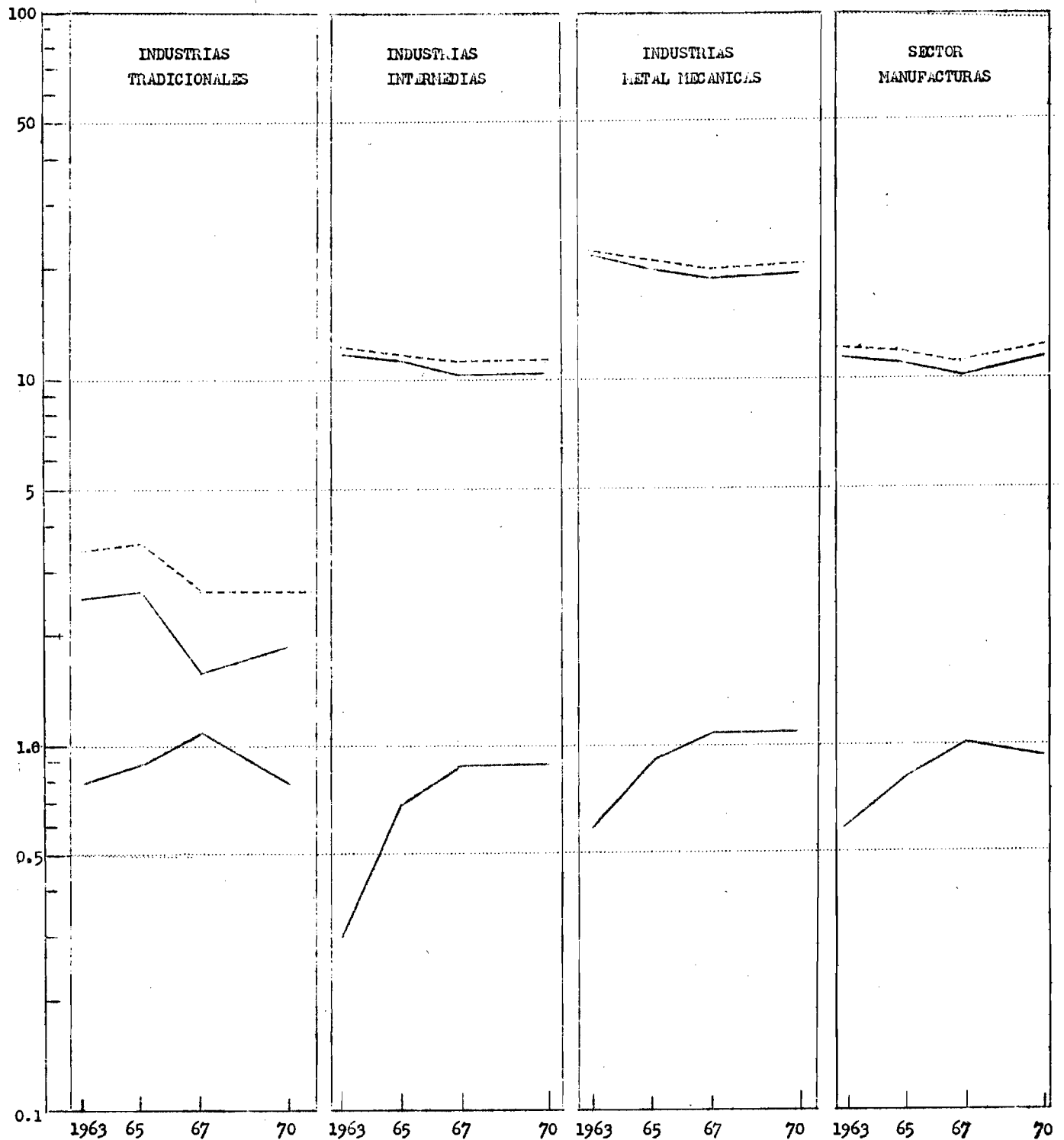
/regional de

regional de importaciones y al desarrollo de la región. Aunque el comercio que se ha alcanzado dentro de ALALC es considerable y la estructura de él se torna cada vez más interesante, su aporte al proceso sustitutivo puede considerarse como relativamente modesto. En el gráfico 11 y el cuadro 25 donde se precisan las cifras numéricamente, se ilustra la contribución del comercio intrarregional al abastecimiento de la demanda interna y su proporción dentro de las importaciones que satisfacen dichas demandas. Para el total de la demanda interna correspondiente al sector manufacturero las importaciones provenientes de la región representan tan solo alrededor del 1 % en 1970, a partir de una cifra algo menor hacia 1963. La situación para las industrias intermedias y metal-mecánicas es similar a la del conjunto del sector manufacturero, y también en las industrias tradicionales se observa una proporción parecida en cuanto al abastecimiento de la demanda mediante importaciones de origen regional y en este caso desde 1963 ya se daba una cifra semejante. Las proporciones recién señaladas con que la demanda interna se abastece de la región son bastante reducidas, tal como queda ilustrada en el gráfico 11. Sin embargo, si se examina la proporción de importaciones de origen regional al total de importaciones de cada uno de los sectores, se observa que en las industrias tradicionales esa relación es del orden del 30 % y fue aún superior hacia 1967, en cambio, en las industrias intermedias, el total de importaciones alcanza tan sólo un 8 % y un 5 % de las metal-mecánicas, provienen de la región.

EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO DE LA DEMANDA MEDIANTE IMPORTACIONES
INTRA ZONALES Y PROVENIENTES DESDE FUERA DEL AREA, EN UN GRUPO DE
PAISES ^{1/} 1963 - 1970

Escala semilogarítmica

Porcientos



----- Importaciones totales
 ————— Importaciones del resto del mundo
 ————— Importaciones intra zonales

^{1/} Incluyen Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela .

Fuente: CEPAL

Cuadro 25

ALAIOS/ : ORIGEN DE LA DEMANDA INTERNA DE MANUFACTURAS

(Porcentajes)

Sectores	1963			1965			1967			1970		
	Valor bruto de la producción tirada a la demanda (excluyen las exportaciones)	Componente importado del resto del mundo	Componente importado del resto del mundo	Valor bruto de la producción tirada a la demanda (excluyen las exportaciones)	Componente importado del resto del mundo	Componente importado del resto del mundo	Valor bruto de la producción tirada a la demanda (excluyen las exportaciones)	Componente importado del resto del mundo	Componente importado del resto del mundo	Valor bruto de la producción tirada a la demanda (excluyen las exportaciones)	Componente importado del resto del mundo	Componente importado del resto del mundo
Industrias tradicionales b/	96.6	0.8	2.6	96.4	0.9	2.7	97.3	1.1	1.6	97.3	0.8	1.9
Industrias intermedias o/	87.8	0.3	11.9	87.9	0.7	11.4	88.7	0.9	10.4	88.4	0.9	10.7
Industrias metalmeccánicas d/	77.4	0.6	22.0	78.3	0.9	20.8	79.8	1.1	19.1	79.1	1.1	19.8
Industrias diversas e/	86.2	0.3	13.5	86.4	0.4	13.2	85.8	1.2	13.0	80.4	0.8	18.8
Total sector manufacturero	87.9	0.6	11.5	88.1	0.8	11.1	88.8	1.0	10.2	87.8	0.9	11.3

Fuente: CEPAL.

a/ Incluye Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

b/ Sectores CIU 20 a 26 más 29.

c/ Sectores CIU 27 y 30 a 33.

d/ Sectores CIU 34 a 38.

e/ Sectores CIU 28 y 39.

/Las razones

Las razones de ese aporte reducido están ligadas a la afirmación previa de que para hacer aportes regionales de importancia al proceso sustitutivo, se requieren políticas que penetren más en profundidad en el desarrollo industrial, y estrategias de desarrollo más integral. Pero debe observarse de todos modos, que se venía realizando cierto progreso en el comercio regional de sectores importantes. Desde 1963 a 1967, los indicadores que figuran en el cuadro 25 permiten deducir que la proporción del comercio regional dentro del total, por sectores, venía creciendo ininterrumpidamente. Sin embargo, desde 1967 se produce un estancamiento y aún un retroceso en ese indicador. Este hecho es revelador, pues es indudable que alrededor de 1967 se abandonaron algunos de los esfuerzos en el comercio integrado, por lo menos en términos relativos, lo que probablemente es atribuible a la fuerte expansión del comercio con terceros países y también, en alguna medida, a otros mecanismos que elevaron la capacidad para importar y asimismo a cierto abandono de las políticas sustitutivas regionales por factores que también han sido mencionados, entre ellos la acumulación de presiones derivadas de disparidades en el comercio regional.

a) La composición del comercio intrazonal

En la sección referente a estructura de las importaciones, se presentó información sobre la composición del comercio intralatinoamericano y se comentó en qué medida su evolución era favorable. Ahora se examinará concretamente la evolución del comercio entre los países de ALALC, que es una parte sustancial del que anteriormente fuera examinado. Un primer examen de la estructura de dicho comercio puede realizarse con ayuda del cuadro 26 en el cual se aprecia una disminución en la participación relativa de productos que se consideran como materias primas o elaboración simple de ellas y que constituían lo sustancial de las exportaciones tradicionales. Dichos productos como los de origen agropecuario, el petróleo crudo y sus derivados, han reducido su participación, y en contrapartida ha venido aumentando la de otros bienes en los

Cuadro 26

ALALC: PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES
RUBROS DE IMPORTACION INTRAZONAL EN EL
TOTAL DE DICHO COMERCIO 1962-1971

Años	Bienes agro-pecuarios <u>a/</u>	Petróleo crudo <u>b/</u>	Derivados de petróleo <u>b/</u>	Otros tipos de bienes	Importaciones intrazonales (millones de dólares)
1962	42.8	19.3	4.0	33.9	643
1963	51.8	15.1	1.6	31.5	717
1964	54.8	13.0	2.4	29.8	840
1965	52.5	10.8	2.4	34.3	981
1966	52.5	9.5	2.4	35.6	986
1967	45.5	8.6	1.5	44.4	993
1968	46.9	8.6	2.3	42.2	1 083
1969	42.3	3.5	1.8	52.4	1 301
1970 ^{c/}	42.1	3.7	2.1	52.1	1 352
1971 ^{c/}	...	5.3	2.6	...	1 456

a/ Incluye los productos pecuarios, agrícolas, forestales y de la pesca, cualquiera sea su estado de elaboración (fuentes: ALALC: síntesis mensual de 1968, varios números y documento CEP/OPA/III/di7 del 17 de agosto de 1972).

b/ Incluye únicamente las exportaciones directas de Venezuela a la zona que se ajustaron a valores cif (fuente: Ministerio de Minas e Hidrocarburos, Petróleo y otros datos estadísticos - 1971, Caracas, septiembre de 1972). Así se eliminan los movimientos de petróleo y productos entre Venezuela, Aruba y Curazao.

c/ Estimado.

/que predominan

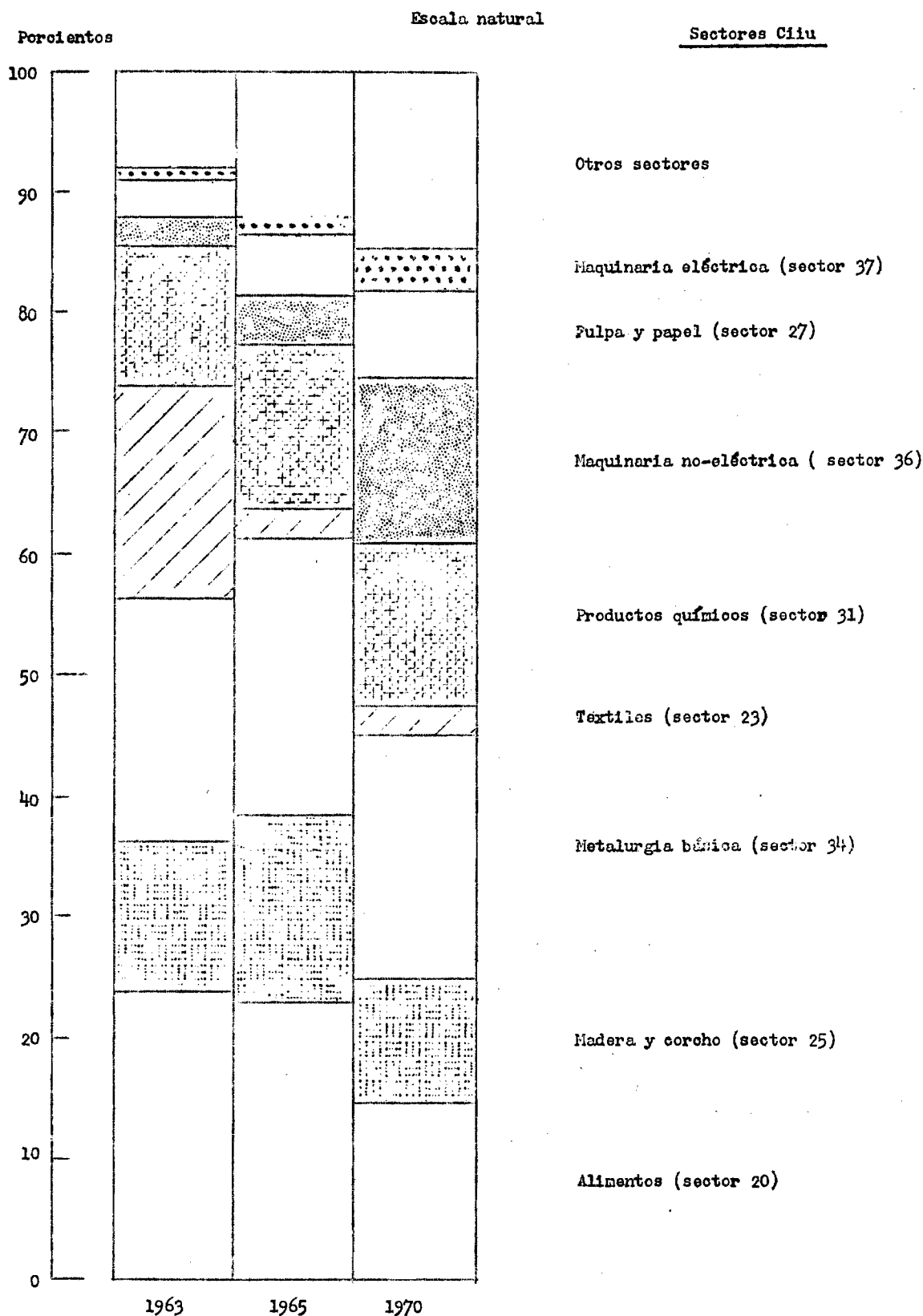
que predominan los de origen industrial, pues éstos crecieron desde alrededor del 30 % a comienzos del decenio del 60 hasta superar el 50 % hacia 1970. Sin embargo, los bienes de origen agropecuario, de mayor o menor grado de manufactura, representan todavía una proporción superior al 40 % del comercio intrazonal, que recientemente, experimentan escasa variación relativa.

La reducción que experimentan los productos petroleros, afecta sobre todo a Venezuela tal como también puede apreciarse en la evolución de los saldos de comercio que se muestran más adelante. Las exportaciones venezolanas de estos productos han sido desplazadas progresivamente por otros proveedores de los que se obtenían precios más bajos, y también por una mayor producción y refinación propia. No se refleja aquí el efecto de los últimos acontecimientos producidos en 1973 y 1974 en materia de petróleo cuyo precio tuvo un aumento tan fuerte.

La estructura de intercambio de productos industriales dentro de ALALC entre 1963 y 1970, ha mostrado cambios que la conducen hacia una mayor diversificación. Mientras en el año inicial 4 sectores representaban casi las tres cuartas partes de las importaciones totales, hacia 1970 la participación de esos mismos sectores se había reducido a poco más del 47 %. Como se observará en el gráfico 12, entre los sectores que se han destacado más por su dinamismo en ese período se encuentran los productos químicos, la maquinaria no eléctrica y la eléctrica así como el sector de pulpa y papel que lograron aumentar su proporción entre ambas fechas de 20 % a 38 %. Cabe hacer notar que la presencia de los tres países de mayor desarrollo relativo en esta muestra 1/ tiene una ponderación

1/ Este análisis se basa en las informaciones detalladas de 5 países (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela) que representaron en 1970 el 82 y 80 % respectivamente de las importaciones y exportaciones totales de la ALALC, el 75 y 81 % de las importaciones y exportaciones intrazonales y el 88 % del valor bruto de producción manufacturera.

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES INTRA ZONALES MANUFACTURERAS EN
UN GRUPO DE PAISES DE LA ALALC 1/



1/ Incluye Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

Fuente : CEPAL.

/elevada y

elevada y que son los que aportan el principal dinamismo del comercio intrazonal en la actualidad en los productos manufacturados, más particularmente en los productos químicos y mecánicos.

Examinando los principales porcentajes de exportación por países, conviene destacar las exportaciones zonales argentinas de bienes alimenticios manufacturados (preparados de carne y de frutas en particular), así como de tejidos, textiles planos y libros. Con respecto a Brasil tienen bastante importancia también las exportaciones de madera cepillada, de pulpa y papel de productos siderúrgicos. En cuanto a Chile sus principales rubros de exportación se concentran en los productos básicos de metales no ferrosos (cobres en distintos estados de elaboración), en pulpa y papel y en medida menor en madera cepillada y una parte más reducida en química y mecánica. En México, además de los dos últimos rubros mencionados cabe señalar las exportaciones de papel y productos de imprenta.

En muchos casos estos productos exportados a la zona llegan a representar grandes proporciones de las exportaciones totales de los mismos y en cambio pequeñas proporciones de las importaciones para los países receptores. A título ilustrativo en el cuadro 27 se compara la situación para algunos países de la ALALC. Es así en todos los casos que en estos productos manufacturados la proporción relativa que se importa de otros países de la ALALC respecto a las importaciones totales del mismo origen sectorial, es siempre inferior a la proporción correspondiente de las exportaciones.

Cuadro 27

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE SECTORES INDUSTRIALES PROVENIENTES DE LA ZONA EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE ESTOS MISMO SECTORES EN 1970

CIIU	Sector	Argentina		Brasil		México		Chile		Venezuela		Total	
		Exporta ciones	Importa ciones	Exporta ciones	Importa ciones	Exporta ciones	Importa ciones	Exporta ciones	Importa ciones	Exporta ciones	Importa ciones	Exporta ciones	Importa ciones
20	Alimenticias	9.9	75.0	1.5	32.3	0.6	33.0	13.7	60.0	0.8	11.0	3.8	38.1
201	Carnes envasadas	9.9a/	5.4a/	0.9	77.1	...	...	-	86.9	...	...	...	...
203	Preparados de frutas	44.4a/	53.7a/	2.2	40.5	...	...	80.2	70.9	...	...	...	...
21	Bebidas	77.8	-	6.7	25.3	-	-	79.3	100.0	-	2.3	40.9	11.5
22	Tabaco	100.0	-	78.6	-	-	-	-	-	-	-	65.0	-
23	Textiles	26.0	7.6	15.1	8.9	0.7	10.3	-	37.2	-	1.6	16.1	10.4
231	Hilados y acabados de textiles	40.1a/	10.8a/	11.7	9.3	...	...	-	42.1	...	...	...	...
24	Confecciones y calzado	6.4	5.0	13.9	11.1	-	-	-	4.3	-	-	6.0	2.5
25	Madera y corcho	100.0	91.2	41.5	-	-	-	80.8	2.2	-	16.7	41.4	70.4
26	Muebles	100.0	20.0	25.0	100.0	-	-	99.9	11.2	-	-	21.7	13.3
27	Pulpa y papel	100.0	23.6	100.0	12.1	-	9.0	99.0	6.7	-	0.6	87.6	12.2
271	Pulpa de madera	98.3	24.3	98.4	11.2	...	...	99.3	7.3	...	...	...	...
28	Imprenta	85.3	9.3	37.5	8.2	64.7	9.1	94.4	24.0	50.0	-	50.2	10.1
29	Manufacturas de cuero	3.3	-	0.6	20.0	-	-	-	-	-	-	3.5	0.7
30	Productos de caucho	14.3	16.7	34.1	7.5	14.3	-	-	3.3	-	2.2	12.8	4.5
31	Productos químicos	17.3	5.3	7.5	3.5	17.5	2.8	25.5	11.6	38.1	3.1	14.2	4.2
311	Química esencial	57.1a/	4.7a/	34.6	3.7	...	...	24.4	12.3	...	...	...	...
319	Productos químicos diversos	46.0a/	4.2a/	16.3	3.7	...	...	-	7.5	...	...	...	...
32	Derivados del petróleo	57.6	44.8	15.0	8.1	0.6	5.1	-	18.3	13.3	0.4	13.2	13.2
33	Manufacturas no metálicas	76.0	34.1	76.7	19.3	8.9	-	-	4.0	35.7	11.1	36.2	15.8
34	Metales básicos	45.0	21.0	48.6	12.4	13.4	1.4	6.5	6.8	86.4	8.4	13.0	13.6
341	Hierro y acero	53.1a/	9.1a/	47.1	2.9	...	...	47.3	4.5	...	...	...	...
342	Metales no ferrosos	50.6	46.1	53.7	23.9	...	...	6.3	13.9	...	...	...	...
35	Productos metálicos	91.2	7.4	43.4	4.6	54.0	1.3	94.3	5.7	22.2	2.4	60.0	3.8
36	Maquinaria no eléctrica	72.1	7.8	82.2	2.2	18.5	1.4	77.8	5.0	-	4.7	56.8	3.8
37	Maquinaria eléctrica	66.1	7.8	54.5	1.6	1.4	0.8	77.8	3.1	9.5	0.8	25.0	2.1
38	Equipo de transporte	94.0	1.3	45.9	0.9	-	-	75.6	8.1	20.0	0.2	33.3	1.3
383	Vehículos automotores	97.6a/	1.2a/	68.3	0.5	...	...	97.0	12.6	...	...	...	...
39	Manufacturas diversas	83.5	5.8	39.7	2.3	-	1.3	81.2	3.1	-	0.2	28.2	2.5
	Promedio sector manufacturero	19.4	17.1	11.4	6.4	8.2	2.6	11.8	11.3	14.4	3.3	13.0	7.2

Fuente: CEPAL.
a/ En 1971.

/Un hecho

Un hecho de gran interés es que las proporciones exportadas a la región son elevadas tal como se aprecia en dicho cuadro 27. Por ejemplo en vehículos automóviles alcanza a un 98 % en Argentina y una cifra similar en Chile, y es de casi 70 % en Brasil. En productos químicos esenciales se acerca al 60 % en Argentina y también tiene proporciones altas en otros países. De estos hechos pueden extraerse conclusiones de importancia. Si bien como se apreció, tomadas en conjunto, las exportaciones zonales son aún reducidas en valores absolutos, alcanzan valores proporcionalmente altos precisamente en sectores de importante significación para el desarrollo industrial. En efecto, en las industrias más dinámicas (maquinarias y algunos productos químicos), aún para los casos de Argentina y Brasil el mercado regional representa una parte muy sustancial de las exportaciones totales. Esto es particularmente importante porque en estos sectores en que la competencia en el mercado internacional es particularmente difícil, el mercado regional puede desempeñar un papel de mayor significación auxiliando a los países en las etapas iniciales de la experiencia exportadora.

El hecho de que en el comercio regional las importaciones tengan menor ponderación revela en qué medida hay un potencial considerable para incrementar el intercambio de manera eficiente.

Este hecho confirma lo antes señalado de que estos cinco países y en especial los tres mayores, tienen una ponderación elevada en el intercambio de productos industriales de la zona, exportando cifras absolutas superiores a las que importan lo que significa que los demás países de la subregión fueron deficitarios en importaciones industriales provenientes de la zona.^{1/}

^{1/} Si se adopta una clasificación más estricta de manufacturas, como por ejemplo la de UNCTAD, resultaría que la ponderación de Chile y Venezuela en el comercio intrazonal sería menor que la mencionada aquí. En esta sección se ha considerado solamente el origen industrial de los bienes y no sus grados de elaboración manufacturera.

A título ilustrativo se incorpora a continuación el cuadro 28 donde se detalla la evolución del destino de las exportaciones de bienes mecánicos hacia América Latina y el resto del mundo de estos mismos países en años recientes. Se advierte en primer lugar, que en valores absolutos, las exportaciones de bienes mecánicos casi se cuadruplicaron entre estos años en Brasil, se aumentaron en 6 veces en Argentina, mientras en México se multiplicaron por 14 veces, debido al éxito del plan de las fábricas fronterizas "in bond".^{1/} Con respecto al destino de esas exportaciones de bienes mecánicos se nota que más de los dos tercios van hacia América Latina en los casos de Argentina, Brasil y Chile mientras que para México la situación es la inversa por la razón indicada. Es indudable que las políticas de promoción de exportaciones con los instrumentos poderosos que utilizan y sobre una industrialización originada en la sustitución, están muy vinculadas a los resultados citados, salvo, por cierto, en el caso mexicano.

Se advirtió en el cuadro 28 que en 1971 el principal mercado de exportaciones de los productos mecánicos de Argentina y Brasil fue la ALALC, pues del total de ventas de estos bienes un 76 y un 70 % respectivamente se destinó a la zona latinoamericana. A nivel de tipos de bienes, la situación es algo distinta entre Argentina y Brasil. A continuación se pasa a dar algunos detalles adicionales sobre este comercio de bienes mecánicos, en estos dos países, que son los principales exportadores regionales.

Argentina

De un total de 82 millones de dólares de exportaciones de productos mecánicos en 1971, Argentina exportó un monto de 62 millones de dólares hacia la ALALC.

1/ El programa Nacional de la Frontera para el desarrollo de industrias aprovechó una ley de impuestos de Estados Unidos que permite a las compañías de ese país exportar materiales y componentes para montarlos o elaborarlos en el extranjero y reimportar los productos acabados con sólo pagar impuestos sobre el valor agregado. En los seis últimos años 330 fábricas se instalaron en el lado mexicano de la frontera.

Cuadro 28

AMERICA LATINA: VALOR Y DESTINO DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES DE BIENES MECANICOS
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

Año	Sector	Argentina		Brasil		Chile		México		Venezuela	
		Destino		Destino		Destino		Destino		Destino	
		Valor	A.L. R.M.	Valor	A.L. R.M.	Valor	A.L. R.M.	Valor	A.L. R.M.	Valor	A.L. R.M.
1966	a) Herramientas, artículos cuchillería y cubiertos de mesa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	b) Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	10.6	73.2	26.8	22.9	77.5	22.5	0.4	-	100.0	80.2
	c) Máquinas y aparatos eléctricos	1.8	88.2	11.8	4.8	83.3	16.7	1.5	33.3	66.7	72.7
	d) Equipo de transporte	1.9	89.5	10.5	5.1	43.1	56.9	1.1	45.5	54.5	88.0
	Total	14.3	76.2	23.1	22.8	72.8	27.2	3.0	38.3	66.7	78.9
1969	a) Herramientas, artículos cuchillería y cubiertos de mesa	1.8	94.9	5.1	3.1	80.5	19.5	-	-	-	0.4
	b) Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	29.6	71.2	28.8	44.1	74.9	25.1	1.2	75.9	24.1	11.0
	c) Máquinas y aparatos eléctricos	6.6	94.7	5.3	0.9	93.0	7.0	1.3	86.3	13.7	86.2
	d) Equipo de transporte	9.0	97.5	2.5	2.1	65.5	34.5	5.4	99.8	0.2	100.0
	Total	47.0	80.5	19.5	58.2	77.7	22.3	7.9	94.0	6.0	55.1
1970	a) Herramientas, artículos cuchillería y cubiertos de mesa	2.0	76.1	22.9	4.1	34.6	65.4	-	-	-	0.5
	b) Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	35.4	62.4	37.6	64.7	71.5	28.5	1.1	59.3	40.7	20.5
	c) Máquinas y aparatos eléctricos	5.5	91.5	8.5	16.8	78.7	21.3	1.1	52.2	37.8	52.4
	d) Equipo de transporte	99.2	90.9	9.1	10.1	48.4	51.6	7.4	94.2	5.8	15.4
	Total	52.1	71.0	22.0	25.7	68.8	21.2	9.6	67.6	32.4	89.2
1971	a) Herramientas, artículos cuchillería y cubiertos de mesa	4.5	57.6	42.4	2.9	72.3	27.7	0.1	96.1	3.9	1.0
	b) Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	55.5	66.8	33.2	77.1	70.7	29.3	1.4	42.9	57.1	22.8
	c) Máquinas y aparatos eléctricos	7.9	92.5	7.5	28.5	68.0	32.0	1.4	36.0	14.0	58.7
	d) Equipo de transporte	18.9	95.6	4.4	14.2	71.8	28.2	3.6	98.0	2.0	31.4
	Total	86.8	75.0	25.0	124.7	70.3	29.7	6.5	79.2	20.1	113.9

Fuente: CEPAL.

/Su primer

Su primer mercado latinoamericano fue la subregión andina con casi 28 millones (sólo Chile 19 millones), segundo Brasil con 15 millones y tercero Uruguay con 12 millones de dólares.

Se observará en el cuadro 29 más detalladamente, por sectores, que los vehículos automóviles se exportan en casi su totalidad hacia la ALALC (95.6 %) y que Chile absorbe casi el 50 % de las ventas totales del ramo automotriz argentino, seguido por Uruguay. En los cuadros publicados en el anexo estadístico a este documento, se notará que mientras Chile importa desde Argentina principalmente partes y piezas destinadas a su propia industria automotriz dentro del convenio bilateral de compensación, Uruguay en cambio, importa vehículos armados.

Con respecto a los productos eléctricos, también se observa una preponderancia de la ALALC como casi único mercado de destino con 92.5 % de las exportaciones totales argentinas del sector. Los principales mercados en orden decreciente son Uruguay, Brasil y el Grupo Andino; Chile representa unos dos tercios de las compras de la subregión. Los principales rubros de exportación son los alambres y los cables eléctricos así como las células fotoeléctricas y las máquinas de afeitar y cortar el pelo.

Finalmente en el rubro calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos la importancia de la ALALC como destino a pesar de no ser tan marcada como en los dos casos anteriores, es todavía de un 67 %. Dentro de la zona los principales mercados son la subregión andina con 15.6 millones de dólares (Chile 8 millones de dólares), Brasil con 12 millones y México con casi 5 millones. Entre los bienes de mayor importancia, pueden mencionarse las máquinas de calcular mecánicas y eléctricas (9 y 13 millones de dólares respectivamente), las máquinas herramientas para trabajar metales (3 millones de dólares) exportadas totalmente hacia la zona, así como los motores de explosión, las máquinas para limpiar, envasar y etiquetar botellas y las máquinas de contabilidad. Tres son solamente los rubros que se exportan en su casi totalidad hacia el resto del mundo, las máquinas de estadística con cartulina perforada y sus partes y piezas y las máquinas para movimiento de tierra.

Cuadro 29

ARGENTINA: EXPORTACIONES DE BIENES MECANICOS EN 1971

(Miles de dólares)

Capítulo de la NABALALC País de destino	Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos (Cap. 84)	Máquinas y aparatos eléctricos (Cap. 85)	Vehículos automóviles (Cap. 87)	Total de bienes mecánicos
Bolivia	1 768	271	376	2 415
Brasil	12 493	2 161	12	14 666
Colombia	803	127	9	939
Chile	8 190	1 317	9 242	18 749
Ecuador	922	30	21	973
México	4 894	512	77	5 423
Paraguay	1 710	340	563	2 613
Perú	1 990	157	167	2 314
Uruguay	2 375	2 349	7 349	12 073
Venezuela	1 960	60	300	2 320
Total mundial	55 493 (100.0)	7 915 (100.0)	18 945 (100.0)	82 353 (100.0)
del cual: ALALC	37 045 (66.8)	7 324 (92.5)	18 116 (95.6)	62 485 (75.9)
: Grupo Andino	15 633 (28.2)	1 962 (24.8)	10 115 (53.4)	27 710 (33.7)

Fuente: CEPAL, basado en el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Comercio Exterior, Tomo II, 1971, Buenos Aires, s.f. con la clasificación NABALALC.

/Brasil

Brasil

Este país exportó en 1971 un valor de 120 millones de dólares de productos mecánicos de los cuales unos 84 millones de dólares fueron vendidos a ALALC, o sea un 70 % del total. Los principales mercados latinoamericanos para los productos mecánicos brasileños son Argentina con 35 millones de dólares, la subregión andina y México con respectivamente 27 y 12 millones de dólares.

Con respecto a las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos (capítulo 84 de la NABALALC), alrededor de un 71 % de las exportaciones totales de estos productos se dirigen hacia la zona de la cual los principales compradores son Argentina, la subregión andina y México como puede verse en el cuadro 30. Las máquinas de escribir mecánicas y eléctricas se venden exclusivamente a ALALC (11 millones de dólares), así como las niveladoras y aplanadoras, las máquinas de coser domésticas, las máquinas para fabricar pasta celulósica, los ascensores y montacargas,^{1/} etc.

En cambio las máquinas de estadística (perforadoras, verificadoras, tabuladoras), los motores de explosión y sus partes y piezas, los telares, las máquinas de estadística con cartulina y los refrigeradores domésticos se exportan en su mayoría fuera de América Latina.

Un 72 % de los vehículos automóviles se dirigen hacia América Latina y en su totalidad se trata de vehículos armados, principalmente vehículos de pasajeros y de transporte de mercancías, destinados a la subregión andina (Chile, Perú y Bolivia). Las partes y piezas van en su mayoría fuera de la zona (Estados Unidos y Alemania Federal).

^{1/} Véase los cuadros publicados en el anexo estadístico a este documento.

Cuadro 30

BRASIL: EXPORTACIONES DE BIENES MECANICOS EN 1971

(Miles de dólares)

Capítulos de la NABALALC País de destino	Calderas, máquinas aparatos y artefactos mecánicos (Cap. 84)	Máquinas y aparatos eléctricos (Cap. 85)	Vehículos automóviles (Cap. 87)	Total de bienes mecánicos
Argentina	22 478	10 991	1 796	35 265
Bolivia	1 117	465	1 522	3 104
Colombia	3 824	549	244	4 617
Chile	5 099	1 047	1 495	7 641
Ecuador	813	200	40	1 053
México	9 608	2 003	104	11 715
Paraguay	2 619	1 412	1 221	5 252
Perú	2 679	1 060	1 880	5 619
Uruguay	2 223	965	1 430	4 618
Venezuela	4 047	703	467	5 217
Total mundial	77 054 (100.0)	28 529 (100.0)	14 197 (100.0)	119 780 (100.0)
del cual: ALALC	54 507 (70.7)	19 395 (68.0)	10 199 (71.8)	84 101 (70.2)
Grupo Andino	17 579 (22.8)	4 024 (14.1)	5 648 (39.8)	27 251 (22.8)

Fuente: CEPAL basado en el Anuario de Comercio Exterior de Brasil, 1971, clasificado según la NABALALC.

Las ventas de aparatos eléctricos dependen del mercado intrazonal en un 68 %. Argentina compra principalmente convertidores estáticos, electroimanes, aparatos de alumbrado público, condensadores fijos, válvulas electrónicas y aparatos telefónicos, y así se convierte en el primer mercado latinoamericano de productos eléctricos brasileños con 11 millones de dólares. Después viene el Grupo Andino con 4 millones. Brasil abastece a estos países con faroles, aparatos de radio y televisión, válvulas electrónicas y aparatos telefónicos.

Por otra parte, al igual que en los demás sectores, algunos bienes se exportan en cantidad muy importante hacia el resto del mundo como los transformadores, los dispositivos eléctricos de arranque para automóviles, las partes y piezas para aparatos telefónicos y artículos como resistencias, potenciómetros y reóstatos.

Pueden extraerse a partir de estos hechos, algunas conclusiones sobre el comercio intrazonal mecánico. Si bien tanto para Argentina como para Brasil el mercado de la ALALC representa más del 70 % para sus exportaciones mecánicas, conviene señalar algunas diferencias. En primer lugar, a nivel global de la industria, Chile, Brasil y Uruguay representan 55 % de las exportaciones de Argentina, mientras que en cambio la concentración del comercio de Brasil es algo menos intensa: Argentina, México y Chile participan con un 45 % del total. En segundo lugar, en Argentina las exportaciones de maquinaria eléctrica y de equipo de transporte dependen en su casi totalidad del mercado latinoamericano, en Brasil la participación de este último en todos los sectores mecánicos es algo menor pero también muy importante alrededor de un 70 %.

Finalmente, alrededor de un 60 % de las exportaciones mecánicas argentinas están compuestas por bienes de inversión y un 30 % por bienes intermedios, mientras que en Brasil la proporción

de bienes de capital es más elevada (70 %) y las de bienes intermedios más baja (18 %). Para ambos países las exportaciones de bienes de consumo duradero representan alrededor de un 10 %.^{1/}

Sin embargo, el total de las exportaciones citadas representan aún proporciones bajas de la producción argentina o brasileña, y aún menores de su demanda. Como se muestra en el cuadro 31. Al comparar los coeficientes de los países latinoamericanos con algunos europeos, se observan fuertes diferencias, salvo en el caso de México por las razones anteriormente mencionadas referente a las industrias de maquila. Si bien las exportaciones latinoamericanas de bienes mecánicos han aumentado de manera drástica en los últimos años, todavía se nota una fuerte diferencia entre sus coeficientes y los europeos.

b) Los acuerdos de complementación industrial

Es bien conocido que después de un crecimiento considerable de la actividad de liberación y del comercio vinculado a ella dentro de la ALALC, se entró en un proceso de avances cada vez más restringidos en cuanto a obtener nuevas liberaciones. Uno de los mecanismos destinados a superar esta situación y a incrementar el comercio intrazonal fue una remodelación de los acuerdos de complementación que en su versión inicial estaban sujetos a la cláusula de nación más favorecida y por lo tanto en este aspecto se consideraba que restringían las posibilidades de traducirse en un incremento significativo del comercio. Una vez superada dicha dificultad se incrementó con rapidez el número de acuerdos que en la actualidad llega a una veintena. La mayoría de estos acuerdos tienen vigencia prácticamente sólo entre los países mayores de la región, y se refieren sobre todo a sectores mecánicos y químicos, cuyo papel ya ha sido destacado en otras oportunidades a lo largo de este documento. Además de los acuerdos de complementación, puede considerarse junto a ellos algunos otros mecanismos que ya sea

^{1/} Estos porcentajes se basan en la muestra de bienes publicados en el anexo estadístico y pueden variar un poco en función del grado de representatividad de cada muestra.

Cuadro 31

COEFICIENTES COMPARADOS DE EXPORTACIONES CON RELACION
AL VALOR BRUTO DE PRODUCCION EN ALGUNOS PAISES

(Porcentajes)

País	Año	Maquinaria no eléctrica	Maquinaria eléctrica	Equipo de transporte
Argentina	1970	5.9 (4.2)	2.4 (1.5)	0.4 (0.4)
Brasil	1970	5.9 (4.9)	2.9 (1.6)	0.5 (0.2)
México	1970	17.6 (3.3)	7.9 (0.1)	2.6 (-)
Grupo Andino	1970	4.9 (1.0)	1.1 (0.3)	2.7 (0.9)
España	1970	35.9	6.1	13.1
Italia	1959	24.4	8.0	19.2
Francia	1959	12.2	11.5	18.3

Fuente: CEPAL.

Nota: Las cifras entre paréntesis para los países latino-americanos corresponden a los coeficientes de exportaciones intrazonales.

jurídicamente, o por la naturaleza de los bienes comerciados, pueden considerarse muy cercanos a los acuerdos citados; dichos mecanismos se refieren en especial a los acuerdos automotrices celebrados entre cuatro países de la región con el propósito de lograr un intercambio compensado, y a las recientes transacciones de volumen considerable de vehículos semiterminados y terminados, en especial a través de contratos gubernamentales. El conjunto pues del comercio atribuible a los acuerdos de complementación y a los otros mecanismos recién mencionados alcanza ya el volumen considerable de unos 100 millones de dólares que a su vez como se muestra en el cuadro 32 representa un 22 % de las manufacturas y semimanufacturas dentro del total de importaciones liberadas correspondientes al comercio zonal.

Sin embargo, debe tomarse con cierta cautela el dinamismo de comercio que puede atribuirse a dichos acuerdos. Como en muchos casos se trata de industrias preexistentes, es posible que también se haya comerciado en estos bienes previamente a la celebración de los acuerdos, lo cual no se revela por entero en el cuadro 32, ya que no se dispone de la información relevante sobre el comercio de dichos bienes previo a los acuerdos y clasificado según los instrumentos por los cuales se realizaba el comercio. De tal modo, que parte del dinamismo que se aprecia por lo menos a partir de 1966 puede ser atribuible a este hecho y otra parte, indudablemente, al mayor crecimiento relativo de la demanda por este tipo de bienes.

Es interesante señalar el potencial de sustitución regional de importaciones que encierran los acuerdos. El primer acuerdo celebrado sobre máquinas estadísticas pasó a representar de 6 % en 1963 a 25 % en 1967 de las importaciones totales del rubro citado que realizaban los países participantes. El acuerdo relativo a válvulas electrónicas se acercaba al 20 % de las importaciones totales del rubro en 1967. Para destacar la importancia relativa considerable que los acuerdos de complementación representan dentro del comercio zonal, se ha elaborado el cuadro 33 en

ALALC: PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS INCLUIDOS EN LOS PROGRAMAS DE LIBERACION DE LOS ACUERDOS
DE COMPLEMENTACION N° 1 A 11 Y EN EL REGIMEN DE INTERCAMBIO AUTOMOTRIZ DE 1963 A 1971

(Millones de dólares corrientes)

Año	Importaciones intranacionales ALALC totales	Importaciones del programa de liberación		Importaciones directamente ligadas a los acuerdos de complementación	Importaciones indirectas o directamente por los acuerdos de complementación ^{a/}	Inter-cambio automotriz b/	Total (6) + (7)	Números acumulados de acuerdos en vigor	Porcentajes (8) / (4)
		Totales	Primarias	Semanu-facturados					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1963	717.0	267.5	130.4	0.5	0.5	...	0.5	1	...
1964	838.78	512.1	354.6	0.6	0.6	...	0.6	2	...
1965	980.9	620.5	407.2	2.0	2.0	...	2.0	2	...
1966	985.9	635.2	420.5	3.0	3.0	10.1	13.1	3	6.1
1967	993.0	622.5	388.3	9.2	9.2	12.2	21.4	4	9.1
1968	1 083.1	684.4	408.1	20.9	41.8	14.5	56.3	6	20.4
1969	1 301.4	832.0c/	454.4	24.0	45.4	16.3	61.7	7	16.3g/
1970	1 351.6	851.0c/	451.0	30.8	51.2	18.7	69.9	9	17.5g/
1971c/	1 458.3	934.0c/	467.0	55.6	78.5	22.4	100.9	10d/	21.6g/
1972c/	1 619.5								

Fuente: CEPAL, Investigaciones no publicadas, y ALALC Documento C. XII/do. 25 del 15 de noviembre de 1972.

a/ Además de las importaciones directamente inducidas por el acuerdo, agrupa las importaciones de productos no negociados por el país importador en el programa de liberación del acuerdo (aunque si por otro u otros países participantes) pero incluidas en su lista nacional. Su importancia se atribuye a este último instrumento.

b/ Incluye partes y piezas así como los vehículos ensamblados, pero estos últimos empezaron a tomar importancia solamente a partir del año 1972 con las importaciones de Chile desde Argentina y Brasil.

c/ Preliminar.

d/ El acuerdo 4 entre Brasil y Uruguay venció en 1970.

Cuadro 33

ALALC: IMPORTACIONES INTRAZONALES DE PRODUCTOS QUÍMICOS Y MECÁNICOS EN ALGUNOS PAÍSES, 1970 Y 1971

(Millones de dólares)

	Argentina		Brasil		Chile		México	
	1970a/	1971b/	1970a/	1971b/	1970a/	1971b/	1970a/	1971b/
<u>Productos químicos</u>								
Importaciones totales intrazonales de la rama	12.9	17.0	16.4	...	16.1	20.4	9.4	11.5
Importaciones bajo régimen de los acuerdos 5 y 6	9.2	11.1	11.5	18.2	6.0	8.4	5.1	5.9
Participación de los acuerdos en el total (porcentaje)	71	65	70	...	37	41	54	51
<u>Productos mecánicos:</u>								
Importaciones totales intrazonales de los sectores CIU 35 a 38	35.8	34.8	24.3	...	23.2	29.1	9.5	14.9
Importaciones bajo régimen de los acuerdos 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10 y 11	4.4	12.2	6.1	7.8	1.0	0.3	0.1	6.4
Acuerdo automotriz (piezas y vehículos)	4.6	5.5	0.6	...	10.0	14.8	0.9	1.0
Participación de los dos últimos en el total (porcentaje)	25	51	28	...	47	52	11	50

Fuente: CEPAL.

Nota: Las importaciones químicas que aquí figuran se originan en un mayor número de países que las incluidas en este cuadro (8 países en total).

a/ Preliminar.

b/ Estimado.

/el cual

el cual se advierte que para Argentina y Brasil un 70 % de las importaciones intrazonales de productos químicos está representado por los acuerdos de complementación y en México y Chile éstos alcanzan también proporciones importantes. En los productos mecánicos como puede también apreciarse en el mismo cuadro las proporciones son considerables y se acercan al 50 %.

Las cifras anteriores revelan que los acuerdos de complementación abarcan una proporción considerable del comercio de manufacturas, y aún mayor en los rubros vitales ya mencionados. Esto reafirma algunos de los juicios expuestos anteriormente sobre la potencialidad del comercio, pero también la necesidad de que un avance importante del comercio regional debe basarse en una mayor dosis de programación flexible respecto a nuevas inversiones y en la asignación de mercados.

Dado que los acuerdos de complementación y los similares enumerados tienen cierto carácter restrictivo en cuanto al número de países que se benefician de ellos, esto mismo constituye un freno para el incremento del comercio regional. La extensión automática de las ventajas potenciales resultantes de estos acuerdos a los países de menor desarrollo relativo no ha producido resultados importantes.

La fuerte asimetría entre el papel exportador, contrastado con el importador, del comercio intrazonal en sectores dinámicos, señalaría hacia un gran potencial de crecimiento en el comercio; sin embargo el hecho de que estos instrumentos relativamente restrictivos den cuenta de proporciones elevadas en el intercambio de bienes químicos y mecánicos condiciona la perspectiva favorable. El incremento de comercio en estos sectores se vincula con la entrada en nuevas líneas de producción, o la apertura adicional a rubros previamente sustituidos, pero bastante alejados de competitividad. Adicionalmente, debe superarse, en el comercio entre países de distinto grado de desarrollo, la fuerte tendencia al desequilibrio, lo que implica aceptar el desarrollo para abastecer amplios mercados, de industrias importantes en estos países de menor industrialización.

Todas las exigencias señaladas para un desarrollo vigoroso del comercio requieren una adecuada concentración de instrumentos, no sólo de liberación y de promoción de exportaciones, sino además un grado de programación que permita facilitar asignaciones de mercados y mantener ciertos rangos de equiparidad. La alternativa que siga desarrollando el comercio sobre la base de las tendencias y logros alcanzados parece engañosa por las propias fuerzas disruptivas que se han generado y, a la vez, por lo restringido que aún es el comercio mismo respecto a la demanda. Los países de menor industrialización son a la vez, por ahora, los importadores más destacados. Las economías más desarrolladas, en distinto grado, intentan gestar una estrategia exportadora hacia la región y al resto del mundo. Las posibilidades de que estas exportaciones no sólo sean importantes desde el punto de vista de la balanza de pagos sino que alcancen significación para el desarrollo manufacturero y respondan a una estrategia clara de industrialización, en forma que contribuyan a superar algunos de los retrasos más conspicuos y perjudiciales en el crecimiento de ciertos sectores, dependen de que los esfuerzos se concentren y ordenen en forma que haga viable la obtención de estos objetivos.

Por todo esto, aparece con más nitidez que en otras oportunidades, la necesidad de renegociar las nuevas modalidades de desarrollo con integración, ocasión que además coincide con la realización formal de negociaciones en el seno de la ALALC.

Como un complemento de interés para el logro de una visión de la evolución comercial dentro de la ALALC, es conveniente examinar los saldos de comercio de cada uno de los países con el resto de la zona. En el gráfico 13, se percibe que 3 países han tenido saldos sistemáticamente positivos, Venezuela, México y Paraguay; en el caso de los dos primeros la magnitud de dichos saldos ha tendido a decrecer recientemente. Ya se indicó la reducción de las compras de petróleo venezolano que indudablemente contribuyen a este resultado. Todos los demás países, excepto Argentina, han tenido saldos predominantemente negativos, salvo en los casos de Brasil y Colombia que con claridad en los últimos años superan los déficit y pasan a tener superávit con la zona, todavía pequeño.

/Gráfico 13

Gráfico 13
ALALC : BALANZA DE COMERCIO DE CADA UNO DE LOS PAISES CON EL RESTO DE LOS QUE COMPONEN LA ASOCIACION 1971-1972
 (Millones de dólares corrientes)
 Escala semilogarítmica

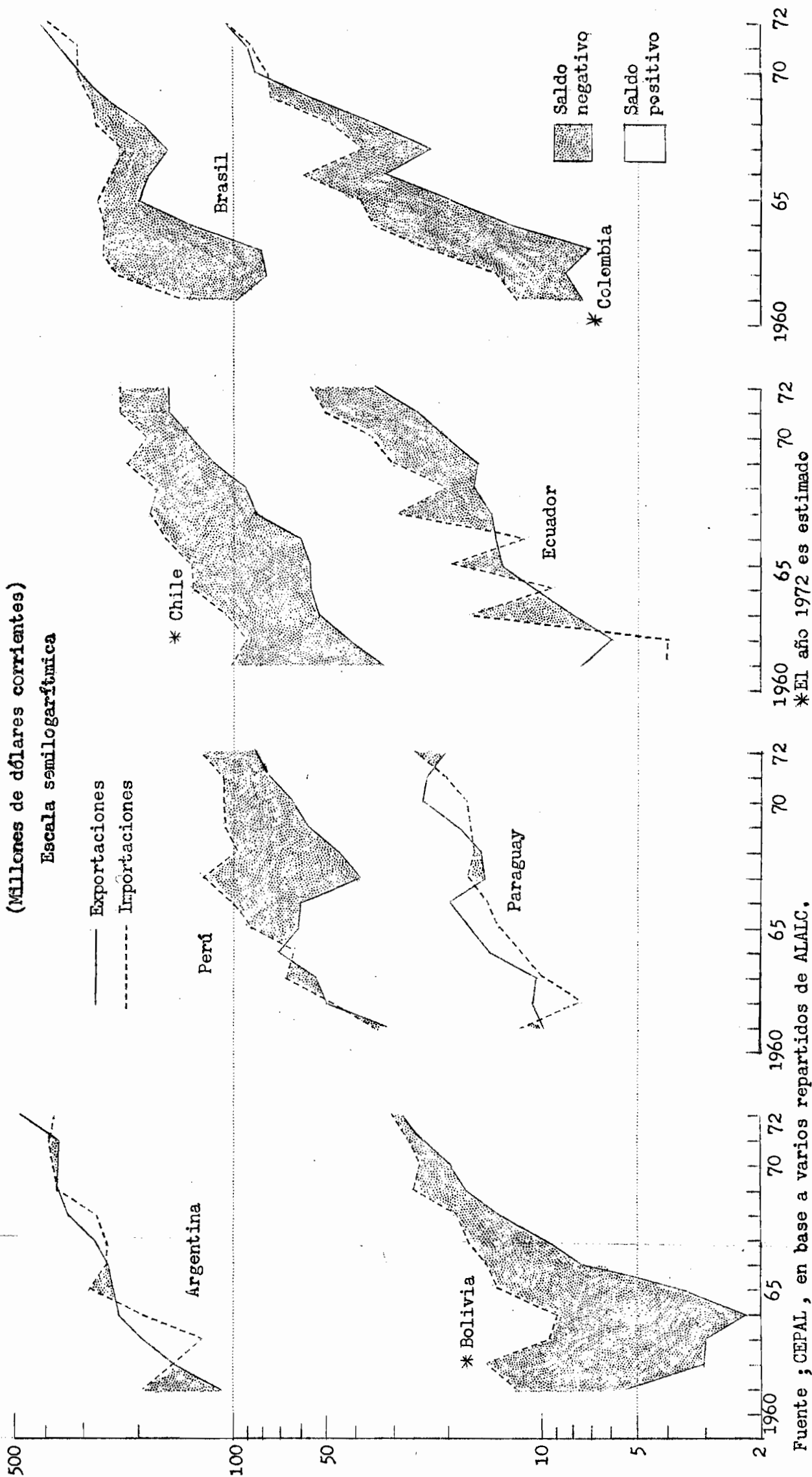
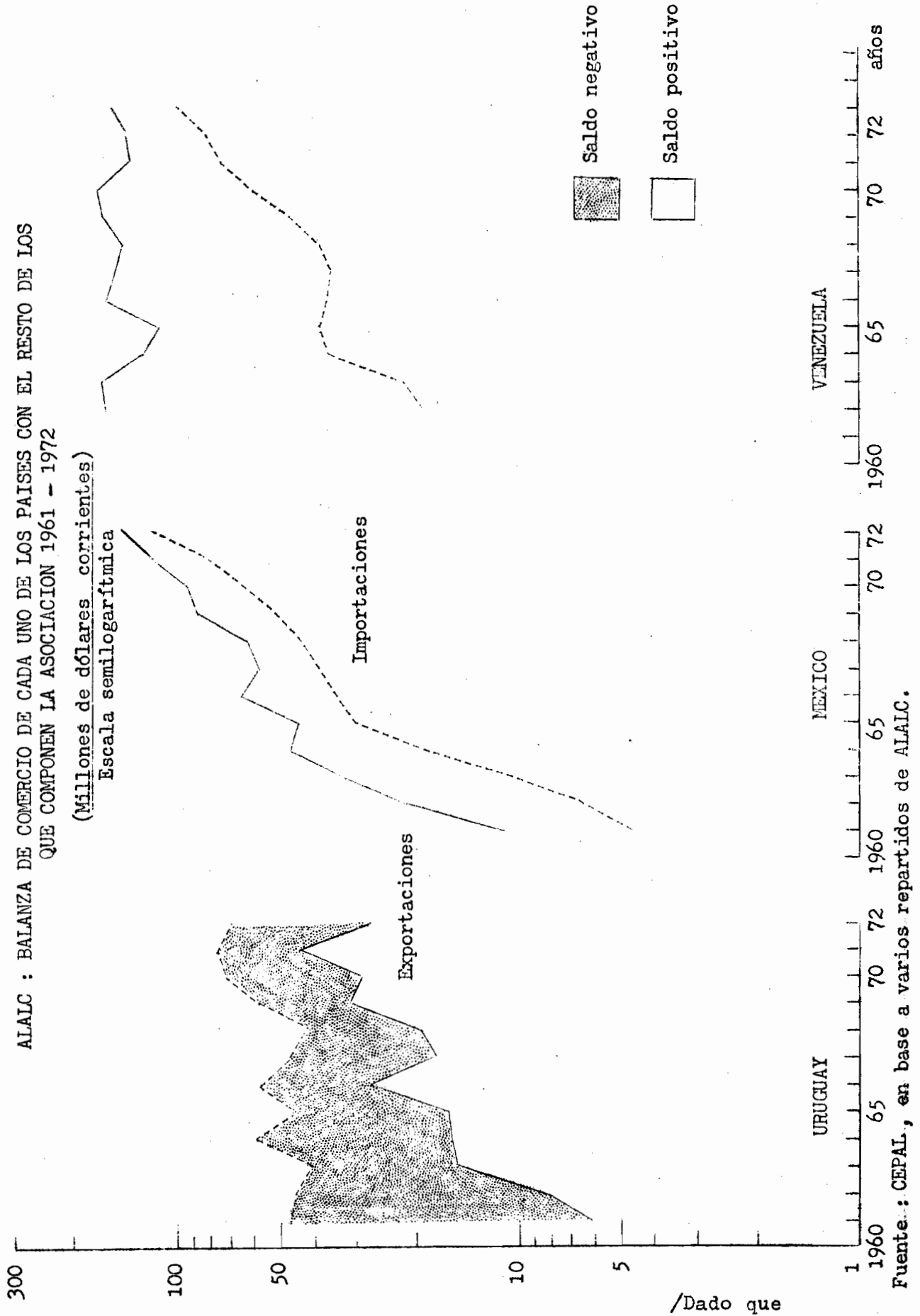


Gráfico 13 (conclusión)

ALALC : BALANZA DE COMERCIO DE CADA UNO DE LOS PAISES CON EL RESTO DE LOS
QUE COMPONEN LA ASOCIACION 1961 - 1972

(Millones de dólares corrientes)

Escala semilogarítmica



Fuente: CEPAL, en base a varios repartidos de ALALC.

Dado que en el comercio zonal tenían una ponderación apreciable los bienes de carácter tradicional y materias primas, los saldos de comercio en un lapso prolongado no se corresponden con el comportamiento del comercio de manufacturas. Sin embargo, la evolución de los últimos años en algunos de estos saldos, sobre todo en los casos de Brasil y Colombia, podría ser atribuida a un mayor dinamismo en las exportaciones manufactureras, lo cual, de confirmarse, señaló otro hecho de interés que amerita mayores investigaciones y que puede ser significativo para la evolución futura de la ALALC.

c) Una breve nota sobre las perspectivas del Grupo Andino

La reciente incorporación de la economía venezolana al Grupo Andino en febrero de 1973 conforma un subgrupo regional con una magnitud de mercado comparable con cualquiera de las tres grandes economías que previamente existían en la región, tal como se mostró previamente.

Como se trata de un proceso de reciente formación, solamente se destacarán dos o tres temas que resultan de interés en el contexto de este documento. Específicamente se considerará la modalidad que está adoptando y la importancia que tiene la programación industrial dentro del Grupo Andino; también se verán algunas proyecciones elaboradas antes de la incorporación de Venezuela y destinadas a servir de base a la programación para el desarrollo futuro. Ya se ha señalado, en la sección sobre los acuerdos de complementación, el papel destacado que puede jugar la subregión al aportar su interés y experiencia en combinar programación y liberación, y en la amplitud de miras - necesaria para incrementar el comercio regional - de concertar asignaciones sobre amplias bases sectoriales.

Precisamente por surgir el Grupo Andino de dentro del seno de la ALALC, confiere a la programación industrial una importancia peculiar, en lo cual en cierta medida, recoge las experiencias de la ALALC y adopta este mecanismo para impulsar su comercio y desarrollo. Los efectos de libre comercio, por su propia naturaleza,

/y por

y por las experiencias que se han enumerado, estimulan la actividad económica pero no parecieran ser suficientes para orientarla hacia objetivos específicos o para sortear algunos de los escollos que ella misma genera. El uso de planes y programas y los intensos esfuerzos de coordinación de políticas que se están realizando responden a la necesidad de desarrollar sectores rezagados y a la vez vitales, que ha estado presente en la concepción del Grupo Andino desde sus inicios.

Los problemas que deben resolverse para lograr la preparación y aprobación de estos programas se han puesto de manifiesto en la demora aproximada de un año y medio hasta que se logró la aprobación del primer acuerdo sobre productos metal-mecánicos. Esta aprobación, sin embargo, abre las posibilidades de otras correspondientes a importantes sectores que están en distintas etapas de preparación. El acuerdo metal-mecánico aprobado a mediados de 1972 penetra en el área fundamental de la producción de bienes de inversión sobre todo, lo que le confiere una significación clara que ya ha sido mencionada en este documento.

El programa incluye la producción de maquinaria y equipo eléctrico, máquinas-herramientas, maquinaria para la minería, la industria alimenticia y la agricultura así como algunos bienes intermedios y de consumo. La demanda de todos los 91 grupos de productos asignados se estima en 1 100 millones de dólares en 1980 y su producción subregional prevista en 300 millones, distribuidos entre los cinco países miembros.

No solamente la industria mecánica en los países andinos se encuentra bastante rezagada en relación a los otros países mayores de la región, sino también otros sectores. Paralelamente a esta programación industrial se han elaborado las bases de una estrategia de desarrollo por parte de la Junta del Acuerdo que cubre tanto los aspectos sociales e industriales como los agropecuarios y

los recursos naturales. Se encuentra ilustrado en el cuadro 34 lo anteriormente afirmado respecto a la situación actual de la industria, y las metas proyectadas para 1985 están vinculadas con un proceso de sustitución de importaciones a nivel subregional que se desarrollará sobre bases bastante distintas al patrón latinoamericano tan conocido, pues no solamente se tratará de satisfacer en medida creciente la demanda andina de productos provenientes de sectores estratégicos, sino también de exportar hacia fuera de la subregión, es decir de mantener un cierto grado de apertura, beneficioso al proceso sustitutivo y también a la liberalización comercial. Además, como lo demuestra el propio acuerdo metal-mecánico aprobado con su contenido de bienes de capital importantes, esta concepción también mejora la tradicional del desarrollo latinoamericano en cuanto da preferencia a sectores que en otros casos quedaron retrasados y se convirtieron en frenos para el desarrollo general de la economía.

Un rasgo destacado del Acuerdo de Cartagena y que se viene confirmando en las actuaciones prácticas, es la constante atención al problema del desarrollo equilibrado. Esta es otra experiencia que el Grupo Andino podrá aportar a una nueva visión de la integración regional.

d) El intercambio sectorial y los subgrupos regionales

Origen sectorial del comercio intra-ALALC en 1969 y 1970: La mayor parte de las exportaciones intrazonales de productos manufacturados se originan en Argentina, Brasil y México. En 1969 y 1970, un 63 % y 59 % ^{1/} respectivamente provinieron de los tres países de mayor mercado mientras que los 6 países del Grupo Andino tuvieron en ambos años una participación de 37 y 41 %.

^{1/} Las cifras de esta sección se basan en una muestra de la ALALC en la que no están incluidos Paraguay ni Uruguay.

Cuadro 34

GRUPO ANDINO: COEFICIENTES DE IMPORTACION a/
COMPARADOS PARA LOS PRINCIPALES
SECTORES DE INDUSTRIA BASICA
(Porcentajes)

	Subregión		ALALC		
	Actual	Proyec- tada 1985	Argentina 1967	Brasil 1967	México 1967
<u>Principales sectores</u>					
Papel y celulosa	24	8	22	6	13
Industria química	37	16	24	13	16
Metálicas básicas	27	15	27	14	11
Productos metálicos	24	10	12	16	18
Maquinaria no eléctrica	80	52	71	57	87
Equipos eléctricos	51	27	8	14	34
Equipos de transporte	63	10 ^{b/}	5	8	32
<u>Subtotal</u>	<u>46</u>	<u>22</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	<u>24</u>
<u>Otros sectores</u>					
Industrias más típicamente productoras de bienes de consumo no durables	7	5	2	4	4
Otras industrias típicamente productoras de bienes intermedios <u>c/</u>	18	11	4	7	6
<u>Total</u>	<u>24</u>	<u>14</u>	<u>8</u>	<u>10</u>	<u>14</u>

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena, Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo, Resumen, separata Nº 11, Lima, mayo de 1972.

- a/ Proporción de importaciones respecto a la demanda.
- b/ Dadas las alternativas de desarrollo que se presentan para el sector automotriz, este coeficiente debe considerarse el resultado neto de importaciones y exportaciones.
- c/ Excluyendo papel, química y metálicas básicas.

En el cuadro 35 se puede observar una mayor diversificación en las exportaciones provenientes de los países de mayor tamaño que para los del Grupo Andino (16 sectores industriales contra 4). En segundo lugar el número de sectores donde se origina geográficamente más del 75 % del intercambio zonal sectorial ha ido aumentando de 8 a 11 entre 1969 y 1970 en estos 3 países y se nota que ellos concentran los sectores de mayor contenido tecnológico como son los mecánicos y químicos, llegando en algunos casos a una participación de más de 90 % del intercambio sectorial total (maquinaria no eléctrica y maquinaria eléctrica). Pero también en otros sectores de menor contenido tecnológico se puede observar una fuerte predominancia de Argentina, Brasil y México como por ejemplo en los productos textiles, los de imprentas, las manufacturas de cuero, la madera y los productos manufacturados diversos. En el segundo grupo de productos que figura en el cuadro 35, las exportaciones a la zona desde Argentina, Brasil y México concentran más del 60 % del intercambio sectorial: alimentos, confección y calzado, productos de caucho, manufacturas no metálicas y los equipos de transporte.

En cambio los países del Grupo Andino alcanzan solamente valores predominantes en los sectores derivados de petróleo y pulpa y papel con más del 75 % del intercambio zonal y como sectores comprendidos entre 51 y 75 % los metales no ferrosos (casi exclusivamente el cobre) y bebidas.

Cuadro 35

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES INTRAZONALES POR REGION DE ORIGEN a/

Grupo de países Concentración del comercio intraazonal por sectores	1969		1970	
	Argentina + Brasil + México	Grupo Andino	Argentina + Brasil + México	Grupo Andino
Superior al 75 por ciento	Maquinaria no eléctrica Maquinaria eléctrica Imprenta Madera Manufacturas diversas Manufactura de cuero Muebles Productos de caucho	Pulpa y papel Derivados del petróleo	Tabaco Manufactura de cuero Maquinaria no eléctrica Maquinaria eléctrica Imprenta Textiles Madera Productos metálicos Manufacturas diversas Productos químicos Muebles	Derivados del petróleo Pulpa y papel
Comprendida entre 51 y 75 por ciento	Alimentos Productos metálicos Equipo de trans- porte Productos químicos Manufacturas no metálicas Tabaco Confección y calzado Bebidas	Metales no ferrosos Textiles	Manufacturas no metálicas Confección y calzado Producto de caucho Alimentos Equipo de transporte	Metales no ferrosos Bebidas
Total de intercambio manufacturero (porcentaje)	63	37	59	41

Fuente: CEPAL.

a/ Se ordenan los sectores según su grado de participación, de mayor a menor.

/Estructuras comparadas

Estructuras comparadas de las exportaciones
intrazonales de Argentina, Brasil,
México y las del Grupo Andino

Se observa en el cuadro 36 que nuevamente los países de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México) tienen una estructura de exportaciones intrazonales más diversificada que la del Grupo Andino. Esto reafirma lo expresado anteriormente sobre el origen sectorial por grupos de países de las exportaciones intrarregionales (compárese con el cuadro 35). Por ejemplo más de un cuarto de las exportaciones manufacturadas de los tres países más grandes están compuestas por los productos mecánicos mientras que en el Grupo Andino, la proporción es de alrededor de un vigésimo. También tienen mucha importancia las ventas de productos químicos, de bienes alimenticios manufacturados y de productos siderúrgicos en esos mismos tres países. En cambio, en la subregión andina predominan las exportaciones de los derivados de petróleo, de productos de la metalurgia extractiva de no ferrosos, y algo de productos alimenticios y de pulpa y papel.

Cabe señalar que en ese mismo cuadro 36 se observa que la participación de las exportaciones de equipo de transporte dentro del total es muy similar en los tres países más grandes y en el Grupo Andino. Este hecho se debe principalmente al acuerdo bilateral de compensación automotriz entre Argentina y Chile, pero si bien las cifras porcentuales son casi las mismas (2 %), en dólares resalta un saldo positivo de casi 3 millones en favor de los países de mayor tamaño.

Cuadro 36

ESTRUCTURAS PORCENTUALES COMPARADAS DE LAS EXPORTACIONES
INTRAZONALES TOTALES DE MANUFACTURAS

CIIU Sector	1969		1970	
	Argentina, Brasil y México	Grupo Andino	Argentina, Brasil y México	Grupo Andino
20 - Alimentos	18.9	11.8	17.3	12.3
21 - Bebidas	0.4	0.6	0.4	0.7
22 - Tabaco	-	-	0.3	-
23 - Textiles	4.5	8.1	3.8	0.9
24 - Confección y calzado	0.2	0.3	0.5	0.3
25 - Madera y corcho	11.6	2.8	8.8	2.3
26 - Muebles	-	-	0.2	0.1
27 - Pulpa y papel	0.9	11.8	1.6	9.6
28 - Industrias gráficas	6.1	1.2	5.1	0.9
29 - Manufacturas de cuero	0.1	-	-	-
30 - Manufacturas de caucho	0.5	0.2	0.5	0.3
31 - Productos químicos	11.1	8.1	12.5	4.8
32 - Derivados del petróleo	0.9	12.5	1.3	35.0
33 - Manufacturas no metálicas	2.8	2.7	2.3	1.4
34 - Industrias básicas	15.0	32.4	15.6	25.7
35 - Productos metálicos	3.2	2.0	4.4	1.5
36 - Maquinaria no eléctrica	14.6	1.5	16.0	0.7
37 - Maquinaria eléctrica	4.1	0.8	4.9	0.4
38 - Equipos de transporte	3.7	2.7	2.0	2.1
39 - Manufacturas diversas	1.4	0.4	2.6	0.9
<u>Total (porcentaje)</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Millones de dólares	394.1	233.3	500.3	348.3

Fuente: CEPAL.

Nota: En algunos sectores se observa una discrepancia entre los años 1969 y 1970, en especial en textiles; esto se debe a un problema insalvable de clasificación. Sin embargo esto no invalida las conclusiones sobre estructuras que pueden deducirse de este cuadro.

/Abastecimiento por

Abastecimiento por origen geográfico de
cada grupo de países

Las exportaciones totales intrazonales de Argentina, Brasil, México y de los países de la subregión andina alcanzaron un monto de 1 040 millones de dólares en 1969,^{1/} de los cuales un 61 % se originó en los tres países miembros y 39 % en el Grupo Andino.

Se señala en el cuadro 37 siguiente cómo se abastecían desde la región los mencionados tres países y los del Grupo Andino. Resalta que de un total de importaciones zonales de 600 millones de dólares, Argentina, Brasil y México importaban tan sólo un 41 % del Grupo Andino y que el 59 % restante provenía del intercambio entre ellos mismos. En cambio la subregión andina compraba un 63 % a los países de mayor tamaño mientras que los 6 países se abastecían entre sí en tan sólo un 37 %.

El intercambio total entre Argentina, Brasil y México llegaba a más del doble del efectuado entre los países de la subregión andina, 353 millones y 161 millones respectivamente. Se observa también en el mismo cuadro que los tres países comercian entre ellos 2.7 veces más productos manufacturados, y 1.7 veces más productos primarios que el Grupo Andino dentro de sí mismo. En cambio la subregión andina tiene un déficit de abastecimiento importante en productos manufacturados. En gran parte este desequilibrio comercial favorable a los países de mayor tamaño estuvo vinculado a la creación del Acuerdo de Cartagena en 1969 que impulsó el intercambio intra-andino pues las exportaciones totales pasaron de 161 millones de dólares en 1969 a 221 millones en 1972.

^{1/} Por falta de estadísticas disponibles detalladas por destino y origen sectorial para un año más reciente se ha limitado el estudio al año 1969. Si bien la cifra absoluta alcanzada por el comercio global intrazonal en 1972 es de 1 388 millones de dólares el hecho de analizar un año más antiguo no invalida las conclusiones de este párrafo, pues informaciones parciales permiten observar que los países de mayor tamaño tienden a tener un mayor intercambio entre sí, y más diversificado, que con la subregión andina.

Cuadro 37

ABASTECIMIENTO POR ORIGEN GEOGRAFICO DE CADA GRUPO DE PAISES

(Millones de dólares fob)

	Argentina, Brasil, México		Grupo Andino		Saldo comercial del Grupo Andino con los otros tres países
	Entre sí	Proveniente del Grupo Andino	Proveniente de Argentina, Brasil y México	Entre sí	
Productos primarios 1969	149.4	89.7	87.8	86.1	1.9
Productos manufacturados 1969	203.8	158.0	190.3	75.3	-32.3
Global 1969	353.2	247.7	278.1	161.4	-30.4
Global 1970	389.5	279.7	283.3	175.4	-3.6
Global 1971	389.2	275.3	346.8	212.6	-71.5
Global 1972 a/	446.7	243.7	476.5	238.0	-232.8

Fuente: CEPAL.

Nota: Los productos primarios incluyen los sectores CIIU 01 a 19 mientras que los manufacturados están comprendidos en los sectores CIIU 20 a 39.

a/ Preliminar.

/Tan sólo

Tan sólo cuatro sectores de exportaciones andinas tienen saldo comercial positivo de cierta importancia. En orden decreciente son los productos de la metalurgia no-ferrosa (44 millones de dólares), pulpa y papel (19.6 millones), derivados de petróleo (18 millones) y madera (6 millones). En cambio existía un déficit grande con Argentina, Brasil y México en productos alimenticios manufacturados (42.5 millones de dólares), en maquinaria no-eléctrica (22.7 millones), en productos químicos (18.3 millones), en productos de imprenta (17 millones) y también en equipo de transporte, en productos metálicos y en maquinaria eléctrica.

Se aprecia que el Grupo Andino, antes de 1970, especializó sus rubros de exportación hacia los países más grandes de la zona latinoamericana en base a recursos naturales: metales no-ferrosos, principalmente cobre, y madera además de pulpa y papel. En todos los demás sectores la subregión era un importador neto desde el resto de la ALALC. Cabe señalar que a pesar de no disponerse de estadísticas muy detalladas por sectores industriales para un año más reciente, un análisis parcial muestra que el desequilibrio tiende a crecer, sobre todo en los productos mecánicos, alimenticios y químicos. También conviene notar que si bien Chile pertenece a la subregión andina, sus mayores corrientes de comercio intrazonal están dirigidas sobre todo hacia Argentina en vez del Grupo Andino. Es así que en 1972 el déficit comercial global de Chile con Argentina fue de 95 millones de dólares y con Brasil de 18 millones. Pero el hecho de que Argentina y Brasil tienen esta situación respecto a Chile también influye en el superávit de los tres países con los del Grupo Andino.

Como se observara en el mismo cuadro 37 los saldos negativos de la subregión andina con respecto a Argentina, Brasil y México en conjunto siguen aumentando (debido en gran parte al comercio bilateral chileno-argentino) a pesar del incremento del comercio intra-andino entre 1969 y 1972 (11.3 % anual medio). También los países de mayor tamaño aumentaron fuertemente el intercambio

/entre sí

entre sí (8.4 % medio al año) que llega a representar un volumen y un porcentaje de cierta significación en sus exportaciones totales de 1972 (respectivamente 447 millones de dólares y 5.8 %) frente a un 3.8 % para el Grupo Andino.

Se puede apreciar en este mismo cuadro 37 que mientras el intercambio entre los países mayores se incrementó en un 15 % en 1972, las compras que hacen a los países andinos vienen bajando en valores absolutos desde 1970, mientras que estos últimos importan cantidades siempre más importantes desde los países de mayor tamaño. Es así que en 1969 el comercio intra-andino representó un 58 % de las importaciones desde Argentina, Brasil y México y en 1972 esa proporción ha bajado a 46 %, después de haber alcanzado un tope de 62 % en 1970, primer año del funcionamiento del Acuerdo de Cartagena.

Autoabastecimiento de cada grupo de países

Por sectores se observa en el cuadro 38 la distribución del mercado regional en el abastecimiento proveniente de cada grupo de países. El grupo formado por Argentina, Brasil y México se abastece entre sí en un 62 % de los productos primarios y en un 56 % de productos manufacturados. En cambio, los países de la subregión se autoabastecen en un 49 % en productos primarios y tan sólo un 28 % en productos manufacturados, lo que significa que la diferencia proviene de los tres países nombrados en fuerte proporción.

De este mismo cuadro 38 se deduce que son muchos los sectores en que el grupo de los tres países de mayor tamaño se autoabastecen en más de 50 % de las importaciones regionales. Tan sólo en 7 sectores estos tres países necesitan abastecerse en proporción importante en el Grupo Andino. Estos son los productos petrolíferos (brutos y refinados), la pulpa y papel, los productos metalúrgicos no-ferrosos, confección y calzado y en volumen absoluto menor los muebles y los equipos de transporte (convenio chileno-argentino principalmente). Nuevamente se encuentra aquí la especialización que se mencionó anteriormente, es decir el Grupo Andino

Cuadro 38

PROPORCION DE LAS IMPORTACIONES REGIONALES SECTORIALES QUE PROVIENEN
DE CADA GRUPO DE PAISES, 1969a/

CIU	Sectores	Destino Origen	Argentina, Brasil y México		Grupo Andino	
			Del mismo grupo	Del grupo Andino	De Argentina Brasil y México	Del mismo grupo
01	Agricultura y ganadería		93	7	86	14
02	Silvicultura		63	37	87	13
03	Caza		100	-	100	-
04	Pesca		94	6	67	33
11	Carbón		-	-	3	97
12	Extracción de minerales		54	46	1	99
13	Petróleo crudo y gas natural		...	100	1	99
14	Extracto piedra, arcilla y arena		100	-	99	1
19	Minerales no metálicos		79	21	22	78
	<u>Total primario</u>		<u>62</u>	<u>38</u>	<u>51</u>	<u>49</u>
20	Alimentos		62	38	78	22
21	Bebidas		58	42	42	58
22	Tabaco		100	-	35	65
23	Textiles		53	48	45	56
24	Confección y calzado		5	95	87	13
25	Madera y corcho		89	12	22	78
26	Muebles		-	100	95	5
29	Manufacturas de caucho		98	2	63	37
	<u>I. Subtotal productos tradicionales</u>		<u>73</u>	<u>27</u>	<u>71</u>	<u>29</u>
27	Pulpa y papel		15	86	3	97
30	Manufacturas de caucho		57	43	91	10
31	Productos químicos		71	29	69	31
32	Derivados de petróleo		10	90	12	88
33	Manufacturas no metálicas		73	28	49	51
	<u>II. Subtotal productos intermedios</u>		<u>32</u>	<u>61</u>	<u>49</u>	<u>51</u>
34	Industrias básicas		36	64	71	29
35	Productos metálicos		50	50	88	12
36	Maquinaria no eléctrica		96	4	91	9
37	Maquinaria eléctrica		90	10	89	11
38	Equipo de transporte		11	89	94	6
	<u>III. Subtotal productos metal metálicos</u>		<u>53</u>	<u>47</u>	<u>84</u>	<u>16</u>
28	Imprenta		79	20	93	8
39	Manufacturas diversas		94	6	78	22
	<u>IV. Subtotal diversos</u>		<u>84</u>	<u>16</u>	<u>90</u>	<u>10</u>
	<u>Total manufacturero</u>		<u>56</u>	<u>44</u>	<u>72</u>	<u>28</u>

Fuente: CEPAL.

Medido en términos de importación feb.

/ofrece a

ofrece a precios competitivos bienes de solamente algunos sectores que se apoyan en sus principales recursos naturales. Con respecto a los demás sectores las compras realizadas por los países de mayor tamaño de mercado son de poco monto, salvo en equipo de transporte por las razones señaladas.

Los rubros que comercializan entre sí los miembros del Acuerdo de Cartagena son en grandes líneas los mismos que exportan a los demás países de la zona, pero inversamente los productos manufacturados que importan desde los tres de mayor tamaño son los que estos mismos países intercambian entre ellos. Las pocas excepciones a esta regla son en confección, calzado y muebles que como ya se afirmó son de escaso volumen.

Se nota claramente en este cuadro la importancia del acuerdo bilateral automotriz entre Argentina y Chile y su peso en el intercambio intra-ALALC. Es el único caso en las industrias de alto contenido tecnológico donde se percibe la complementariedad con tanta claridad. De este flujo sectorial intrazonal, el grupo de Argentina, Brasil y México importa un 89 % desde la subregión mientras la subregión compra un 94 % desde los tres países mencionados. El otro caso que también se destaca de este mismo cuadro 38 es el de los productos de la metalurgia básica en el sentido de un intercambio de productos siderúrgicos por parte de los tres países contra productos no-ferrosos por parte de la subregión andina. Con respecto a los bienes de confección y los muebles parece tratarse de un hecho eventual.

En conclusión, este análisis señala las muchas oportunidades que podrían lograrse en la complementariedad industrial. Los acuerdos de complementación firmados en el seno de la ALALC se concentran en pocos productos específicos de algunos sectores industriales, casi todos mecánicos y químicos. Los resultados obtenidos hasta 1972 demuestran que si bien estos acuerdos lograron cierto éxito, en la mayoría de ellos las partes firmantes son Argentina, Brasil y México, o si no son estos 3 países los que han disfrutado del mayor intercambio.

En el cuadro 39 se percibe que para algunos países el mercado regional es de primera importancia en algunos sectores de exportación. La proporción de las exportaciones sectoriales intrazonales con respecto a las exportaciones totales es muy elevada en Argentina y Chile donde en varios sectores manufactureros alcanza proporciones superiores al 75 %, sobre todo que incluye varios de los sectores llamados dinámicos. En el tramo siguiente donde la proporción está comprendida entre 25 y 50 % los países con mayor participación son Brasil y Colombia.

En términos globales, 10 sectores en el grupo de Argentina, Brasil y México y 9 en el Grupo Andino acumulan más del 25 % de las ventas intrarregionales con la particularidad que únicamente se presenta en la subregión un sector - pulpa y papel - con más del 75 % de exportaciones intrazonales con respecto al total. Estos últimos niveles demuestran que, a pesar de todo, el proceso de integración económica ha tenido cierto éxito y que quedan aún muchos sectores en que pueden desarrollarse las exportaciones hacia la zona y además cabe mejorar la participación de los que ya representan más del 25 %. Queda además señalado que el desarrollo del comercio intrarregional está muy vinculado a la evolución de la capacidad productiva y a cierto grado de equiparidad en su distribución.

Un comercio de estructura dispar conduce con rapidez a la acumulación de saldos negativos que a su vez puede frenar dichas corrientes comerciales, además de los problemas que, siendo de más lenta germinación, pueden afectar la estructura del desarrollo industrial a mayor plazo.

e) Concentración del comercio y situación reciente de los saldos

El comercio intralatinoamericano todavía no tiene características totalmente multilaterales. Se realiza más bien entre pequeños números de países que tienen relaciones fronterizas o de tipo histórico, o que son países de menor desarrollo relativo que se encuentran ligados a países de mayor tamaño.

Cuadro 39

PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRAZONALES CON RESPECTO A LOS TOTALES EN 1970 a/

Concentración sectorial de las exportaciones intrazonales	Argentina	Brasil	México	Promedio de los tres	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino
Superior al 75 por ciento	Pulpa y papel Equipo de transporte Productos metálicos Imprenta Manufacturas diversas Manufacturas no metálicas Maquinaria no eléctrica Bebidas	Pulpa y papel Maquinaria no eléctrica Tabaco Manufacturas no metálicas				Pulpa y papel Imprenta Productos metálicos Madera Bebidas Equipo de transporte	Productos de caucho Productos químicos	Confección	Productos no metálicos	Productos siderúrgicos	Pulpa y papel
Entre 50 y 75 por ciento	Maquinaria eléctrica Derivados del petróleo	Maquinaria eléctrica	Imprenta Productos metálicos	Imprenta Pulpa y papel Tabaco Maquinaria no eléctrica Productos metálicos			Imprenta Maquinaria no eléctrica	Productos químicos	Pulpa y papel		Bebidas Equipo de transporte Imprenta Productos metálicos
Entre 25 y 50 por ciento	Siderurgia Textiles	Siderurgia Equipo de transporte Productos metálicos Madera Productos de caucho		Productos no metálicos Madera Manufacturas diversas Siderurgia Bebidas		Productos químicos	Productos metálicos Productos no metálicos Textiles			Productos no metálicos	Madera Productos metálicos Confección Maquinaria eléctrica

Fuente: CEPAL.

a/ Se tomaron solamente los sectores cuyas exportaciones sectoriales hacia la zona eran superiores a un millón de dólares, y se ordenaron los sectores según su grado de participación, de mayor a menor.

En la mayoría de los casos se trata de comercio fronterizo como se observa en el cuadro 40. Argentina dentro del ámbito latinoamericano, comercia principalmente con Brasil, Bolivia y Chile y recíprocamente el principal mercado zonal para Brasil es el argentino. En este mismo cuadro se percibe que Bolivia tiene sus principales corrientes de intercambio con Perú y Argentina y que Perú está ligado con Bolivia, Colombia y Ecuador.

Existe también un segundo grupo de países donde se mezclan el intercambio fronterizo y el comercio con países no limítrofes específicos. En este caso se encuentra Colombia que comercia con Ecuador y Perú pero también con México y Chile, Venezuela con Colombia y México, y Chile con Argentina y Ecuador.

Finalmente, México que por razones geográficas no tiene ninguna frontera común con los países de la ALALC comercia principalmente con Perú y Venezuela.

Ultimamente estas tendencias al comercio no multilateral se refuerzan en los casos de Argentina-Brasil; Argentina-Chile; Colombia-Ecuador-Perú; México-Venezuela; Brasil-Chile y Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay.

Con respecto a los saldos comerciales, si bien se ha considerado en otra parte de este estudio su evolución desde 1961 hasta la fecha, cabe señalar algunos hechos basados en la matriz de importaciones de 1972 (véase el cuadro 42).

Argentina logra un saldo positivo de cierta magnitud, tanto en valores absolutos como en valores relativos, con Brasil y México y también con el conjunto de la subregión andina. A nivel de países se observa en el cuadro 41 que el saldo positivo con Chile es muy importante, casi 60 % del comercio recíproco y que, en cambio, los fuertes saldos negativos relativos con Bolivia, Ecuador y Venezuela corresponden a cifras absolutas de pequeño orden de magnitud.

Cuadro 40

CONCENTRACION DE LAS IMPORTACIONES INTRAZONALES EN 1972 a/

Origen Destino	Argentina	Brasil	México	Sub- Total	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Peru	Venezuela	Grupo Andino
Argentina	-	2.5	0.5	0.9	2.0	0.6	2.0	0.6	1.1	0.8	1.2
Brasil	1.9	-	1.0	1.1	0.8	0.2	0.8	0.3	0.9	1.2	0.8
México	0.6	1.3	-	0.7	0.1	0.3	0.8	0.2	2.3	2.9	1.4
<u>Subtotal</u>	<u>0.9</u>	<u>1.2</u>	<u>0.7</u>	<u>1.0</u>	<u>1.2</u>	<u>0.4</u>	<u>1.3</u>	<u>0.5</u>	<u>1.1</u>	<u>1.3</u>	<u>1.0</u>
Bolivia	1.7	1.1	0.3	1.2	-	0.5	1.1	0.1	2.4	-	0.6
Colombia	0.6	0.6	2.0	0.9	0.4	-	2.1	3.9	2.0	0.7	1.2
Chile	1.8	0.7	1.0	1.3	0.8	0.7	-	1.9	0.5	0.4	0.5
Ecuador	0.2	0.2	0.6	0.3	-	5.6	0.8	-	1.4	2.7	2.2
Perú	0.5	0.5	1.0	0.6	2.0	4.3	0.8	2.4	-	1.0	1.7
Venezuela	0.4	1.2	3.5	1.2	-	2.1	0.6	0.1	0.8	-	0.6
<u>Grupo Andino</u>	<u>1.1</u>	<u>0.7</u>	<u>1.4</u>	<u>1.0</u>	<u>0.8</u>	<u>1.9</u>	<u>0.6</u>	<u>1.7</u>	<u>0.8</u>	<u>0.6</u>	<u>1.0</u>

Fuente: CEPAL.

a/ Obtenido por la división de la participación porcentual del origen de las importaciones de cada país por la participación porcentual de cada país de destino en el total del comercio intrazonal.

Cuadro 41

SALDOS COMERCIALES CON RESPECTO AL TOTAL DE IMPORTACIONES INTRAZONALES EN 1972a/

(Porcentajes)

Origen Destino	Argentina	Brasil	México	Subtotal	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino
Argentina	-										
Brasil	19.6	-									
México	14.7	43.6	-								
Subtotal	19.1	-27.2	15.9	-							
Bolivia	-63.2	-55.3	60.0	-56.2	-						
Colombia	3.5	50.5	84.1	47.4	(-)	-					
Chile	59.8	35.7	71.6	57.1	63.1	-5.9	-				
Ecuador	-147.8	-94.4	77.8	-44.1	(-)	53.7	-396.0	-			
Perú	8.3	-23.6	14.3	1.1	61.0	81.7	23.8	65.4	-		
Venezuela	-147.7	-125.5	1.3	-12.3	-	59.9	-143.5	-6 450.0	-297.3	-	
Grupo Andino	25.1	-23.3	57.9	17.2	58.0	58.7	-61.4	-23.5	-294.2	48.3	-

Fuente: CEPAL.

Nota: Saldos comerciales en millones de dólares divididos por el total de importaciones intrazonales de cada país entre sí. Las cifras positivas son favorables al país de la columna.

Cuadro 42

IMPORTACIONES SEGUN ORIGEN Y DESTINO EN 1972

(Millones de dólares corrientes)

Origen		Argentina	Brasil	México	Grupo I	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino	Gran Total
Destino													
Argentina	-	175.0	19.1	194.1	28.4	13.8	55.7	5.7	17.8	32.2	153.6	347.7	
Brasil	217.6	-	43.8	261.4	11.8	4.8	22.9	3.5	15.2	53.9	112.1	373.5	
México	22.4	30.5	-	52.9	0.4	2.6	7.6	0.6	12.6	38.8	62.6	115.5	
Grupo I	240.0	205.5	62.9	508.4	40.6	21.2	86.2	9.8	45.6	124.9	328.3	836.7	
Bolivia	17.4	7.6	1.0	26.0	-	1.1	3.1	0.1	4.1	-	8.4	34.4	
Colombia	14.3	9.7	16.3	40.3	1.1	-	12.5	7.6	7.1	5.9	34.2	74.5	
Chile	138.6	35.6	26.8	201.0	8.4	11.8	-	12.4	6.4	11.2	50.2	251.2	
Ecuador	2.3	1.8	2.7	6.8	-	16.4	2.5	-	2.7	13.1	34.7	41.5	
Perú	19.4	12.3	14.7	46.4	10.5	38.8	8.4	7.8	-	14.7	80.2	126.6	
Venezuela	13.0	23.9	39.3	76.2	-	14.7	4.6	0.2	3.7	-	23.2	99.4	
Grupo Andino	205.0	90.9	100.8	396.7	20.0	82.2	31.1	28.1	24.0	44.9	230.9	627.6	
Total	445.0	296.4	163.7	905.1	60.6	104.0	117.2	37.2	69.6	169.8	559.2	1 464.3	

Fuente: CEPAL.

La situación es algo distinta en Brasil que experimenta fuerte déficit comercial con Argentina y México, y también con el Grupo Andino, salvo con Colombia y Chile. A largo plazo el tener que enfrentar siempre un saldo comercial negativo implicaría la necesidad de resolver problemas financieros de las importaciones desde la zona, pero últimamente como se vio en el gráfico 13 anterior, Brasil tiende a reducir la manera drástica su desequilibrio comercial con la zona.

México y Venezuela disfrutaban de saldos favorables con casi todos los países de la región y en conjunto.

En cambio Chile en el año 1972 tenía déficit comercial con prácticamente todos los países de la región y de gran magnitud con Argentina, Brasil, México y Venezuela. Este hecho es de cierta seriedad pues desde 1961 Chile ha tenido siempre una balanza comercial negativa con la ALALC en su conjunto y últimamente ha tenido que recurrir a las cláusulas de salvaguardia con algunos países y recurrir al financiamiento externo de sus importaciones mediante préstamos a mediano plazo.

Estos desequilibrios, y otros similares pero de menor magnitud que pueden advertirse, muestran los problemas de la disparidad en el comercio regional, y también señalan que la evolución favorable de los saldos requiere de nuevas y vigorosas corrientes comerciales que sin duda, deben contener una proporción elevada de manufacturas. Estas nuevas composiciones del comercio pueden también contribuir a un comercio realmente multilateral.

