

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1976

SUMARIO

América Latina en los escenarios posibles de la distensión <i>José Medina Echavarría</i>	9
La revolución de los banqueros en la economía internacional: Un mundo sin sistema monetario <i>Carlos Massad</i>	89
Industrialización y empleo: Experiencia en Asia y estrategia para América Latina <i>Akio Hosono</i>	115
Estructura productiva y dinámica del desarrollo <i>Gérard Fichet y Norberto González</i>	161
Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina <i>Jorge Graciarena</i>	203
Algunas publicaciones de CEPAL	239
Notas y comentarios	251
Homenaje: Oscar Varsavsky	259

Estructura productiva y dinámica del desarrollo

*Gérard Fichet y
Norberto González**

Los autores critican la falsa antinomia entre las políticas de sustitución de importaciones y de exportación de manufacturas. Tomarlas como alternativas excluyentes plantea opciones parcializadas que no dan respuesta adecuada a las necesidades del desarrollo. La sustitución sin exportaciones, realizada en el marco estrecho de cada mercado nacional, conduce a ineficiencia y altos costos. La exportación de manufacturas sin sustitución mantiene el atraso actual en la producción de bienes de capital e intermedios básicos que impide un desarrollo menos dependiente y más acelerado y provoca la actual inserción deficiente de América Latina en la economía mundial. Los autores muestran que, en economías desarrolladas, cuanto más grande es el mercado, más lejos se puede llegar en el desarrollo industrial sin perder eficiencia. A la luz de esta experiencia sugieren que si en América Latina se combinaran las políticas de sustitución de importaciones y de exportación de manufacturas por medio de la cooperación entre los países de la región, ésta lograría una mejor inserción en la economía internacional y un nivel mucho más alto de desarrollo.

* El Sr. González es Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL y el Sr. Fichet es funcionario de la misma División.

Introducción¹

En la mayor parte de los países de América Latina está planteada la polémica acerca de la estrategia de desarrollo que debe seguirse, y se discute entre otros aspectos fundamentales, el papel que deben ocupar en ella las políticas de sustitución de importaciones y de exportación de manufacturas.

Se tratará de demostrar en este trabajo que ha llegado el momento de considerar tales políticas como elementos complementarios de una estrategia de desarrollo para América Latina. La falsa oposición que se plantea frecuentemente entre ambas es el resultado de una simplificación errónea y sólo sirve para confundir la búsqueda de soluciones apropiadas.

Esa confusión ha conspirado principalmente contra la cooperación latinoamericana en el plano industrial y comercial. La sustitución de importaciones suele concebirse equivocadamente como una política que sólo puede enmarcarse en el reducido ámbito de cada mercado nacional. La exportación de manufacturas, fundamentalmente de los países de mayor tamaño económico de la región, tampoco ha destacado con suficiente claridad el importante papel que puede desempeñar el comercio latinoamericano como instrumento para lograr una nueva inserción de estos países en la economía mundial. Por ello, tiende a suponerse que es posible pasar directamente de la etapa histórica de industrialización nacional altamente protegida a la conquista de mercados

¹ Los autores agradecen a Juan Ayza su participación en el análisis de la relación entre las posibilidades de desarrollo de los sectores industriales más dinámicos y la dimensión de la demanda nacional, la que ocupa un lugar importante en el argumento central de este artículo.

internacionales, considerando al mercado latinoamericano como si no fuera más que una parte del mundial, sin asignar un papel importante a la cooperación entre países de América Latina, y desconociendo por lo tanto las posibilidades de la sustitución de importaciones en el ámbito del mercado regional.

Estas concepciones equivocadas adquieren una importancia especial cuando se considera el período de dificultades y transformaciones profundas por el que atraviesan tanto la economía mundial como la latinoamericana. América Latina, sin perder su carácter de integrante del mundo en desarrollo, se va singularizando cada vez más como una zona que en sus características, problemas y posibilidades se distingue del resto del Tercer Mundo. Por su mayor ingreso por habitante ha ido quedando crecientemente excluida de los mecanismos internacionales de cooperación financiera. Su grado de desarrollo industrial, mayor en promedio que el de países de África y Asia, le brinda la posibilidad de asignar un papel más destacado al sector manufacturero tanto en el crecimiento de las exportaciones como en la solución de problemas internos de absorción de mano de obra y de superación de la pobreza masiva, sin perjuicio de la importancia que seguirán teniendo las exportaciones de bienes primarios y de manufacturas simples. Muchos de los países latinoamericanos están ya exportando cantidades importantes no sólo de manufacturas simples sino también de bienes de capital y otros productos de tecnología bastante avanzada elaborados por las industrias mecánicas. Es muy claro que resulta indispensable definir un nuevo papel para América Latina y una nueva forma de inserción de los países latinoamericanos en el comercio y en la industria mundiales.

Como se tratará de mostrar más adelante, la cooperación regional² tiene que desempeñar un papel primordial en esta nueva inserción y en el logro de un equilibrio adecuado entre la sustitución de importaciones y la conquista de mercados externos.

En la sección siguiente se analiza la relación que existe, para las industrias productoras de bienes de capital e intermedios, entre el tamaño del mercado propio y las posibilidades de aumentar la producción y el comercio en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que tienen economías competitivas. Se podrá apreciar que si en América Latina las condiciones de competencia fueran similares a las de estas economías, la posibilidad de contar con un mercado de tamaño regional ampliaría considerablemente las potencialidades de transformación de la estructura productiva interna y del comercio; esto es válido aun para los países más desarrollados y de mayor tamaño de América Latina.

En la sección 2 y 3 se enuncian algunas opciones y estrategias y se examinan las posibilidades de desarrollo latinoamericano, bajo el supuesto de que continuara confiándose exclusivamente en el mercado nacional y en el esfuerzo aislado de cada país por conquistar mercados externos; se verá allí que estas posibilidades son muy limitadas, porque en estas condiciones, las transformaciones viables en las estructuras de la producción y del comercio serían muy restringidas.

² Las hipótesis que aquí se presentan sólo tienen carácter ilustrativo y se refieren a un conjunto de países que incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela; como eran limitadas las informaciones estadísticas relativas a los otros países de América Latina no fueron incluidos en estas hipótesis, pero por supuesto la cooperación debería extenderse a toda la región.

La sección 4 analiza sintéticamente una hipótesis de cooperación centrada en el fomento de las industrias mecánicas y químicas y del comercio regional de su producción. Los resultados podrían ser muy importantes pues no sólo se aceleraría apreciablemente el ritmo de desarrollo, sino que además se superaría el atraso sistemático de estos sectores, por

cuanto se mantendrían condiciones de competencia internacionales y podrían crecer considerablemente sus exportaciones hacia el resto del mundo. Al final se esbozan sintéticamente algunos de los instrumentos que podrían servir para llevar a la práctica la estrategia de cooperación regional.

1.

Inserción de América Latina en el comercio y la industria mundiales: pasado y presente

En América Latina las estructuras del comercio exterior y de la producción industrial presentan serias deficiencias en relación con las de países industrialmente avanzados, lo que queda de manifiesto tanto en la evolución de los últimos veinticinco años como en la situación actual.

a) *Evolución de los últimos 25 años*

El análisis del comportamiento del sector externo y de la industria permite destacar algunas características que repercutirán con fuerza en el futuro desarrollo económico de la región.

El proceso de sustitución de importaciones fue muy intenso en los últimos 25 años, particularmente hasta mediados de los años sesenta, y desde entonces se ha producido un aumento sin precedentes de las exportaciones, y paralelamente de las importaciones. Sin embargo, debe señalarse que:

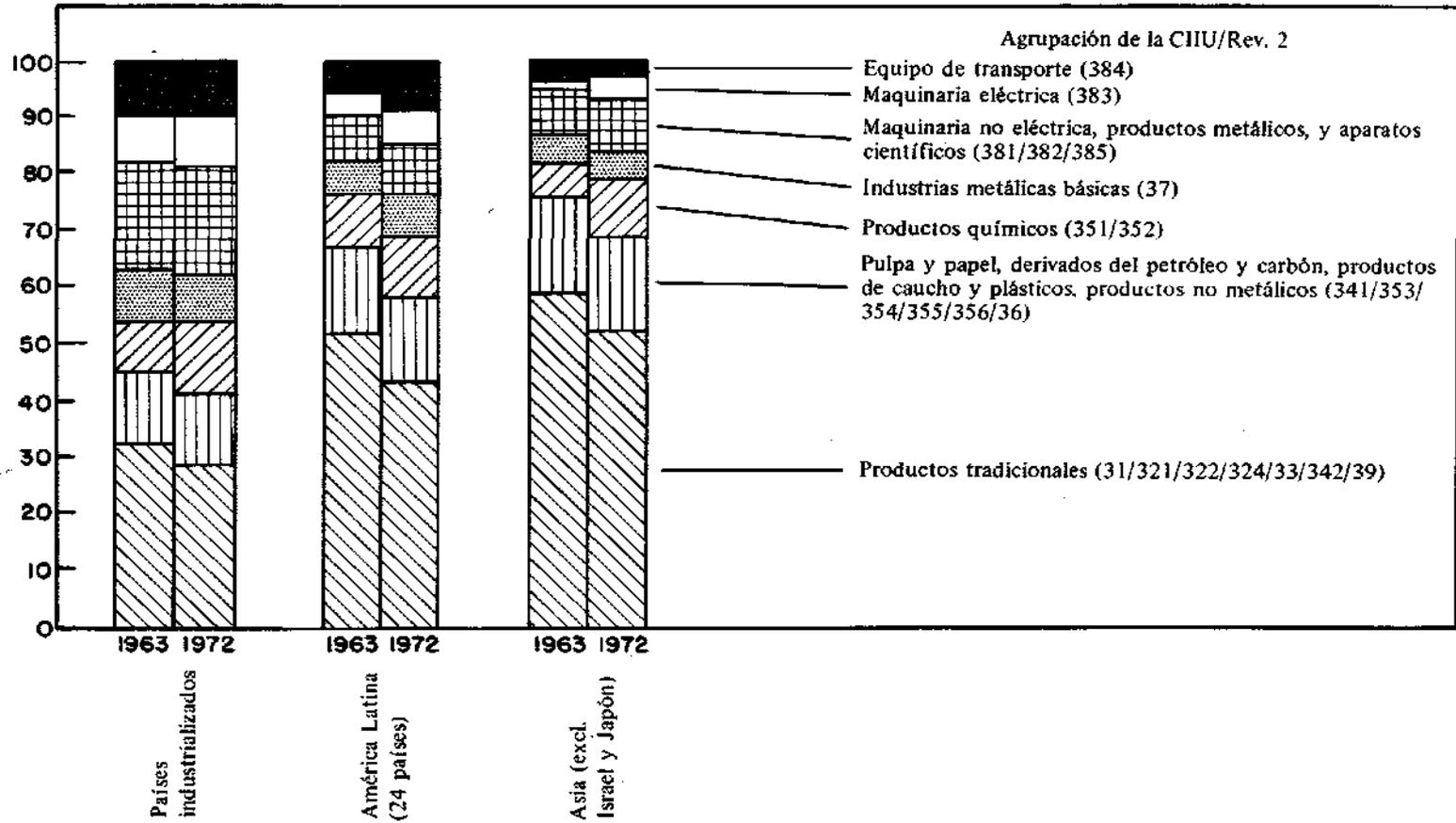
i) La sustitución de importaciones muestra avances muy desiguales; no sólo algunos países están más retrasados que otros sino que hasta en los más avanzados, algunos sectores de industrias de gran importancia estratégica para el desarrollo (bienes de capital e intermedios) se encuentran rezagados y registran todavía

coeficientes de abastecimiento importado bastante altos;

ii) La velocidad de crecimiento de las importaciones latinoamericanas, que era sólo de 0.4 veces la del producto hasta 1964, ha pasado a ser de 1.3 veces y en algunos países casi la ha duplicado. Entre las principales causas de este fenómeno cabe destacar, ante todo, que al aumentar el ingreso por habitante, crece más rápido la demanda de bienes con contenido importado mayor (bienes intermedios y equipos de producción) ya que el atraso tecnológico y la baja capacidad de innovación de la región obligan a importar muchos de los bienes nuevos. Segundo, en muchos países se han liberalizado crecientemente las importaciones por el rápido crecimiento del valor de las exportaciones y por el acceso al financiamiento externo.

iii) El sector industrial de América Latina en su conjunto creció, en el período 1963-1972, más rápidamente que el de los países industrializados, pero todavía su estructura productiva difiere mucho de la de estos últimos. (Véase el gráfico 1.) En la industrialización latinoamericana se ha dado prioridad a la producción de bienes de consumo sobre la de bienes de capital e intermedios.

Gráfico I
 COMPOSICION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1963 Y 1972
 (Porcentajes)



Fuente: Estimaciones de la CEPAL, basadas en Naciones Unidas, *The Growth of World Industry*, 1972 edition. N° de venta: E.74. XVIII.4, Nueva York, 1974.

iv) Alrededor de la mitad de la población latinoamericana queda casi totalmente al margen de la demanda manufacturera y tan sólo una quinta parte de la población total contribuye a crear un mercado para la industria y le sirve de base para que salga al exterior. Quedan al margen de la demanda los estratos de bajos ingresos afectados por el desempleo y el subempleo. En el otro extremo se encuentra un pequeño sector social, con patrones de consumo muy diversificados y refinados, que orienta la industrialización. El tamaño reducido de los mercados efectivos, atribuible a este factor y a la falta de integración entre los países es un elemento importante que explica el atraso de los sectores industriales más dinámicos y de mayor significación para el desarrollo, como los productores de bienes de capital e intermedios; en mercados pequeños es difícil obtener escalas de producción competitivas y ello limita las posibilidades de exportación de manufacturas, lo cual a su vez contribuye a producir el tipo peculiar de inserción actual de la región en la economía mundial.

v) Las exportaciones de manufacturas crecieron rápidamente desde 1970 en adelante en varios países de la región. Sin embargo, todavía representan sólo algo más de una quinta parte de las exportaciones totales,³ y por lo tanto, no permiten asegurar un crecimiento rápido del volumen total de las exportaciones. Además los tres países de mayor tamaño económico concentran el 75% de las exportaciones industriales. El comercio intrazonal tiene gran importancia, especialmente en la exportación industrial; el

³ CEPAL, *Las exportaciones de manufacturas en América Latina*, E/CEPAL/L.128, enero de 1976, muestra que las ventas de manufacturas tradicionales representan casi la mitad del total de exportaciones industriales.

área absorbía, en 1974, el 70% y el 46% respectivamente, de las exportaciones de bienes metalmecánicos de la Argentina y el Brasil.

vi) En los últimos años el déficit del balance comercial ha vuelto a constituir el elemento limitativo fundamental del desarrollo. Los precios de las materias primas, que aumentaron transitoriamente, han bajado (salvo excepciones como la del petróleo) y han vuelto a mostrar su tendencia acostumbrada. El ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas se ha reducido, por efecto de los problemas que aquejan a las economías de los países industrializados. En cambio, por la inflación mundial los precios de las importaciones están aumentando y continuarán subiendo, al menos por algún tiempo, y también aumentan fuertemente los servicios del financiamiento externo. De modo que para los próximos años es razonable esperar que el balance de pagos tenderá a condicionar el desarrollo de muchos de los países de la región.

b) Deficiencias actuales de las estructuras industrial y comercial

En las importaciones latinoamericanas predominan los productos de las industrias mecánicas e intermedias. El 40% de las importaciones totales de bienes de la región corresponde a productos mecánicos, en tanto que la proporción es muy inferior en el Japón (14%) y en los Estados Unidos.

La diferencia es aún más evidente en el caso de las exportaciones, ya que mientras el 45% de las exportaciones totales de bienes de ambos países industrializados se componía de productos mecánicos en 1970, esa proporción ahora es en América Latina de sólo 6%. La diferencia es mucho más marcada en valores absolutos; el valor de las exporta-

ciones latinoamericanas de esos bienes (provenientes de varios países) fue de 2 000 millones de dólares, el de las del Japón 9 000 millones y el de las de los Estados Unidos 20 000 millones. En cambio, gran proporción de las exporta-

ciones latinoamericanas se compone de productos primarios (45%), mientras que en las del Japón y los Estados Unidos su participación es muy inferior. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1
COMPOSICION DEL COMERCIO EXTERIOR
(Porcentaje del total de exportaciones e importaciones)

Agrupaciones CIIU/Rev. 1	Japón (1970)		Estados Unidos (1970)		América Latina (a mediados de los años setenta)	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones ^a	Importaciones
Productos primarios ^b	3.7	52.3	20.8	20.4	44.8	17.1
Industrias tradicionales ^c	24.3	16.7	13.0	26.7	24.6	9.1
Industrias intermedias ^d	26.7	17.1	19.8	22.9	25.1	33.8
Industrias mecánicas ^e	45.3	13.9	46.4	30.0	5.5	40.0

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics 1972-1973* (N° de venta: E.74.XVII.6) y estimaciones de la CEPAL para América Latina.

^aEn las industrias tradicionales e intermedias se incluyen, en este cuadro, bienes que la clasificación de la UNCTAD considera correctamente como primarios y semimanufacturados. Esto explica la diferencia entre la proporción de manufacturas respecto al total según este cuadro y la de poco más de un quinto de manufacturas propiamente dichas que se mencionó anteriormente en el texto.

^bAgrupaciones 01 a 19 de la CIIU/Rev. 1.

^cAgrupaciones 20 a 16 y 28, 29 y 39 de la CIIU/Rev. 1.

^dAgrupaciones 27 y 30 a 34 de la CIIU/Rev. 1.

^eAgrupaciones 35 a 38 de la CIIU/Rev. 1.

Es muy marcada en América Latina la asimetría del comercio exterior determinada por el distinto peso que tienen los productos de la industria mecánica y los productos primarios en las importaciones y en las exportaciones totales; esta asimetría no ocurre en los países desarrollados. Asimismo, la participación de los bienes tradicionales en las importaciones y exportaciones es más similar en los Estados Unidos que en América Latina.

En el Japón, el fuerte desequilibrio que muestra el comercio exterior de productos primarios obedece a la escasez de recursos naturales en dicho país.

La estructura de la producción manufacturera latinoamericana difiere mucho de las del Japón o los Estados Unidos. (Véase el cuadro 2.) En América Latina la participación relativa de la industria mecánica en la producción total es bastante inferior a la de ambos países indus-

trializados; como se verá claramente más adelante al examinar con detenimiento los componentes de los bienes de capital.

En cambio, predomina en la región la producción de bienes tradicionales e intermedios.⁴

Cuadro 2

COMPOSICION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

(Porcentajes respecto al total de la producción)

	Japón (1970)	Comunidad Económica Europea ^a (1972)	Estados Unidos (1970)	América Latina (a mediados de los años setenta)
Industrias tradicionales ^b	25.6	29.0	36.6	38.5
Industrias intermedias ^c	29.5	34.0	27.4	37.8
Industrias mecánicas ^d	44.9	37.0	36.0	23.7

Fuentes: Naciones Unidas, *The Growth of World Industry, 1972 edition, op. cit.* Volumen I, "General Industrial Statistics, 1962-1971" y estimaciones de la CEPAL para América Latina.

^aIncluye nueve países.

^bAgrupaciones 20 a 26, 28, 29 y 39 de la CIIU/Rev.1.

^cAgrupaciones 27 y 30 a 34 de la CIIU/Rev.1.

^dAgrupaciones 35 a 38 de la CIIU/Rev.1.

Es decir, América Latina, en comparación con otros países, está atrasada en la producción de bienes de capital e intermedios básicos, y eso se refleja en la estructura asimétrica de su comercio exterior.

Los productos mecánicos que tienen un peso relativo menor en la producción latinoamericana (23.7) y que son los que más gravitan en las importaciones de bienes industriales (48.3), son justamente aquellos cuyo volumen de comercio mundial crece más velozmente: 10.7% anual en el período 1965-1973. En cambio, en las exportaciones latinoamericanas predominan los productos cuya tasa

de comercio mundial crece a un ritmo más lento; en el mismo período el volumen de las exportaciones mundiales de bienes agrícolas ha crecido al 3.7% anual.⁵

Estas deficiencias en las estructuras de producción y de comercio contribuyen a que aumenten más rápidamente las necesidades de importación que las exportaciones, y por consiguiente conducen al estrangulamiento externo.

Al analizar más en detalle la participación absoluta en el comercio total de los sectores químicos y mecánicos, se percibe que en ellos muestra América Latina el mayor atraso. En el cuadro 3,

⁴Las industrias productoras de bienes intermedios incluyen las industrias básicas de metales no ferrosos, que tienen mucha importancia en América Latina.

⁵Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *El comercio internacional en 1973/1974*, Nº de venta: GATT/1974-4, Ginebra, 1974.

se puede apreciar que las importaciones de productos químicos, de maquinaria no eléctrica y eléctrica y de equipo de transporte alcanzan a 14 400 millones de dólares (50% de las importaciones totales latinoamericanas) y sus ventas tan sólo a 4 300 millones de dólares (12%

del total). En cambio, en los Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea (CEE) la participación relativa de estos bienes en las compras es menor que en las ventas (30 y 50%, respectivamente)

Cuadro 3

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALGUNOS SECTORES ESTRATEGICOS

(Miles de millones de dólares)

Sector	Estados Unidos ^a (1970)		Comunidad Económica Europea ^{a b} (1972)		América Latina (hacia mediados de los años setenta) ^c	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
Productos químicos	1.6	4.3	12.6	16.5	4.3	2.6
Maquinaria no eléctrica	3.0	8.4	15.2	24.9	5.0	0.5
Maquinaria eléctrica	2.3	3.0	8.1	10.9	2.1	0.8
Equipo de transporte	5.9	6.5	11.4	20.1	3.0	0.4
<i>Subtotal de estos sectores</i>	<i>12.8</i>	<i>22.2</i>	<i>47.3</i>	<i>72.4</i>	<i>14.4</i>	<i>4.3</i>
Otros bienes	27.2	21.0	106.8	81.2	14.4	26.0
<i>Total de bienes</i>	<i>40.0</i>	<i>43.2</i>	<i>154.1</i>	<i>153.6</i>	<i>28.8</i>	<i>30.3</i>

Fuente: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics, 1972-1973*, op. cit., y estimaciones de la CEPAL para América Latina.

^aPrecios corrientes.

^bIncluye los nueve países.

^cPrecios de 1973.

En cada uno de los sectores señalados se observa un claro desequilibrio. Los países industrializados exportan mucho más de lo que importan, porque venden estos tipos de bienes a los países en desarrollo, mientras que entre ellos compran y venden productos de sectores similares. En cambio, en América Latina la asimetría es muy marcada y desfavorable; la relación entre las importaciones y

las ventas regionales de maquinaria no eléctrica es de diez a uno, y para el equipo de transporte de siete a uno.

En años recientes el valor bruto de la producción por habitante en las industrias químicas de América Latina es sólo un cuarto del de Francia, un quinto de aquél de Japón, un sexto del de Alemania y un séptimo del de los Estados Unidos. En las industrias mecánicas la

diferencia es mucho mayor; el valor de la producción per cápita en la región equivale a 1/3 del de Italia, 1/6 del de Holanda, 1/10 del de Alemania, del Reino Unido o del Japón y a 1/13 del de Suecia.

Siendo menor el producto total por habitante de América Latina, cabe esperar que en cada uno de los sectores la región esté rezagada en comparación con

los países desarrollados. Pero debe señalarse que el atraso de los cuatro sectores estratégicos incluidos en el cuadro 3 es mucho mayor que el del resto de la economía. En el cuadro 4, se aprecia que la distancia entre el producto interno bruto total por habitante de América Latina y el de los países desarrollados es mucho menor que la indicada en el párrafo anterior para estos sectores industriales.

Cuadro 4
COMPARACION DE ALGUNAS VARIABLES, 1972
(Con respecto al promedio de América Latina)

<i>Países o grupos de países</i>	<i>Producto interno bruto (por habitante)</i>	<i>Producto de los sectores productivos de bienes (por habitante)</i>	<i>Producto manufacturero (por habitante)</i>	<i>Población</i>
<i>América Latina (19 países)</i>	1.0	1.0	1.0	1.00
Argentina	1.9	2.0	2.5	0.09
Brasil	0.8	0.8	0.8	0.36
México	1.4	1.3	1.4	0.19
Grupo Andino (6 países)	0.9	1.0	0.8	0.25
Alemania occidental	6.2	7.1	10.8	0.22
Bélgica	5.4	4.7	6.8	0.03
Canadá	7.0	4.9	6.1	0.08
España	2.0	1.8	1.8	0.12
Estados Unidos	8.2	6.0	8.8	0.74
Francia	5.8	6.1	8.3	0.18
Italia	3.2	3.2	4.3	0.18
Japón	4.0	4.1	5.8	0.38
Reino Unido	3.9	3.0	4.4	0.20
Suecia	7.6	6.0	8.0	0.03

Fuentes: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, julio de 1975 y estimaciones de la CEPAL y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) para América Latina.

Nota: Las variables para los países industrializados están expresadas en precios corrientes del año 1972, mientras que para América Latina están a precios del año 1970. Los valores absolutos para América Latina en 1972 son los siguientes: producto interno bruto, 680 dólares; producto de los sectores productivos, 320 dólares; producto manufacturero, 160 dólares; población, 282.2 millones de habitantes.

c) *Relación entre tamaño de mercado, especialización y comercio exterior en economías competitivas*

Todo lo dicho hasta ahora es importante porque, como se verá a continuación, cuanto más pequeño es el tamaño de un país, más necesita exportar para llegar a tener una escala de producción industrial que le permita competir en los mercados mundiales. Eso lleva a cada país a especializar sus exportaciones intrasectorialmente y por lo tanto a importar de otros países lo que no puede fabricar de manera competitiva. Esto se aprecia con toda claridad en los países europeos pequeños, donde el coeficiente global de importaciones con respecto al producto interno bruto es alto y tiende a crecer al mismo tiempo que aumentan las exportaciones. En los países de la OCDE las economías son muy abiertas para así ser competitivas. También desempeña un papel importante el margen de preferencias que existe entre estos mismos países. Es así como en las primeras etapas de funcionamiento de la Comunidad Económica Europea el arancel externo era mucho más alto que el interno, de suerte que las industrias pudieron producir a escala regional; una vez obtenido ese objetivo, estuvieron en condiciones de competir en el exterior.

Otra forma de expresar el mismo fenómeno está dada por la relación entre el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda y el tamaño interno de la misma. Cuanto mayor sea el tamaño de un mercado, menor podrá ser el coeficiente de importaciones. Así ocurre en la realidad en cada uno de los sectores industriales importantes de los países que pueden competir en el plano mundial, como se observa en el gráfico 2. A medida que aumenta el tamaño del mercado nacional la necesidad de importar disminuye en términos relativos, pues las

industrias de cada uno de estos sectores pueden trabajar competitivamente con costos bajos y alta eficiencia contando con este mayor tamaño del mercado nacional y una exportación relativamente más reducida. En cambio, los países con un mercado más pequeño tienen un alto coeficiente de importación para evitar producir bienes en condiciones ineficientes. Dada su dimensión de mercado los países europeos más pequeños como los escandinavos, Suiza, Bélgica, los Países Bajos, etc., se han especializado en las producciones de algunos bienes de cada sector, e importan otras piezas o bienes del mismo sector que no podrían producir competitivamente.⁶

La especialización se traduce en un alto coeficiente de exportación con respecto a la producción, y de importación respecto a la demanda.

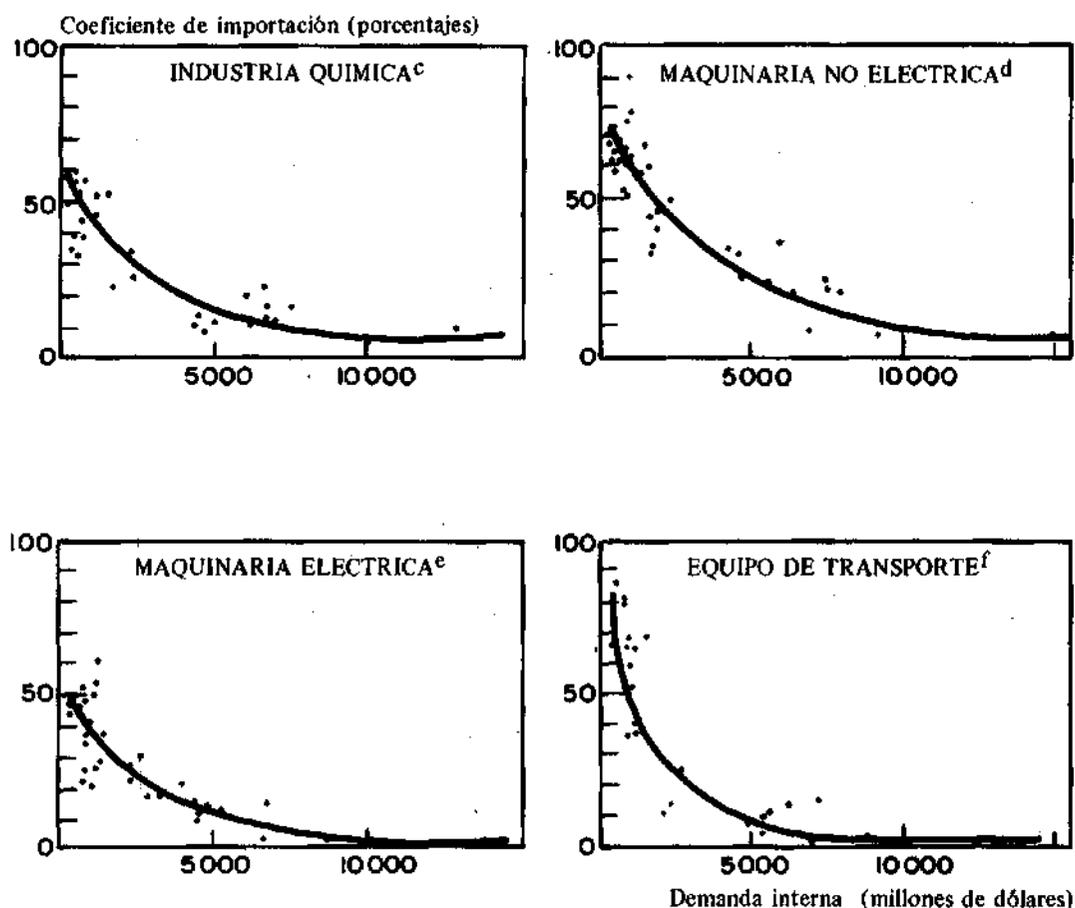
Puede entonces esperarse que, dentro de cada uno de estos sectores básicos industriales, el monto que generan las ventas de algunos bienes sea similar al de las compras de aquellos que no se fabrican nacionalmente. Si esto ocurriera, sería muy importante pues permitiría que el hecho de producir en forma competitiva fuera compatible con el de tener una estructura productiva diversificada que comprendiera los diversos tipos de bienes mecánicos y químicos que son tan importantes para el desarrollo. Observando también en los países de la OCDE la relación entre las exportaciones y las importaciones de cada uno de los sectores aludidos, se aprecia que efectivamente en cada uno de ellos se da esta

⁶ Por supuesto, la magnitud de la demanda no es el único elemento que determina las posibilidades de avance industrial. La dotación de factores —incluida la mano de obra calificada— es también un elemento importante. Pero dicho tamaño de demanda condiciona la especialización y las posibilidades de abordar industrias de estos tipos.

Gráfico 2

PAISES DE LA OCDE^a: COEFICIENTE DE IMPORTACION CON RESPECTO A LA MAGNITUD DE LA DEMANDA INTERNA EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES, EN VARIOS AÑOS^b

(Escala natural)



Fuente: CEPAL, sobre la base de OCDE, *The Chemical Industry* y *The Engineering Industries in North America - Europe - Japan*, varios números.

^aExcluidos los Estados Unidos en todos los casos, porque su demanda interna es demasiado grande frente a la de los demás países.

^bSe utilizó la función: $\log M/D_i = a + b \log D_i + c (\log D_i)^2$.

^c $\log M/D_i = -0.4642 + 1.7523 \log D_i - 0.3511 (\log D_i)^2$ años 1963-1968-1970
(0.7663) (0.1172) $R^2 = 0.8423$

^d $\log M/D_i = -1.9714 + 2.7685 \log D_i - 0.5039 (\log D_i)^2$ años 1966-1967-1969
(0.5923) (0.0892) $R^2 = 0.8557$

^e $\log M/D_i = -4.2845 + 4.3063 \log D_i - 0.7796 (\log D_i)^2$ años 1966-1967-1969
(0.7492) (0.1160) $R^2 = 0.8627$

^f $\log M/D_i = -0.0043 + 2.0896 \log D_i - 0.4972 (\log D_i)^2$ años 1966-1967-1969
(1.6157) (0.2360) $R^2 = 0.9256$

equivalencia entre compras y ventas, siendo en todo caso más favorable la situación de los países a medida que aumenta la magnitud de su demanda nacional. Los países de tamaño mayor están en mejores condiciones para producir internamente estos tipos de bienes; así, sus necesidades de importación de bienes de cada sector son proporcionalmente más pequeñas y se compensan en exceso con las exportaciones.

En cambio, en un país pequeño, las necesidades de importación son proporcionalmente mayores con respecto a la demanda y pueden no compensarse totalmente con las exportaciones de bienes del mismo sector, pues el tamaño del mercado nacional no es suficiente para alentar la producción nacional en la medida requerida. En el gráfico 3 se aprecia que para países que comercian en condiciones competitivas como son los de la OCDE, existe una correlación entre el tamaño de la demanda nacional y la proporción de sus exportaciones con respecto a las importaciones en las industrias químicas.⁷ Cuanto más grande es el país, mayores son las exportaciones en comparación con las importaciones. También se observa en el mismo gráfico 3 que los países de la OCDE tienden sistemáticamente a exportar a los países en desarrollo más de lo que importan de ellos, situación de desventaja para estos últimos que hay que ir corrigiendo, ya que en esta forma el mundo en desarrollo está ayudando a los países industrializados a acentuar su industrialización y en particular permitiendo a los países más pequeños de la OCDE compensar en

parte su situación desfavorable en el comercio con los países mayores miembros de ella.

En el caso de América Latina, el gráfico 4 muestra muy claramente que en los sectores químicos y mecánicos, las importaciones desde países de la OCDE son muy elevadas y las exportaciones hacia ellos casi inexistentes. En 1973, el 45% de las ventas totales de los países de la OCDE a América Latina se componía de bienes mecánicos, mientras que el 95% de sus compras correspondía a productos primarios latinoamericanos.

d) *Relación entre tamaño de mercado y comercio exterior en América Latina*

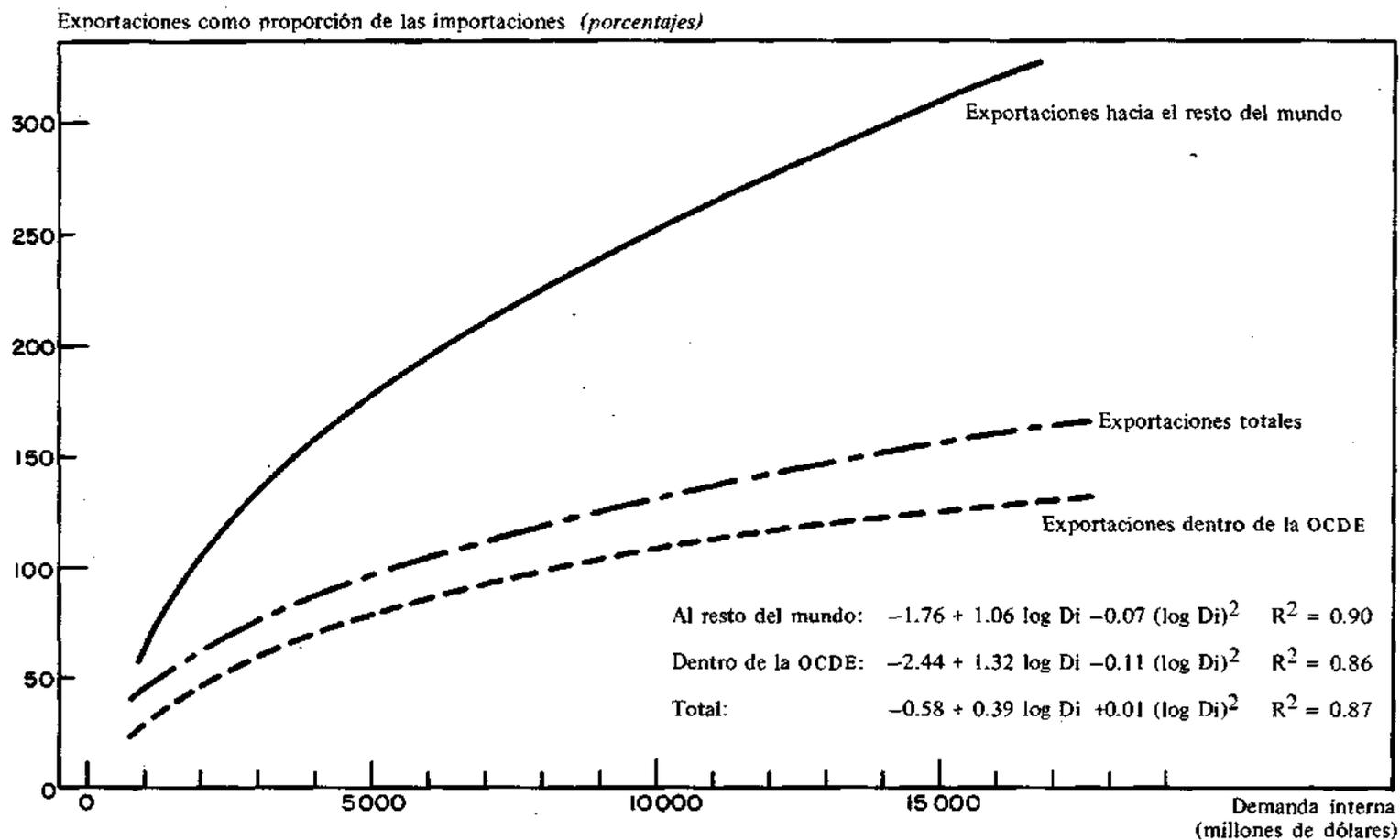
¿Cuál es la situación de los países latinoamericanos en cuanto a la relación entre el tamaño del mercado nacional y el comercio exterior de sus sectores mecánicos y químicos?

En el gráfico 5 se aprecia que para las industrias de equipo de transporte, en el conjunto de América Latina, se reproduce también la relación observada para los países de la OCDE entre el coeficiente de importación y el tamaño del mercado: los países más grandes de la región necesitan importar proporcionalmente menos para funcionar con un grado de eficiencia similar al de los menores. Pero asimismo se ve claramente que la curva latinoamericana es sistemáticamente más baja que la de los países de la OCDE, es decir, que los coeficientes de importación de América Latina son inferiores a los que corresponderían a los tamaños de sus mercados si funcionaran en condiciones competitivas. Esto se debe a que en los países de América Latina la industria goza de alta protección y su nivel de eficiencia es bajo. Además, siendo hoy casi inexistente la integración entre los

⁷ Una situación similar se da también en las industrias mecánicas en las cuales, a pesar de que la correlación estadística es menos estable, se aprecia una clara relación entre el tamaño de los mercados nacionales y la razón entre los montos de importaciones y exportaciones.

Gráfico 3.

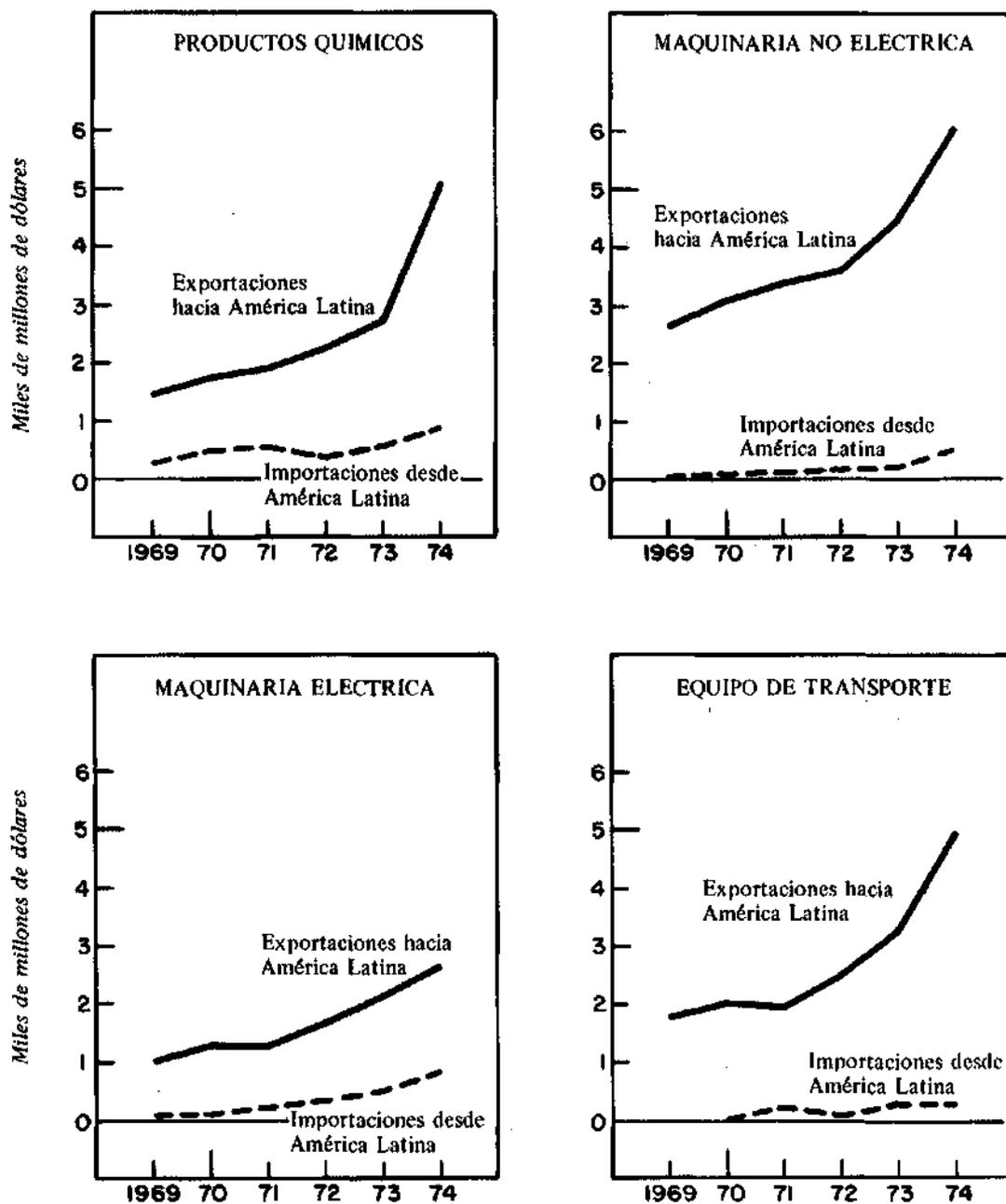
PAISES DE LA OCDE: COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES COMO PROPORCIÓN DE LAS IMPORTACIONES
CON RESPECTO A LA DEMANDA INTERNA EN LA INDUSTRIA QUIMICA, 1971



Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de OCDE, *The Chemical Industry, 1971/1972*, Paris, 1973.

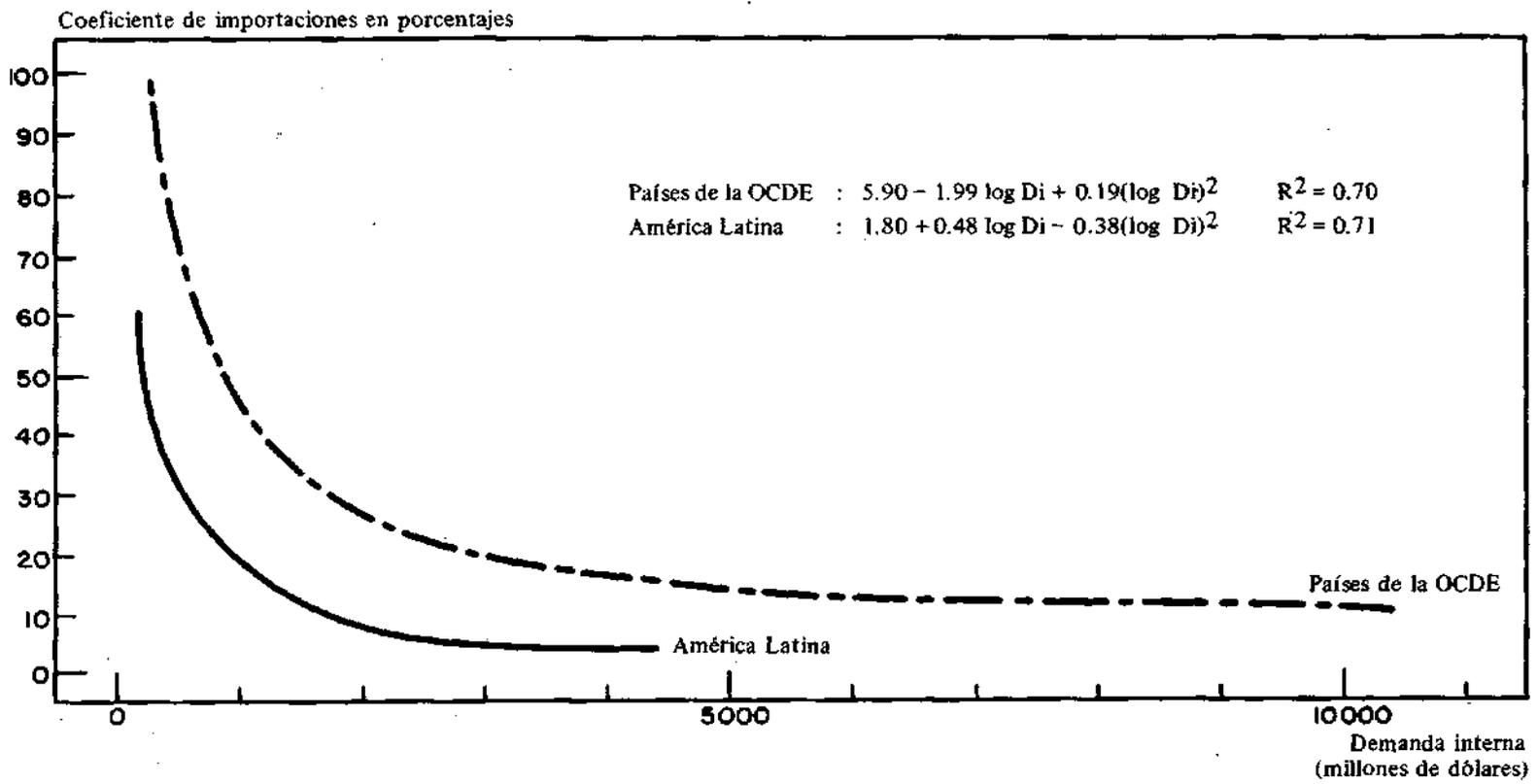
Gráfico 4

SALDOS DE COMERCIO DE LOS PAISES DE LA OCDE CON AMERICA LATINA EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES, 1969-1974



Fuente: CEPAL, sobre la base de OCDE, *Trade by Commodities. Market Summaries: Exports*, serie C, volumen I, varios números.

Gráfico 5
 PAISES DE LA OCDE Y AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE EQUIPO DE TRANSPORTE CON RESPECTO A LA DEMANDA INTERNA DEL MISMO SECTOR INDUSTRIAL^a
 (Escala natural)



Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de OCDE, *The Engineering Industries, 1969-1970*, volumen I, París, 1971.
^aOCDE en 1969, América Latina en 1970

países de América Latina, el tamaño de cada mercado nacional y no el del mercado regional, es el que define el coeficiente del comercio competitivo.

Así, por ejemplo, en 1972 el mercado brasileño de equipo de transporte era ligeramente superior al de Italia en 1969; en cambio el coeficiente de abastecimiento importado con relación a la demanda era de 11.2%, frente a 25% en aquel país europeo. En 1972 el tamaño del mercado de productos químicos en España y la Argentina era muy parecido, pero el coeficiente de importación del primero era de 17.5% y el del segundo de 9.5%. En 1972 la demanda interna de maquinaria no eléctrica de México era similar a la de los Países Bajos en 1969, pero mientras el coeficiente mexicano de importaciones era de 52%, el de los Países Bajos alcanzaba a 68%. Asimismo, hay diferencias importantes de costos entre los países latinoamericanos y los de la OCDE.

Ahora bien, ¿qué pasaría si se considerara a América Latina en su conjunto, es decir, como un solo mercado integrado para el funcionamiento y desarrollo de estos sectores? Teniendo en cuenta el tamaño del mercado de la región, el coeficiente de importaciones podría ser muy inferior al actual, y aun así, funcionar esos sectores en condiciones competitivas internacionales, es decir, mucho mejores que las actuales. Por supuesto, en este caso cada país tendría un coeficiente de importaciones mayor que el actual, pues a las compras provenientes del resto del mundo habría que agregar las que haría a los demás países de América Latina. Recordemos que la demanda lati-

noamericana total de maquinaria no eléctrica era equivalente en 1972 a la de Alemania en 1969, pero que en cambio el coeficiente de importaciones de la región en su conjunto alcanzaba a alrededor de 44%, en tanto que el de Alemania era de 24%.

En los países de la OCDE también hay relación entre las exportaciones, la producción y la demanda; existe un verdadero ciclo importación-producción-exportación, que refleja la vitalidad económica de estos países al importar para exportar. Frente a ello, el bajo coeficiente de exportaciones con respecto a la producción refleja el atraso de los países latinoamericanos, que no exportan todo lo que deberían para producir competitivamente según su tamaño.

En América Latina todavía no hay un patrón de exportación bien establecido. Las exportaciones de bienes manufacturados se encuentran en plena evolución, pero todavía son poco sistemáticas y muy inferiores a las importaciones manufactureras. Varios países de la región, y en particular los de mayor dimensión económica —que son justamente aquellos cuyas exportaciones alcanzan un monto proporcionalmente mayor, pese a que su volumen de producción es parecido al de algunos países europeos— tienen un coeficiente muy reducido de exportaciones en relación con la producción. El valor bruto de la producción de equipo de transporte de la Argentina y el Brasil en 1972/1973 era similar al de Italia en 1969, pero su coeficiente de exportaciones era cercano al 3%, en tanto que el de Italia era de 40%.

2.

Una mirada hacia el futuro

Como quedó de manifiesto en la parte anterior, en los últimos lustros se han

producido avances importantes en la industria y el comercio de los países latino-

americanos: los ritmos de crecimiento de las exportaciones han sido significativamente mayores que los tradicionales, ha venido mejorando el grado de competitividad de la industria y las políticas de protección se han racionalizado.

La intensidad de estos cambios, sin embargo, no ha sido suficiente para dominar algunas de las limitaciones fundamentales del desarrollo de los países latinoamericanos. Desde fines del decenio de 1960, cundió la impresión de que los problemas de estrangulamiento externo sufridos crónicamente por estos países habían perdido gran parte de su importancia. Durante 1973 y la primera mitad de 1974, esta impresión se acentuó debido al aumento transitorio de los precios de muchas materias primas. Pero en la segunda mitad de 1974, los hechos mostraron que estas esperanzas de crecimiento sin fuertes trabas externas eran sólo una ilusión. Durante ese año y en 1975 se produjeron fuertes déficit comerciales; los países no exportadores de petróleo de América Latina experimentaron en conjunto, en el último de esos años, un déficit en el balance comercial de 11 000 millones de dólares, equivalente al 440/o de sus exportaciones. Se hizo frente a esta situación con un endeudamiento externo muy alto y de corto plazo, lo que aumentó fuertemente la incidencia de los servicios en la balanza de pagos. El déficit en cuenta corriente de estos mismos países llegó a 16 400 millones de dólares, vale decir, al 660/o de las exportaciones.⁸

Ante estos hechos, en muchos países se ha reanudado la discusión acerca de posibles estrategias de desarrollo y el examen de posibles opciones de política.

La disminución del ritmo de crecimiento experimentada en 1975 como

⁸ Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1975* E/CEPAL/1014, versión mimeografiada, junio de 1976.

consecuencia de dificultades del sector externo no puede ser considerada una opción de política válida para los próximos años, sino más bien un hecho transitorio que es necesario superar lo antes posible. Una reducción prolongada de ese ritmo comprometería seriamente las posibilidades de superar los problemas internos de marginalidad, de desocupación y de distribución del ingreso, y se traduciría en un aumento de las tensiones sociales y políticas que ya preocupan fuertemente a los gobiernos de la región.

Se trata entonces de llegar a una estrategia de industrialización y de comercio exterior que haga viable un crecimiento suficientemente alto y sostenido, y complementé así las políticas internas de ocupación y distribución de ingreso necesarias para superar aquellos problemas.

En los países de la región, las fuerzas económicas y las orientaciones de políticas han combinado con variadas ponderaciones, dos elementos: la exportación de manufacturas de sectores existentes, y la sustitución de importaciones mediante el desarrollo de algunas de las industrias que han ido quedando rezagadas. Sobre la base de uno u otro de estos elementos se han construido políticas de desarrollo que presentan a éstos como si fueran opciones excluyentes.

Cuando se pone el acento en la exportación de manufacturas, línea seguida hasta ahora por algunos países latinoamericanos, se trata de establecer una economía competitiva que permita especializarse en la exportación de algunos rubros en los cuales se debería concentrar el esfuerzo de desarrollo. De esta manera se tendría una política de importaciones abierta, con protección muy baja frente al resto de América Latina y al resto del mundo. Tenderían a transformarse o dejarían de producir aquellas industrias que no resultarían competitivas según un criterio de precios internacionales y se asig-

naría un papel solamente complementario a la integración y cooperación regionales. De conformidad con lo que se expresó al tratar la relación entre tamaño del mercado y proporción de exportaciones en los países desarrollados, para poder producir en condiciones competitivas nuevos bienes intermedios y de capital, hasta los países de mayor dimensión económica de América Latina tendrían que exportar una proporción muy alta de su producción; los países más pequeños, para alcanzar magnitudes de producción comparables a las internacionales deberían vender al exterior la mayor parte de lo que produjeran muchos de sus sectores. Por lo tanto, para establecer nuevas industrias se dependería esencialmente de los mercados externos, con lo cual el riesgo sería muy alto. Todo esto sugiere que los aumentos de exportaciones provendrían más de industrias ya existentes que de actividades económicas realmente nuevas que con su crecimiento ayudaran a superar el atraso de la estructura productiva interna. La diversificación del comercio exterior, que permitiría disminuir la incidencia de los productos primarios en las exportaciones, no impediría sin embargo que ellas continuaran basadas en una reducida variedad de industrias tradicionales, cuyos productos no estarían entre aquéllos cuyo comercio mundial crece con mayor rapidez.

La política que pone el acento en la sustitución de importaciones también propone continuar una línea seguida hasta ahora por algunos países de la región. Busca superar las deficiencias de la estructura industrial de los países mediante el avance en los sectores mecánicos y químicos rezagados, pero contando principalmente para ello sólo con cada mercado nacional y con algunas exportaciones complementarias de poca magnitud. Aún sin regresar a las políticas que se

siguieron hasta mediados de los años sesenta, el grado de protección probablemente tendría que ser alto por un tiempo largo, y muchos bienes sólo podrían producirse en condiciones poco eficientes; el papel que se asignaría a la cooperación regional con miras a este desarrollo industrial y comercial sería también limitado.

Si en lugar de considerar estos dos elementos como excluyentes entre sí, se les combinara, se llegaría a una tercera opción distinta a las anteriores, que se apartaría sustancialmente de las líneas de política seguidas hasta ahora por todos los países latinoamericanos. Consistiría en una política de cooperación de alcance latinoamericano, llevada a la práctica mediante acuerdos formales de integración, y arreglos complementarios que permitirían que cada país se especializara sobre la base del mercado regional, para lanzarse al exterior a la conquista de mercados foráneos. El apoyo que prestaría el mercado regional al desarrollo de cada sector industrial permitiría reducir la protección externa y competir en una gama cada vez más vasta de sectores y productos, combinando en forma amplia y decidida la exportación de manufacturas con la sustitución de importaciones y la incorporación de sectores nuevos. Así, la instalación de nuevos sectores para la producción de bienes de capital y bienes intermedios básicos se haría no sólo para satisfacer la necesidad de sustitución de importaciones de cada mercado interno, sino también para exportar al mercado latinoamericano y al mundial. Las exportaciones no se acrecentarían —como ocurre ahora— principalmente con bienes de industrias existentes, sino también con bienes producidos por industrias nuevas, que a la vez sustituirían importaciones. La diversificación de la estructura del comercio sería mucho más profunda que en las opciones anteriores, y se armoniza-

rían y combinarían en forma mucho más racional y genuina las políticas de exportación de manufacturas y de sustitución de importaciones.

Todas estas medidas de política deberían conjugarse con la ampliación del mercado interno, dando un gran impulso al empleo y a la redistribución del ingreso, para incorporar así a los sectores actualmente marginados. Estas políticas internas, que en este trabajo no son objeto de análisis, deberían tener un papel central en la estrategia de desarrollo.

Para analizar las repercusiones posibles de las distintas opciones de política se examinarán en el resto de este trabajo dos hipótesis. La primera, de prognosis, supone la persistencia de las orientaciones de política y de las fuerzas que han venido actuando en los países de la región. Aunque contiene elementos de exportación de manufacturas y de sustitución de importaciones, supone que ambas se llevarían a cabo sin contar con la cooperación regional ni el mercado del conjunto de los países latinoamericanos. De esta manera, la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas beneficiarían a sectores manufac-

ros distintos. La sustitución se haría en los bienes de capital e intermedios, para cada mercado nacional y con poca o ninguna venta al exterior. La exportación provendría de sectores ya existentes en la estructura productiva interna. La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas se llevarían a cabo en distintos sectores a la vez, pero no se combinarían en un mismo sector. Más adelante, en el apartado 3, se presenta una síntesis de los resultados de esta hipótesis.

En la segunda hipótesis se postula un cambio importante con respecto a las tendencias vigentes y una política con bases muy distintas a las de la hipótesis de prognosis: se supone que los países latinoamericanos convendrían en llevar a la práctica una decidida política de cooperación regional con miras al desarrollo industrial de los sectores mecánicos y químicos, que combinarían realmente en cada uno de estos sectores la exportación de manufacturas con la sustitución de importaciones y que impulsarían vigorosamente la exportación de bienes producidos por sectores ya existentes. Esta segunda hipótesis se examinará más adelante en el apartado 4.

3.

¿Hacia dónde llevan las fuerzas que operan en la actualidad?

Supóngase que continúen operando las fuerzas que han estado actuando, y que al parecer predominarán en los próximos años dadas las orientaciones de política actuales; que se perfeccionen los cambios de política que ya han comenzado a aplicarse y los que están claramente insinuados y que produzcan su efecto las tendencias que se perciben en la economía mundial. ¿Qué influjo tendría todo esto en la estructura de la economía y la evolución de los países latinoamericanos

hasta mediados del próximo decenio?⁹

⁹ En este ejercicio se ha adoptado un período de diez años por parecer apropiado para percibir los efectos de una orientación de política determinada. Sin embargo, para interpretar correctamente los resultados del análisis, no debe considerarse este período en forma rígida sino más bien como un lapso aproximado que se inicia en el momento en que comienzan a producir su efecto las nuevas orientaciones (después de una etapa de preparación y puesta en marcha de las decisiones y nuevos proyectos) y termina en la segunda mitad del decenio siguiente.

Esto es lo que examinaremos ahora.

En lo que se refiere a las importaciones, hemos supuesto que el ritmo de sustitución en cada uno de los sectores seguiría evolucionando de conformidad con las tendencias observadas recientemente; persistiría entonces la reducción de los coeficientes de abastecimiento importado en las industrias cuyos actuales planes de avance seguirían aplicándose y perfeccionándose; en los casos en que la política de mayor liberalización de las importaciones hubiese contribuido, en los últimos años, a aumentar los coeficientes de abastecimiento importado, hemos supuesto una estabilización de los coeficientes actuales. También hemos supuesto que en la estructura de la demanda interna habrá cambios similares a los históricos, expresados a través de coeficientes sectoriales de elasticidad parecidos a los correspondientes a los últimos diez años. Para los efectos de este ejercicio, hemos examinado separadamente el comportamiento de las importaciones de cada país provenientes de América Latina y el de aquellas procedentes del resto del mundo, considerando tanto la distinta composición como los diferentes ritmos de evolución de unas y otras en años recientes.

Con respecto a las exportaciones, hemos supuesto que todas las políticas que se han puesto en marcha y los planes de expansión que se están elaborando se aplicarían y tendrían los resultados favorables previstos.

En lo que toca a los productos primarios, hemos considerado el crecimiento de la demanda mundial, la expansión de las ventas derivada de programas de incremento de la producción en cada país, así como las posibles exportaciones de nuevos productos agropecuarios. Hemos supuesto que la exportación industrial crecería a un ritmo alto, aunque algo

inferior a la tasa media anual de los últimos años; que la participación relativa de las exportaciones manufactureras en el total continuaría creciendo hasta duplicar la proporción actual hacia mediados del próximo decenio: que continuaría el esfuerzo por exportar manufacturas iniciado hacia 1965 en muchos países latinoamericanos, y que fructificarían las políticas y programas que están en vigor tanto en los países más grandes de América Latina como en los de la subregión andina.

Con arreglo a estos supuestos, las exportaciones totales de bienes y servicios al resto del mundo crecerían a un ritmo anual de 6.70% en los próximos diez años.

Si las tasas de crecimiento del producto fuesen iguales o algo mayores que las históricas, y de cumplirse los supuestos expresados, en las importaciones continuarían predominando fuertemente los productos mecánicos y químicos. La proporción de estos bienes en las importaciones totales de manufacturas desde fuera de la región, pasaría del 65% actual a cerca de 75% dentro de diez años. (Véase el cuadro 5.) Se acentuaría, por lo tanto, la fuerte incidencia de los bienes de capital y productos intermedios básicos en las importaciones de América Latina. La estructura de las importaciones no mejoraría y reflejaría una dependencia cada vez mayor del exterior en lo que hace al funcionamiento y crecimiento de las economías latinoamericanas.

El comercio intrazonal seguiría teniendo todavía un papel bastante limitado, y representando una proporción reducida del total, no mucho mayor de 10%.

El 40% de las exportaciones extra-regionales estaría compuesto, hacia mediados de los años ochenta, por productos primarios propiamente dichos; a estos deberían agregarse los productos primarios con algún grado de elaboración

Cuadro 5
 AMERICA LATINA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES
 DE BIENES INDUSTRIALES

Sectores industriales	Hacia mediados de los años setenta			Prognosis hacia mediados de los años ochenta ^a		
	Intra- zonales	Extra- zonales	Totales	Intra- zonales	Extra- zonales	Totales
Tradicionales	24.3	9.7	11.0	14.6	6.5	7.0
Intermedios	54.2	39.4	40.7	53.7	33.8	35.3
Químico	11.7	18.6	18.0	12.5	18.0	17.6
Mecánicos	21.5	50.9	48.3	31.7	59.7	57.7
Maquinaria no eléctrica	13.8	23.2	22.4	22.5	32.2	31.5
Maquinaria eléctrica	2.6	9.6	9.0	4.4	13.1	12.4
Equipo de transporte	2.7	13.6	12.6	2.7	11.1	10.5
Total del conjunto de industrias	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subtotal de bienes químicos, maquinaria no eléctrica y eléctrica y equipo de transporte	30.8	65.0	62.0	42.1	74.4	72.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aCorresponde a la hipótesis de crecimiento del producto interno bruto cercana al 8% anual.

provenientes de industrias tradicionales. Las exportaciones de bienes manufacturados procedentes de industrias no tradicionales duplicarían su participación, hasta alcanzar una quinta parte del total dentro de diez años; pero aunque la proporción de estas exportaciones aumentaría apreciablemente, seguiría siendo mucho más baja que la correspondiente a economías maduras. (Véase el gráfico 6.)¹⁰

¹⁰ Recuérdese lo señalado en la nota al pie del cuadro 1, con respecto a las distintas definiciones que pueden adoptarse para clasificar las manufacturas. En el caso presente, se está adoptando una definición rigurosa, más severa que la de la UNCTAD, y se consideran solamente las manufacturas provenientes de sectores no tradicionales. Si se agregan también los bienes prove-

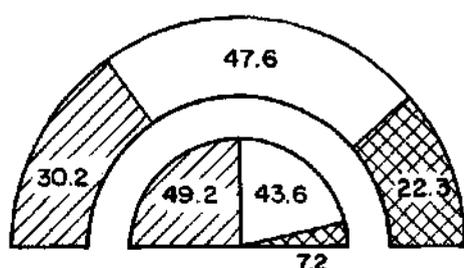
La composición de las exportaciones e importaciones de los países de América Latina en su conjunto hacia mediados del próximo decenio mostraría todavía una gran asimetría, con exportaciones en las cuales las industrias más evolucionadas tendrían un papel todavía limitado, e importaciones compuestas por bienes esenciales. América Latina seguiría dependiendo de exportaciones cuya demanda mundial crece lentamente, para financiar necesidades de importación que aumentarían en forma rápida.

nientes de industrias más tradicionales (como textiles, calzado, etc.) la proporción que las manufacturas representan dentro del total de las exportaciones, en años recientes, es algo más de la quinta parte.

Gráfico 6

AMERICA LATINA: ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LAS EXPORTACIONES, IMPORTACIONES, VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION Y DE LA DEMANDA INTERNA HACIA MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA, SEGUN ORIGEN INDUSTRIAL

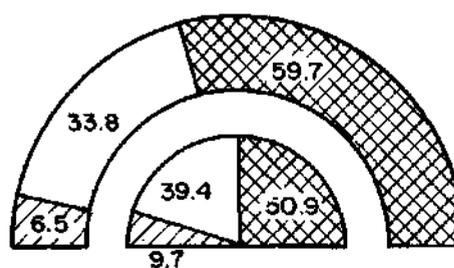
EXPORTACIONES EXTRARREGIONALES



Hacia mediados de los años setenta

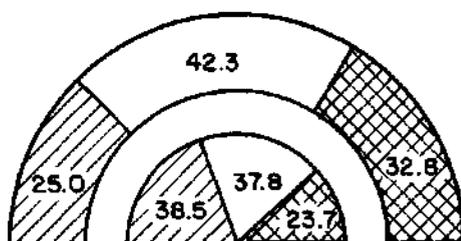
Hacia mediados de los años ochenta

IMPORTACIONES EXTRARREGIONALES



Hacia mediados de los años setenta

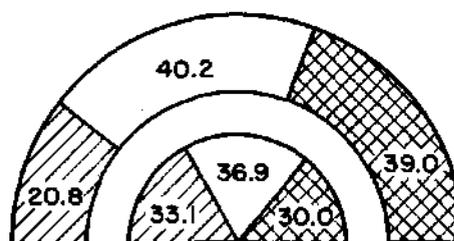
VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION



Hacia mediados de los años setenta

Hacia mediados de los años ochenta

DEMANDA INTERNA



Hacia mediados de los años setenta

-  Industrias tradicionales: Agrupaciones 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29 y 39 de la CIU/Rev.1
-  Industrias intermedias: Agrupaciones 27, 30, 31, 32, 33 y 34 de la CIU/Rev.1
-  Industrias mecánicas: Agrupaciones 35, 36, 37 y 38 de la CIU/Rev.1

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Al examinar más a fondo el comportamiento de las exportaciones e importaciones extrarregionales de algunos sectores industriales particularmente importantes de América Latina, se puede apreciar que la gravitación de unas y otras seguiría siendo muy diferente. Cabe recordar que los países de la OCDE exportan distintos bienes de cada uno de los sectores por montos aproximadamente equivalentes o aún mayores que los que importan. En América Latina, en cambio, las exportaciones de productos químicos y de bienes de capital representan una fracción muy pequeña de las importaciones correspondientes del mismo sector. Con arreglo a la hipótesis de pronóstico que se está examinando, dentro de diez años esta situación todavía perduraría en América Latina. En el cuadro 6 se puede apreciar que en la región, hacia mediados de los años setenta, las exportaciones de bienes mecánicos representan sólo el 9% de las importaciones de estos mismos bienes; este porcentaje llegaría solamente a 12% dentro de diez años. Recuérdese que en años recientes las exportaciones extrarregionales de productos mecánicos del conjunto de los países de la OCDE eran diez veces superiores a las importaciones.

Esto muestra claramente que dentro de esta hipótesis de pronóstico, subsistirían en América Latina por un período largo las deficiencias estructurales básicas del sistema productivo y del comercio exterior, escollos fundamentales al crecimiento sostenido sin estrangulamientos.

Estos problemas se reflejarían también en la persistencia de la tendencia crónica al déficit sistemático de balance comercial y de pagos que, lejos de superarse, más bien se intensificaría en los próximos diez años.

Examinemos brevemente este punto.

A medida que crece el producto cambia la estructura de la demanda, pues aumentan con más rapidez las necesidades de bienes con mayor contenido importado,¹¹ de modo que las importaciones tienden a crecer más rápidamente que el producto interno bruto. Además, si el crecimiento de la economía se acelera —es decir, si aumenta la tasa de crecimiento del producto— la relación entre el crecimiento de las importaciones y el del producto se hace aún mayor. En efecto, entre mediados de los años sesenta y la actualidad, con una tasa de crecimiento del producto latinoamericano de 6.3% anual, las importaciones crecieron de 8.4% por año, es decir, 1.34 veces más que el producto. Un ejercicio simple muestra que si se mantuvieran los supuestos de comportamiento de la economía que se mencionaron al principio de esta sección, y se deseara obtener una tasa de crecimiento de los países latinoamericanos cercana al 8%,¹² la relación entre la tasa de crecimiento de estas importaciones y la del producto sería de alrededor de 1.7, con lo cual las importaciones deberían crecer a más del 13% anual. Esta tasa de crecimiento del producto cercana al 8% corresponde aproximadamente a la fijada como meta al Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; es también similar a la que se necesitaría para poder afrontar con posibilidades de éxito los problemas de redundancia de

¹¹ Véase J. Ayza, G. Fichet y N. González, *América Latina, integración económica y sustitución de importaciones*, CEPAL, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

¹² La tasa estimada para América Latina se basa en las metas de crecimiento de cada país fijadas por los mismos planes de desarrollo y es de 7.7% anual. Esta tasa se ha utilizado en las proyecciones, tanto la de pronóstico como la del programa de cooperación.

Cuadro 6

**PAISES DE LA OCDE Y AMERICA LATINA: GRADO DE COBERTURA DE LAS
IMPORTACIONES EXTRARREGIONALES POR LAS EXPORTACIONES
HACIA EL RESTO DEL MUNDO**

(Porcentajes)

Sectores	Países de la OCDE en 1972	América Latina	
		Hacia mediados de los años setenta	Hacia mediados de los años ochenta ^a
<i>Bienes tradicionales</i>	...	340	149
Alimentos	...	2 203	1 633
Textiles	103	109	165
Confección y calzado	25	149	340
Manufacturas diversas	...	15	8
<i>Bienes intermedios</i>	...	74	45
Pulpa y papel	927	2	3
Productos químicos	545	44	30
Derivados de petróleo	17	153	71
Metalurgia	...	108	74
<i>Bienes mecánicos</i>	1 001	9	12
Maquinaria no eléctrica	2 006	6	7
Maquinaria eléctrica	385	19	17
Equipo de transporte	1 605	9	12
<i>Subtotales</i>			
<i>Incluidas las exportaciones de petróleo</i>			
Sector primario	...	340	175
Sector manufacturero	...	67	32
Total bienes	94	106	52
<i>Excluidas las exportaciones de petróleo</i>			
Sector primario	...	126	49
Sector manufacturero	...	57	33
Total bienes	...	69	34

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aCorresponde a la hipótesis de crecimiento del producto interno bruto cercano al 8% anual.

mano de obra y de marginalidad en los países de la región.¹³

Si fuera éste el comportamiento de las importaciones, y si las exportaciones crecieran en la forma expresada anteriormente, no sería viable obtener el ritmo histórico de crecimiento del producto de 6.3%, pues en ese caso, el déficit comercial alcanzaría magnitudes cercanas a la mitad de las exportaciones, lo que evidentemente no es realista. Con más razón aún, sería imposible alcanzar ritmos de crecimiento del producto similares a las metas del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pues en tal caso el déficit comercial sería aún mucho mayor en proporción a las exportaciones. Según estos mismos supuestos, si se tratara de mantener el déficit comercial en magnitudes manejables, la tasa de crecimiento de la economía que sería viable para el conjunto de países latinoamericanos no pasaría de algo menos de

5% anual en el período considerado; es claro que este ritmo resultaría insuficiente para encarar los graves problemas económicos y sociales que aquejan a los países.

En síntesis, la continuación e intensificación del modelo actual de desarrollo industrial y de comercio exterior conduciría a América Latina a un callejón sin salida, a una limitación cada vez mayor de su ritmo de crecimiento y a una agudización de las deficiencias estructurales básicas que se han observado hasta el presente. Conviene entonces examinar otra hipótesis que no sólo postule la elevación del ritmo de crecimiento, sino que también asigne un papel fundamental a la cooperación económica regional en las esferas del comercio y de la industria para desarrollar los sectores básicos que fabrican bienes de capital y productos químicos.

4.

Una nueva inserción de América Latina en la economía mundial

a) *El papel de la cooperación regional en la industria y el comercio*

Una inserción diferente de América Latina en el comercio y la industria mundiales es requisito esencial para asegurar un desarrollo dinámico, facilitar el logro del pleno empleo de la mano de obra junto con su mayor capacitación, y obtener una mejor distribución del ingreso al mismo tiempo que se alcanza un cambio estructural de la economía que le permita crecer en forma sostenida, sin estrangulamientos sistemáticos. En el marco de una estrategia que tenga a éstos entre sus objetivos fundamentales, hay

¹³ Véase Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

que ubicar las políticas externas, la nueva inserción de América Latina en la economía mundial y la cooperación regional en la industria y el comercio que será considerada aquí en forma más específica.

Un componente principal de esta política consiste en el crecimiento sostenido de las exportaciones de manufacturas tanto de sectores ya existentes como de otros nuevos, que al mismo tiempo sustituyan importaciones; esto permitiría a las instalaciones industriales, plantas y empresas reducir los costos y mejorar la calidad de sus productos, así como lograr la capacidad económica y financiera necesaria para realizar una adaptación tecnológica más creadora y autóctona, y para mejorar su poder de negociación.

En esta forma podrían superar las desventajas actuales las industrias de la región, sobre todo aquellas pertenecientes a capitales latinoamericanos y limitadas al ámbito reducido de mercados nacionales compuestos por sectores minoritarios de la población.

Las exportaciones industriales tienen también que contribuir al desarrollo de un conjunto de sectores industriales que vayan constituyendo una infraestructura manufacturera adecuada. No es suficiente desarrollar sólo algunos sectores industriales prácticamente aislados del resto de la economía y que producirían casi exclusivamente para la exportación extrarregional, constituyendo nuevos casos de enclaves, sino fomentar una trama industrial a través de la cual las exportaciones generen también efectos que se hagan sentir en el resto de la economía, contribuyan a aumentar el producto en otros sectores proveedores de insumos o de bienes de capital, y faciliten la difusión tecnológica y el mejoramiento de la calidad en una amplia gama de actividades productivas. Una economía madura con un fuerte componente de exportación de manufacturas se especializa en la producción de ciertos bienes en cada sector, pero al mismo tiempo desarrolla una serie de actividades complementarias a las que son propiamente de exportación. Además de producciones propiamente manufactureras, debe crearse también una infraestructura de energía, transporte y servicios eficientes que ayude al desarrollo apropiado de todas las actividades directa o indirectamente ligadas a la exportación.

Para el desarrollo industrial realizado con un fuerte comercio exterior se requieren unidades económicas de tamaño y potencialidad adecuadas. Esto significa que los países de la región, junto con procurar especializarse, deben promover una fuerte cooperación en las esferas de

la producción y del comercio. El análisis de una política de esta naturaleza se realiza en los apartados siguientes.

b) *¿En qué podría consistir la política regional de cooperación?*

Desarrollaremos aquí la hipótesis de una nueva política industrial y comercial que fue presentada sintéticamente en el apartado 2.

Supondremos que los países latinoamericanos adoptan un programa regional de cooperación industrial y comercial para desarrollar, sobre la base del mercado conjunto, un grupo de industrias estratégicas compuesto por las químicas, las de maquinaria no eléctrica y eléctrica y las de equipo de transporte. Por supuesto, ninguno de los países abandonaría en estos sectores las industrias que ya tuviese, sino que cada uno coordinaría el incremento de producción que debería tener lugar en adelante. La producción instalada se racionalizaría gradualmente para mejorar sus posibilidades de competencia e ir logrando cierta especialización.

El programa de cooperación regional en los campos de la industria y del comercio requiere una política científica y tecnológica bien clara, que entre sus objetivos fundamentales se proponga satisfacer las necesidades del desarrollo industrial. Siendo escasos los recursos de que disponen los países en el área de la ciencia y la tecnología es indispensable fijar, para su uso, prioridades y orientaciones concordantes con esas necesidades. Ya que se trataría de establecer una industria que pudiera competir mundialmente con ayuda del mercado regional, habría que tener en cuenta como elementos básicos para lograr esa meta la introducción de innovaciones tecnológicas y la reducción de los costos. El esfuerzo nacional de cada país podría

aprovecharse mejor si también en materia tecnológica se aplicara una política de especialización y cooperación regional que tuviese en cuenta los objetivos y orientaciones regionales y los de cada país.

Esta cooperación, realizada a través de procesos formales de integración y de medidas complementarias, supondría una política de desarrollo industrial más selectiva y especializada, realizada en forma tal que en todos y en cada uno de los países se desarrollaran sectores de gran importancia industrial y tecnológica para el mercado regional. Como se instalarían industrias para atender las necesidades del mercado regional en lugar de las de cada mercado nacional aislado, sus costos y necesidades de inversión corresponderían a las dimensiones mayores del mercado regional. En cada caso se avanzaría hasta donde fuera posible hacerlo en condiciones competitivas internacionales, según el comportamiento de los coeficientes de importación y exportación que se señaló anteriormente para los países de la OCDE que comercian en condiciones competitivas en el mercado internacional.

La política de industrialización regional latinoamericana podría así combinar en estos sectores nuevos la sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo con exportaciones extrarregionales de manufacturas, pues las nuevas plantas trabajarían en condiciones que les permitirían competir internacionalmente. La región en su conjunto y cada uno de los países especializarían su producción dentro de cada uno de los sectores; los coeficientes de importación y exportación en las industrias avanzadas podrían ser para América Latina en su conjunto mucho más reducidos que los correspondientes a cada uno de los mercados nacionales si éstos operaran aisla-

damente; sin embargo, cada uno de los países tendría un coeficiente de comercio mucho mayor, pues al comercio con el resto del mundo habría que agregar el fuerte intercambio regional que crearía la mayor especialización.

Las actuales importaciones extrarregionales de los cuatro sectores incluidos en la política de cooperación regional (industrias químicas, de maquinaria no eléctrica y eléctrica y de equipo de transporte) todavía representan aproximadamente el 65% del total de las importaciones de bienes industriales; de continuar las tendencias históricas y las actuales, llegarían a representar cerca de 75% de ese total hacia mediados del decenio de 1980. (Véase nuevamente el cuadro 5.) Es decir que estos sectores predominantemente productores de bienes intermedios básicos y de capital, no sólo tienen una gran importancia para la estructura industrial y la inversión, sino que además tienen un peso decisivo en las importaciones presentes y futuras.

Se recordará también¹⁴ que para cada uno de estos sectores, los coeficientes de importación son todavía altos aun en los países latinoamericanos que más han avanzado en la industrialización, como se aprecia en el cuadro 7. En determinados bienes o grupos pequeños de ellos, el fenómeno es aún más claro. Por ejemplo, en los bienes de inversión del sector de maquinaria no eléctrica se pueden distinguir varias etapas de avance del proceso productivo, según el grado de complejidad tecnológica. La producción de maquinaria genérica, compuesta por bienes simples (bombas, elevadores y compresores) ha progresado mucho, aun en los

¹⁴ Véase J. Ayza, G. Fichet y N. González, *op. cit.*, particularmente los gráficos del anexo que muestran la evolución de los coeficientes de importación, a nivel sectorial y por país, entre 1950 y 1970.

países de tamaño intermedio. En la de máquinas herramientas la experiencia indica que predomina la sustitución de importaciones de máquinas de uso universal más aptas para mantenimiento y talleres generales. La fabricación de maquinaria de mayor complejidad y de importancia estratégica para el desarrollo y la formación de capital, como son las

máquinas especializadas, se halla en estado incipiente, aun en los países más grandes y avanzados de América Latina.¹⁵ El avance en la producción de estas máquinas especializadas requiere mayor dominio de la tecnología propia del sector al que se aplicarán y capacidad de adaptación creadora para poder realizar innovaciones y competir.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA HACIA MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA

(Porcentajes)

Sector	Países de mayor desarrollo relativo	Países de mercado insuficiente	Países de menor desarrollo relativo
Químico	15.8	35.7	73.6
Maquinaria no eléctrica	43.3	77.1	90.7
Maquinaria eléctrica	21.8	41.3	78.5
Equipo de transporte	12.7	40.9	82.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Otro aspecto que obliga a ser cuidadoso en la evaluación de los avances de la producción, es el de los precios de las máquinas de fabricación nacional en comparación con los de las importadas desde fuera de la región. Por la protección que ha predominado hasta ahora, las de fabricación nacional tienen precios más altos que los internacionales y, por lo tanto, la proporción de la demanda total que se abastece con producción nacional aparece más elevada que la real.

Las conclusiones son bastante claras: la tecnología y el tamaño del mercado

desempeñan un papel fundamental en los posibles avances futuros de las industrias mecánicas. Estos progresos necesariamente estarán ligados a la producción de bienes de capital, que tienen fuerte incidencia en el balance de pagos y en las posibilidades de liberar la inversión del estrangulamiento externo. Hasta ahora la sustitución de importaciones en estas industrias ha sido fuertemente "consu-

¹⁵ Instituto de Planejamento Econômico e Social, *A Indústria de Máquinas-Ferramenta no Brasil*, Brasília, 1974.

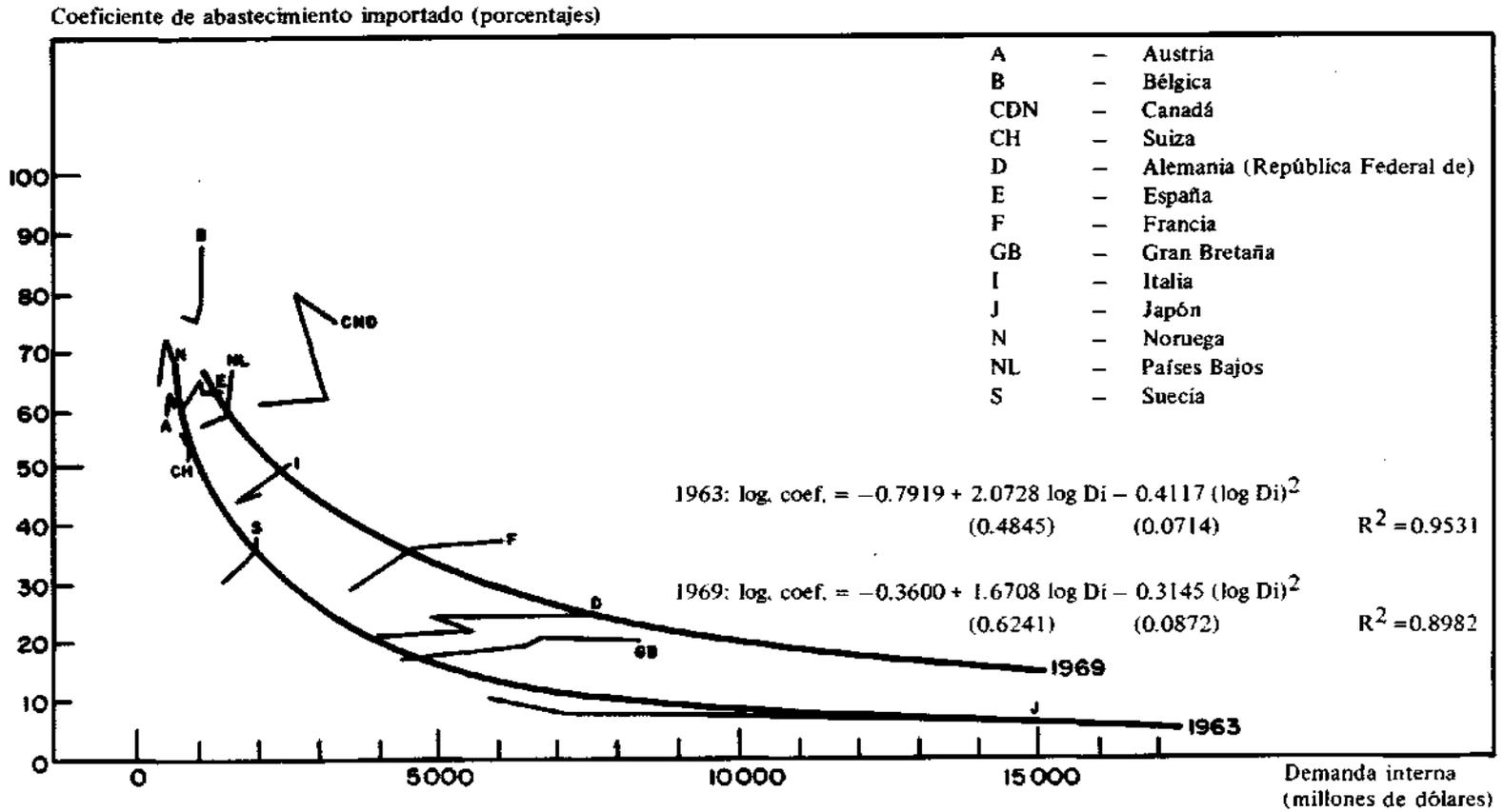
mista"; solamente en los últimos años se ha comenzado a producir más bienes de inversión, y entre ellos ha progresado más la producción de los simples que la de los más importantes para el desarrollo. La demanda de estos últimos crece muy rápidamente y por eso a pesar de cuanto se ha logrado en la sustitución de importaciones, el estrangulamiento externo no sólo no tiende a aliviarse, sino que se intensifica.

El programa de cooperación latinoamericana presentado en este trabajo consistiría entonces en el desarrollo concertado de las industrias mecánicas y químicas utilizando plenamente el mercado regional. Tanto cada país latinoamericano como la región en su conjunto tenderían a alcanzar para cada uno de estos sectores coeficientes de comercio parecidos a los de economías abiertas y competitivas como las de la OCDE. Dado el tamaño relativamente pequeño de los mercados nacionales, el comercio de cada país con América Latina sería muy intenso, como fruto de avances especializados en estos sectores; sin embargo, según se ha expuesto, cada uno de los países importaría y exportaría bienes de cada uno de estos sectores, diversificando así sus estructuras de producción y de comercio. Gracias al mayor tamaño del mercado regional, los coeficientes de comercio extrarregional del conjunto de América Latina serían en cambio mucho menores, sin pérdida de eficiencia. Pero la región en su conjunto frente al exterior también iría logrando cierta especialización dentro de cada uno de los sectores y tendería a aplicar un grado de protección bajo, similar al de economías abiertas como las de la OCDE; desde el comienzo se asignaría esta protección más baja a los sectores nuevos, mientras que la que se aplicara a la producción existente iría acercándose gradualmente a esos niveles.

Esto quiere decir que el coeficiente de importaciones provenientes del resto del mundo tendería a disminuir, con lo que las importaciones se mantendrían dentro de magnitudes que pudieran afrontarse con las exportaciones y un financiamiento externo razonable; el coeficiente de importaciones de cada país desde el resto de la región tendería a subir, y estas mayores importaciones intrarregionales se pagarían con más exportaciones intrarregionales; en el conjunto, el coeficiente total de importaciones crecería para cada país.

Los coeficientes de comercio de los países de mayor tamaño de la OCDE se han comportado en forma distinta a aquéllos correspondientes a los países más pequeños. En el gráfico 7 se muestra la forma en que han cambiado los coeficientes de abastecimiento importado en el sector de maquinaria no eléctrica de cada uno de esos países en el período 1963-1969. Se puede observar que los coeficientes de abastecimiento correspondientes a los países más grandes (Alemania Occidental, Francia, Gran Bretaña y Japón) no aumentaron y más bien tendieron a mantenerse bastante estables en el período, mientras la magnitud de la demanda nacional aumentaba con el proceso de crecimiento. En cambio, los coeficientes correspondientes a los países de tamaño menor (todos los demás incluidos en el gráfico 7) se elevaron fuertemente, aun cuando su demanda nacional aumentó. Esto se explicaría porque la competencia con los países más grandes obliga a los restantes a intensificar su especialización, dedicándose más a fondo a la producción de algunos bienes dentro de cada uno de los sectores, y comerciando cada vez más intensamente con el exterior. En el mismo gráfico 7 se aprecia, entonces, que la curva que muestra la relación entre las dimensiones de cada mercado nacional y el coeficiente de

Gráfico 7
 PAISES DE LA OCDE: EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA DE MAQUINARIA NO ELECTRICA, 1963, 1966, 1967 Y 1969



Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de OCDE, *The Engineering Industries in 1963-1970*, volumen I, 1971.

abastecimiento importado se va desplazando con el tiempo, adquiriendo una forma que refleja este diferente comportamiento de los distintos países según la magnitud de su demanda interna.

En la elaboración del programa regional correspondiente a América Latina se ha supuesto que los países de la región tendrían una evolución semejante, acercándose a los coeficientes de comercio (y por lo tanto a los grados de especialización) que corresponderían a economías maduras, según los tamaños del mercado de cada país y de la región en conjunto.

Es preciso recordar que actualmente el coeficiente de comercio de cada uno de los países de América Latina es menor que el que le correspondería si su economía fuera tan abierta como la de un país de la OCDE. (Véase el gráfico 8.) Pero el coeficiente de comercio de la región en su conjunto es mayor que el que ella podría tener con respecto al exterior si funcionara como un solo mercado integrado; en ese caso el tamaño del mercado regional permitiría, según el comportamiento expresado por las curvas correspondientes a los países de la OCDE, reducir el coeficiente de importación manteniendo condiciones competitivas internacionales. En la actualidad, al no haber integración más que con intensidad reducida, cada una de las economías latinoamericanas está, en la práctica, más integrada con economías de países desarrollados que con el resto de la región. Como América Latina no funciona como un solo gran mercado, el comercio intrazonal es muy pequeño y la mayor parte de las importaciones —sobre todo en productos mecánicos y químicos— provienen de fuera de la zona. En esta forma las posibilidades de reducción del coeficiente de comercio se rigen por el tamaño de cada mercado nacional. En cambio en este programa se supone que se apro-

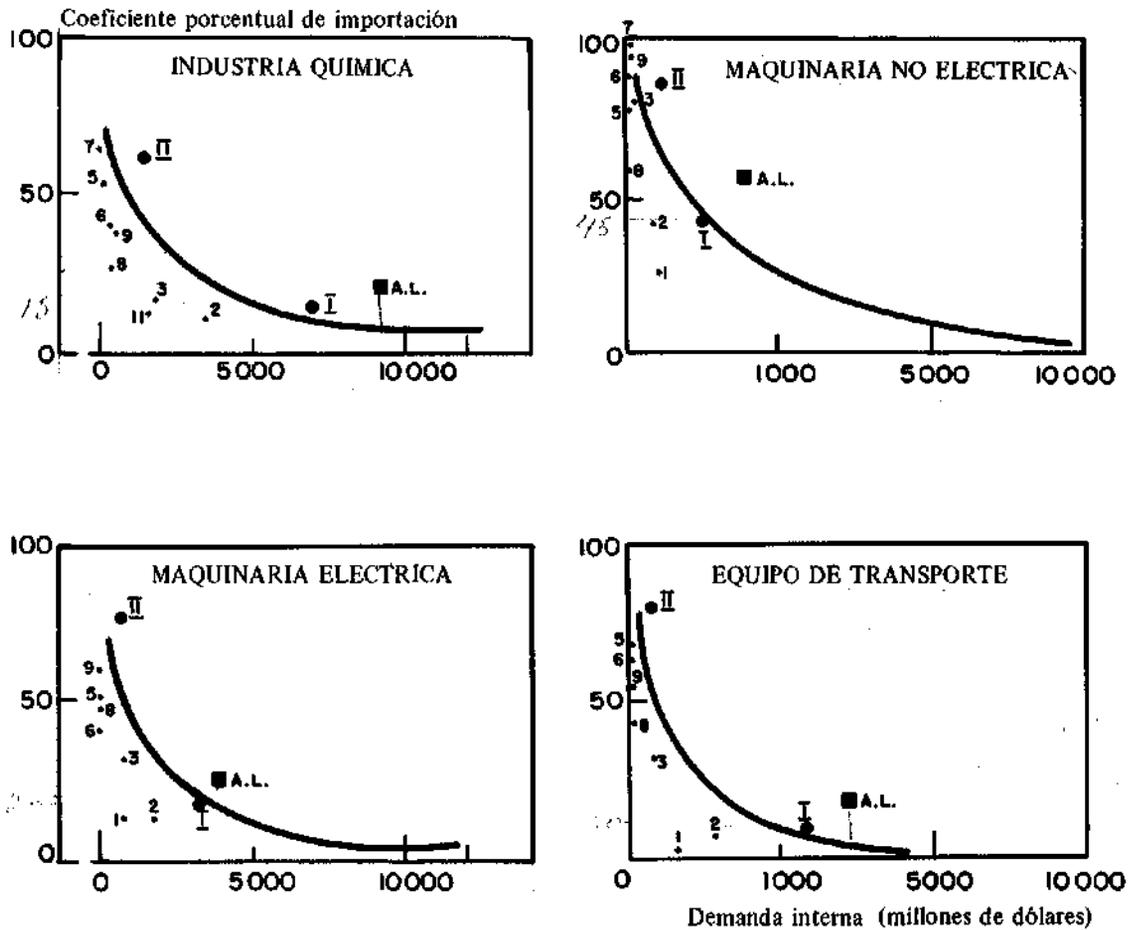
vecha debidamente el tamaño del mercado regional y que por lo tanto las importaciones extrarregionales tenderían a perder importancia relativa y en cambio aumentaría la de las intrazonales como resultado de la política de cooperación regional. Así, el coeficiente global de comercio de cada país aumentaría muy sustancialmente; en cambio el coeficiente de comercio de la región en conjunto hacia afuera disminuiría sensiblemente, según la tendencia que correspondería a países de la OCDE, hacia mediados del próximo decenio.

En esta forma se ha elaborado el programa regional de cooperación; sin embargo, los diez años que abarca este programa pueden resultar cortos para superar totalmente el retraso tecnológico actual de América Latina. Aunque se supone implícitamente que en esta cooperación industrial y comercial la región haría un esfuerzo extraordinario para acercar su potencialidad económica y tecnológica a la de países de la OCDE, probablemente no se superaría totalmente la desventaja actual. Por eso en la elaboración del programa se ha supuesto que todavía al cabo de los diez años subsistiría una diferencia —aunque proporcionalmente mucho menor que la actual— entre los países latinoamericanos y los de una economía de tamaño similar a la regional correspondiente a un país desarrollado de la OCDE. Esto se traduciría en que América Latina tendría que importar desde el resto del mundo una proporción mayor que la que correspondería al tamaño de su mercado para poder así incorporar los nuevos bienes creados por el progreso técnico, y que los países latinoamericanos no pudieran producir por falta de capacidad de innovación. Por esta razón, en las proyecciones realizadas, se ha supuesto que para el conjunto de la región, los coeficientes de importaciones de los sectores incluidos

Gráfico 8

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE IMPORTACION CON RESPECTO A LA DEMANDA INTERNA EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES Y SU POSICION RELATIVA CON RESPECTO A LA CURVA DE REFERENCIA DE LOS PAISES DE LA OCDE

(Escala natural)



1. Argentina
2. Brasil
3. México
- I Total 3 países
4. Bolivia
5. Chile
6. Colombia
7. Ecuador
8. Perú
9. Venezuela
- II Total 6 países
- A.L. América Latina

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

en el programa serían al final del período algo mayores de lo que habrían sido en caso de que la economía se comportara exactamente como una de la OCDE, de conformidad con el tamaño de su mercado.

Esto significaría probablemente que el comercio intrazonal y el grado efectivo de integración entre los países latinoamericanos en los sectores que componen el programa serían algo menores que los necesarios para que hubiera una vinculación algo más intensa con economías de mayor capacidad técnica; pero de todas maneras en estos sectores se daría un grado de cooperación para el desarrollo y una intensidad de integración real mucho mayores que los actuales, como se verá más adelante al considerar la proyección del comercio intrazonal.

La reducción del coeficiente de importaciones extrarregionales del conjunto de la región a un valor situado entre el nivel que podría tener dentro de un decenio de mantenerse la inercia actual y el que dicho coeficiente alcanzaría si se aplicara esta política de cooperación regional, permite determinar la potencialidad adicional de crecimiento de la industria regional en los grupos mecánicos y químicos.

c) Efectos que tendría esta política

Los efectos que tendría esta política se pasaría de un coeficiente extrarregional de abastecimiento importado de la demanda total latinoamericana de 49.2% en la actualidad a uno de 46.2% hacia mediados del próximo decenio, de mantenerse las tendencias del pasado. En cambio se llegaría a uno de 15% en la misma fecha si se aplicara el pasado. En cambio se llegaría a uno de 15% en la misma fecha si se aplicara el programa regional de cooperación. En el

mismo cuadro se aprecian también las grandes diferencias entre los coeficientes proyectados de importaciones del conjunto de la región provenientes del resto del mundo, en una y otra hipótesis.¹⁶ También se puede ver en él que las tasas de crecimiento de la producción regional, en estos diez años diferirían bastante según si se aplicara el programa regional de cooperación o se mantuvieran las tendencias actuales, sobre todo en el grupo de industrias de maquinaria no eléctrica.

En el cuadro 9 se pueden apreciar los montos y la composición de las importaciones (tanto las intrazonales como las extrarregionales) en ambos casos: si se mantuvieran las fuerzas que operan en la actualidad o si se aplicara el programa de cooperación. Las importaciones extrarregionales de los cuatro sectores objeto de la cooperación disminuirían muy sustancialmente con la aplicación del programa, y habría también un cambio importante en la composición de las importaciones, pues la incidencia de estos sectores que producen predominantemente bienes intermedios y de capital —tan vitales para el funcionamiento de la economía y para el desarrollo— bajaría en el total de las compras de bienes y servicios al exterior de 61.0% a 31.3%. Esto significaría una estructura más favorable de importaciones, pues en su composición no entraría una proporción tan decisiva de bienes cuyas adquisiciones en el exterior difícilmente puedan comprimirse. A pesar de todo, las compras de estos bienes realizadas fuera de la región

¹⁶ El coeficiente de importaciones proyectado del total de América Latina, en el caso de persistir las tendencias actuales, es mayor que hacia mediados de los años setenta, sobre todo por las importaciones de petróleo que sería necesario realizar.

Cuadro 8

**AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA DEMANDA ABASTECIDA EXTERNAMENTE
Y RITMOS ANUALES DE CRECIMIENTO CORRESPONDIENTES A LOS
SECTORES INDUSTRIALES INCLUIDOS EN EL PROGRAMA
REGIONAL DE COOPERACION INDUSTRIAL
Y COMERCIAL**

(Porcentajes)

Sector	Coeficientes de abastecimiento importado de la demanda ^a			Tasa media anual de crecimiento de la producción		
	Hacia mediados de los años setenta	Hacia mediados de los años ochenta		1960- 1970 b	Hacia mediados de los años ochenta	
		Tendencia histórica (prognosis)	Programa regional de cooperación		Tendencia histórica (prognosis)	Programa regional de cooperación
Químico	18.9	16.9	6.0	10.4	15.4	16.7
Maquinaria no eléctrica	49.2	46.2	15.0	7.4	19.9	25.6
Maquinaria eléctrica	25.7	24.9	8.0	10.0	18.6	20.8
Equipo de transporte	18.2	18.9	1.0	9.9	12.7	14.2
<i>Total sector manufacturero</i>	<i>16.2</i>	<i>19.2</i>	<i>9.1</i>	<i>6.7</i>	<i>11.8</i>	<i>13.0</i>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Nota: Las diferencias entre las tasas de crecimiento del período 1960-1970 y las tendencias históricas de las proyecciones se deben al aumento del ritmo de crecimiento del producto interno bruto.

^aIncluye solamente las importaciones provenientes del resto del mundo.

^bA precios constantes del año 1960.

alcanzarían todavía un valor absoluto muy importante, debido a que América Latina tendría el comportamiento de una economía bastante abierta hacia el exterior y de ninguna manera tendería a cerrarse más allá de lo que permitiese lograr el tamaño de su propio mercado bajo condiciones de eficiencia competitiva.

En cuanto a las exportaciones extrarregionales de bienes de estas cuatro industrias que América Latina podría realizar, conviene recordar lo que se dijo antes en

la sección 2 con respecto al comportamiento de economías abiertas, eficientes y maduras. En aquel acápite se pudo apreciar que de estos tipos de productos los países de la OCDE exportan un volumen similar al que compran en el exterior. Como mediante la política de cooperación aquí supuesta los países latinoamericanos adquirirían una eficiencia y capacidad económica y técnica no muy distante de las de los países desarrollados, puede suponerse que esta política de cooperación también les permitiría, al

cabo de los diez años, exportar un volumen de productos químicos y bienes de capital similar a las cifras señaladas en el cuadro 9 para sus importaciones desde el resto del mundo.

Otro aspecto que conviene dilucidar es el efecto de la política de cooperación en el comercio intrazonal. En el cuadro 9 se aprecia que este comercio, incluyendo las importaciones recíprocas entre los países de cada grupo y el intercambio

Cuadro 9

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS NO FINANCIEROS
HACIA MEDIADOS DEL DECENIO DE 1980

	<i>Tendencia histórica (prognosis)</i>				<i>Programa regional de cooperación</i>			
	<i>Miles de millones de dólares de 1973</i>		<i>Composición porcentual</i>		<i>Miles de millones de dólares de 1973</i>		<i>Composición porcentual</i>	
	<i>Intra-zonal</i>	<i>Extra-zonal</i>	<i>Intra-zonal</i>	<i>Extra-zonal</i>	<i>Intra-zonal</i>	<i>Extra-zonal</i>	<i>Intra-zonal^a</i>	<i>Extra-zonal</i>
<i>Bienes primarios^b</i>	3.7	11.5	32.2	11.1	3.7	11.5	6.4	19.6
<i>Bienes manufacturados^c</i>	6.7	84.9	58.3	81.9	52.6	40.1	91.7	68.2
Químicos	0.9	15.3	7.8	14.8	16.0	5.4	27.9	9.2
Maquinaria no eléctrica	1.5	27.3	13.0	26.4	17.1	8.9	29.8	15.1
Maquinaria eléctrica	0.3	11.1	2.7	10.7	7.5	3.6	13.1	6.1
Equipo de transporte	0.2	9.5	1.7	9.1	8.1	0.5	14.1	0.9
<i>Subtotal</i>	<i>(2.9)</i>	<i>(63.2)</i>	<i>(25.2)</i>	<i>(61.0)</i>	<i>(48.7)</i>	<i>(18.4)</i>	<i>(84.9)</i>	<i>(31.3)</i>
<i>Servicios no financieros</i>	1.1	7.2	9.5	7.0	1.1	7.2	1.9	12.2
<i>Total de bienes y servicios</i>	11.5	103.6	100.0	100.0	57.4	58.8	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aEl comercio intrazonal aquí presentado corresponde a la hipótesis de que la producción adicional se distribuiría entre los países participantes en proporción a la demanda de estos bienes en cada uno de ellos.

^bAgrupaciones 01 a 19 de la CIU/Rev. 1.

^cAgrupaciones 20 a 39 de la CIU/Rev. 1.

entre agrupaciones, llegaría a representar casi la mitad de las importaciones totales de bienes y servicios. Así se iría logrando un grado de interdependencia intensa, lo que reflejaría el impulso que la propia cooperación podría ir tomando a medida que la integración se hiciera más efectiva. El intercambio, dentro de América Latina, del conjunto de bienes químicos y

mecánicos representaría al final de los diez años 72% de las compras totales de estos productos, o sea, un porcentaje similar al alcanzado por el comercio de este tipo de bienes entre los países de la OCDE, que fue de 74% en 1972. Al comparar la hipótesis de prognosis, sin cooperación regional (sección 3), con la aplicación de la política de integración

intensa de los países, se observa que los coeficientes globales de abastecimiento importado de la demanda interna latinoamericana en estos cuatro sectores, al final del período, no serían muy diferentes, como se puede observar en el cuadro 10. El cambio principal entre ambas hipótesis residiría en el origen geográfico de estas compras. De mantenerse la tendencia histórica, el abastecimiento de estos sectores industriales en la región en su conjunto dependería casi exclusivamente del exterior con muy poco comercio intrarregional. En cambio, si América Latina funcionara como una economía altamente integrada y en condiciones de competencia parecidas a las internacionales (y necesitara por lo tanto un nivel de protección no mucho mayor que el correspondiente a los países de la OCDE)

podría disminuir radicalmente su dependencia externa al mismo tiempo que cada país pasaría a abastecerse en proporciones altas del resto de la región. El hecho de que este comercio intrarregional pasaría a representar de aproximadamente 10% de las importaciones totales hacia 1985 con la continuación de la tendencia histórica, a casi 50% con la política de cooperación, expresa el vigoroso impulso que pueden brindar la colaboración y la negociación entre países de América Latina.

El programa regional de cooperación tendría también efectos muy importantes en el estrangulamiento externo, pues contribuiría a reducir el déficit comercial con el resto del mundo. De aplicarse esta política, la intensificación del ritmo de crecimiento de las industrias mecánicas y

Cuadro 10

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA

(Porcentajes)

Sector	Hacia mediados de los años setenta			Hacia mediados de los años ochenta					
				Inercia histórica			Cooperación regional ^a		
	Total	Resto del mundo	Intra-zonal	Total	Resto del mundo	Intra-zonal	Total	Resto del mundo	Intra-zonal
Químico	20.1	18.9	1.2	17.8	16.9	0.9	23.6	6.0	17.6
No eléctrico	52.1	49.2	2.9	48.8	46.2	2.6	43.9	15.0	28.9
Eléctrico	26.4	25.7	0.7	25.6	24.9	0.7	24.8	8.0	16.8
Equipo de transporte	18.5	18.2	0.3	19.3	18.9	0.4	17.1	1.0	16.1
<i>Total manufacturero</i>	<i>17.8</i>	<i>16.2</i>	<i>1.6</i>	<i>20.7</i>	<i>19.2</i>	<i>1.5</i>	<i>20.9</i>	<i>9.1</i>	<i>11.8</i>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aIncluye también la asignación de beneficios según la demanda sectorial.

químicas permitiría disminuir muy sustancialmente las necesidades de importación extrarregionales de estos bienes y por lo tanto disminuiría en más de nueve décimas partes el déficit que se originaría en caso de que continuaran las fuerzas actuales operantes. Es decir, la política de cooperación ejercería tal efecto sobre el estrangulamiento externo que podría ser viable una tasa de crecimiento para el conjunto de América Latina cercana al 8% anual en los próximos diez años, pues sólo subsistiría un déficit virtual de comercio de magnitud muy manejable, que al parecer podría superarse mediante ingresos netos de financiamiento externo.

d) *Cooperación subregional y regional*

Un último aspecto por considerar es el de la extensión geográfica de la cooperación dentro de América Latina. Se pueden suponer las siguientes opciones de análisis. En la primera la cooperación se realizaría exclusivamente entre los países de grupos determinados, de modo que existirían entre los participantes de cada agrupación subregional lazos fuertes de comercio y de cooperación, pero muy pocos vínculos entre agrupaciones; es lo que ha estado ocurriendo en alguna medida en América Latina.

En la segunda, la cooperación se extendería a toda América Latina; sin perjuicio de que hubiera procesos de integración subregional más intensos habría también paralelamente vínculos fuertes entre los distintos procesos. Cabe preguntarse ahora si los resultados serían similares o muy diferentes en uno u otro caso.

En la cooperación limitada a ámbitos subregionales el avance posible parecería más fácil, por cuanto se trata de unir a menos países, y se puede agrupar a los que tienen un grado de desarrollo simi-

lar, lo que acarrea menores problemas potenciales de desequilibrios. Al observar el gráfico 8 mencionado antes se aprecia que los resultados de esta cooperación pueden ser sensiblemente mejores que si no hubiera cooperación subregional ni regional; en efecto, el gráfico muestra que los coeficientes de importación de estos cuatro sectores en cada uno de los países de la subregión andina son actualmente menores que los que corresponderían a la magnitud de mercado de cada uno de ellos en caso de comportarse como economías abiertas y competitivas; en cambio el mercado del conjunto permitiría que el coeficiente medio de comercio hacia fuera de la subregión fuera inferior al actual, en condiciones de especialización y de competitividad parecidas a las de los países de la OCDE. Esto ocurre también con los tres países de mayor dimensión económica de América Latina (Argentina, Brasil y México). Cada uno, según el mismo gráfico 8, tiene actualmente un coeficiente de importación menor que el correspondiente a una economía competitiva de su tamaño; pero la agrupación de los tres crea un tamaño de mercado al que le corresponde un coeficiente de importaciones más pequeño que el que ellos tienen actualmente. Las dos agrupaciones subregionales que aquí se presentan a mero título de ejemplo, son por supuesto elegidas solamente para ilustrar la clase de consecuencias que pueden derivar de tales esquemas subregionales. De lo anterior se concluye que es mejor que exista cooperación, aunque sea en el marco limitado de agrupaciones subregionales, a que no la haya o a que sea muy tenue, como ha ocurrido hasta ahora.

En el mismo gráfico, se aprecia también que es mucho más beneficiosa una cooperación que no sólo se efectúa en el ámbito restringido de cada una de las agrupaciones subregionales, sino que se

extiende entre ellas. Se observa también que el coeficiente de comercio extrarregional en relación con el tamaño total del mercado de América Latina, en condiciones de especialización y competitividad similares a las de países de la OCDE, es bastante menor que el de cada una de las dos agrupaciones subregionales; a modo de ejemplo, en el caso de maquinaria no eléctrica, los coeficientes de importaciones de una economía competitiva en la subregión andina y en el grupo de los tres países de mayor tamaño de América Latina, serían respectivamente de 62% y de 46%. En cambio, en el total de América Latina, según el mismo supuesto de economía competitiva, el coeficiente de importaciones sería de sólo 35%.

Puede decirse entonces que si bien una cooperación limitada a agrupaciones subregionales es mejor que la situación de aislamiento nacional, ella alcanza efectos positivos mucho más limitados que los de una cooperación extendida a todos los países latinoamericanos, aunque a la vez existan vínculos muy fuertes dentro de cada una. El beneficio de una cooperación amplia, de alcance regional y no restringida a subregiones, es mayor para los países de tamaño intermedio y menor que para los grandes. Este hecho, mostrado claramente por las cifras, se debe a que en los primeros los tamaños del mercado están más alejados del que tiene el conjunto de la región.

En caso de existir vínculos vigorosos dentro de las subregiones, y una sólida cooperación entre ellas, se hace necesario buscar la especialización productiva de cada una de las subregiones o de cada uno de los grupos de países de desarrollo similar para llegar a un resultado equilibrado en el cual todos ellos obtengan resultados que los satisfagan.

Surge aquí el problema del equilibrio

entre países de desigual desarrollo inicial que buscan la integración.

En el pasado, los instrumentos tradicionales —liberalización del comercio, arancel exterior común, libre movimiento de los factores, etc.— tendieron a acentuar los desequilibrios en la distribución cuando fueron aplicados de manera similar en todos los países. Si se llevara a la práctica una política de cooperación regional como la ya analizada y se dejara la distribución de las nuevas industrias librada al juego espontáneo de las fuerzas del mercado, los países que partiesen de una situación más ventajosa probablemente obtendrían de ella una proporción mayor de los beneficios adicionales netos.

Los países más grandes atraen más cuando se considera la ubicación de una nueva industria, por cuanto tienen un mercado interno más grande, mayor grado de industrialización, infraestructura, mayor capacidad de financiamiento interno y de endeudamiento externo, mano de obra y capacidad empresarial y técnica más desarrollada, etc.

Otra forma de encarar este problema, en que la situación no quedaría entregada al libre juego de las fuerzas del mercado, consistiría en complementar el sistema de mercados con una política tendiente a lograr una distribución más equitativa de los beneficios de este programa entre países, es decir, a modificar las disparidades iniciales durante el proceso de integración.

El examen de la distribución equilibrada de beneficios presenta dificultades teóricas y prácticas en parte atribuibles a que el enfoque del problema está sujeto a negociaciones, apreciaciones y efectos circunstanciales. El fenómeno no es solamente comercial, aunque puede expresarse para cada país en un comercio exterior equilibrado tanto en sus montos

globales como en su estructura. Hay que juzgar, entre otras cosas, los efectos de la cooperación sobre el desarrollo general de cada país, sobre su estructura productiva y sobre sus posibilidades de enfrentar mejor la superabundancia de mano de obra y la marginalidad, y de aliviar los problemas del estrangulamiento externo.

Por supuesto, por si sola una distribución adecuada de los beneficios y costos del programa no puede resolver los problemas del desarrollo económico de los países menos adelantados, si no se complementa con un fuerte esfuerzo interno. Pero de todas maneras, la política de equilibrio regional es un elemento muy importante para el desarrollo de estos países.

e) *Instrumentos para la cooperación*

En este estudio se han discutido algunas de las características centrales que podría tener una estrategia de desarrollo que persiguiera ciertos objetivos de crecimiento y de transformación de la estructura productiva. Para llevar a cabo esa estrategia, se requeriría la aplicación de instrumentos y modalidades de políticas que deberían ser analizados detenidamente. Aunque tal análisis no es objeto de este trabajo, parece útil poner de relieve algunos aspectos particularmente importantes.

Uno de los instrumentos para la cooperación es la formación de empresas multinacionales latinoamericanas. Varios son los factores que pueden inducir a emprender acciones de cooperación mediante empresas multinacionales. Entre ellos se encuentran el aprovechamiento de las economías de escala, el mejoramiento de la eficiencia derivada de la especialización, las economías obtenidas en la provisión de suministros en los propios o en terceros países, las ventajas producidas por una mejor y más adecua-

da comercialización con terceros países, el mejoramiento de las condiciones de contratación de tecnología y, en general, el reforzamiento de la posición de los países y empresas regionales respecto de las transnacionales. Aunque el desarrollo de empresas multinacionales latinoamericanas es todavía reciente, existen casos destacados de entidades de esta naturaleza y de asociaciones entre empresas nacionales latinoamericanas para la producción industrial y para la explotación de recursos naturales, fundamentalmente hidroeléctricos, o de servicios públicos.¹⁷ En general participan exclusivamente capitales de dos países, aunque en la subregión andina la actividad de estas empresas tiene efectos en los mercados de otros países (programas sectoriales de integración industrial); las empresas binacionales o plurinacionales latinoamericanas pueden ser mixtas o totalmente privadas.

También se están creando en la región otras modalidades de cooperación gubernamental: el Convenio de Cooperación Económica suscrito en 1974 entre la Argentina y el Uruguay; el Tratado General de Amistad, Cooperación y Comercio, firmado en 1975 entre el Brasil y el Uruguay; la participación de Venezuela en la Corporación Andina de Fomento, en el Banco Centroamericano de Integración Económica, en el Banco de Desarrollo del Caribe y los recursos financieros especiales que ha proporcionado a los países del istmo centroamericano; la for-

¹⁷ En infraestructura cabe señalar las centrales hidroeléctricas de Itaipú (Brasil-Paraguay), de Salto Grande (Argentina-Uruguay) y de Yari-ceta-Apipé (Argentina-Paraguay). En transporte, la Flota Mercante Grancolombiana, la Compañía Naviera Multinacional del Caribe y la construcción de la ruta transamazónica. En el área industrial, la planta de plaguicidas boliviano-argentina, la Ecuatoriana de Atún (Chile-Ecuador) y Monómeros Colombo-venezolanos.

mación de la Unión de Países Exportadores de Banano; los programas de la Argentina y el Brasil de créditos a la exportación para facilitar sus ventas de bienes mecánicos a otros países latinoamericanos.

También tiene importancia en la cooperación regional el tratamiento a las empresas transnacionales. Sus objetivos esenciales son aumentar el poder de negociación de los países latinoamericanos; fijar normas de conducta concordantes con los intereses de estos países y que sean aceptables para las transnacionales; establecer planes de desarrollo a los cuales las empresas transnacionales acomoden su acción de manera que se satisfagan mejor las necesidades de largo plazo de los países. La acción común sería más eficaz si se lograra fijar y hacer respetar un conjunto de objetivos regionales y nacionales a los cuales debieran ceñirse las firmas extranjeras, y negociar acuerdos concretos dentro de las pautas así fijadas. Esto contribuiría a que las relaciones entre las empresas transnacionales y los países latinoamericanos fueran más estables por cuanto descansarían sobre una base más satisfactoria.

La cooperación entre países en desarrollo, y particularmente la cooperación regional realizada a través de esquemas de integración y acuerdos complementarios, debe servir como uno de los instrumentos para lograr la nueva inserción de América Latina en la industria y el comercio mundiales.

Los acuerdos bilaterales o de grupos restringidos de países pueden ser útiles como instrumentos para ir logrando la creación de una red de interrelaciones efectivas de comercio entre los países latinoamericanos. Pero unos y otros tienen limitaciones, pues no dan cabida a una expansión del comercio y de la cooperación en una escala que realmente permita que la producción industrial al-

cance la magnitud correspondiente a instalaciones de un tamaño que le permitan competir en el plano mundial. Por esa razón, estos acuerdos limitados tienen que concebirse en relación con esquemas de cooperación más amplios entre los países latinoamericanos.

La economía mundial está regida hoy por grandes bloques económicos y en ella no hay cabida para países aislados o para pequeños grupos de países. Aun los países desarrollados tienden a unirse en unidades muy grandes —como la CEE, que agrupa nueve países— y a intensificar las relaciones entre bloques sobre bases multilaterales. Los mercados de los países latinoamericanos, ya de por sí restringidos porque amplios sectores de la población no tienen acceso a ellos y por el bajo nivel medio de ingreso por habitante, están todavía mucho más aislados entre sí. En estas condiciones los países de la región tienen que limitar sus objetivos aún más allá de lo que obliga la escasez de recursos disponibles de inversión y las restricciones de balance de pagos. La parte fundamental del esfuerzo que permita superar los problemas de pobreza y de atraso corresponde a los propios países en desarrollo. En los próximos años la cooperación financiera internacional debe desempeñar un papel importante, pero complementario de esos esfuerzos internos, sin suplantarlos ni convertirse en el centro de las políticas económicas. Los esfuerzos de cooperación financiera regional pueden contribuir mucho a sostener los balances de pagos, los sistemas de pagos destinados a promover el comercio recíproco, el financiamiento de proyectos de interés común, y a aumentar el poder de negociación frente al exterior.

Junto con intensificar la cooperación regional, América Latina debe participar activamente en la creación de un nuevo marco económico para el desarrollo, a

través de la cooperación dentro del Tercer Mundo. En el marco de la autodependencia colectiva, la cooperación entraña un fuerte aumento de los vínculos horizontales entre países del Tercer Mundo en muchos aspectos de las actividades económicas. Estos vínculos deben ser mucho más diversificados, ir mucho más allá de la integración económica tradicional y abarcar medidas en los campos del comercio y del desarrollo industrial, en el campo monetario, y en los del financiamiento internacional y la tecnología.

Varios de los instrumentos de la cooperación latinoamericana —obras de infraestructura física, acuerdos bilaterales entre varios países, creación de empresas binacionales o plurinacionales, prospección y aprovechamiento de recursos renovables y no renovables, cooperación financiera— permitirían poner en práctica el programa regional de cooperación industrial y comercial a que se refirió la sección 4. Solamente con decisiones como éstas podrá avanzar la integración económica de América Latina, por cuanto le dan coherencia y racionalidad.