

15
2ej.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

INSERCIÓN EXTERNA DEL SECTOR
MANUFACTURERO DE ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO
1950 - 1987

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA

presenta

Fernando Camacho Sandoval

México, D. F.

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I Auge y Agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva en Argentina, Brasil y México, 1950-1974.

- 1.1 La etapa previa: de la Depresión a la Segunda Posguerra ,8
- 1.2 Auge y declinación del proceso sustitutivo, 1950-1974
 - a) La apertura externa ,15
 - b) La estructura de la importaciones ,32
 - c) Evolución del déficit comercial manufacturero ,41

CAPITULO II Los límites del modelo de industrialización sustitutiva y la transición al aperturismo, 1974-1981

- 2.1 El desencanto de la sustitución de importaciones ,48
 - a) La apertura externa ,49
 - b) La demanda de importaciones ,72
 - c) Evolución y estructura del déficit comercial manufacturero ,81

CAPITULO III La crisis económica y la inserción externa de la economía de Brasil y México, 1982-1987.

- 3.1 La inserción externa de la economía brasileña ,88
- 3.2 La inserción externa de la economía mexicana ,98

CONCLUSIONES ,110

CITAS BIBLIOGRAFICAS ,114

**"INSERCIÓN EXTERNA DEL SECTOR MANUFACTURERO DE
ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO, 1950-1987"**

INTRODUCCION

Para analizar la naturaleza del proceso de industrialización de las economías latinoamericanas resulta de fundamental importancia estudiar la forma en que su sector manufacturero dependen del exterior, respecto tanto de sus demandas de insumos y de bienes de capital como el papel que desempeñan en su dinámica de crecimiento y diversificación los mercados externos de estos productos y su acceso a ellos.

En este sentido, cabe señalar que el éxito relativo que se alcance en el acceso al mercado internacional de estos productos es un indicador del grado de competitividad que han alcanzado diversas ramas manufactureras, así como el sector en su conjunto. Su análisis permite asimismo dar cuenta de los éxitos alcanzados hacia una especialización por productos, dada tanto por ventajas relativas ligadas a recursos naturales o humanos como por la existencia de filiales de empresas transnacionales que, en virtud de estas consideraciones o de otras, han decidido radicar determinadas producciones en algunos países de la región.

Este trabajo intenta abordar la temática señalada en lo relativo a Argentina, Brasil y México. Metodológicamente, el tema se aborda a través de indicadores que muestran el grado de apertura

externa (coeficiente de importaciones), así como los relativos al balance externo de productos manufacturados de estos tres países, su composición y evolución en el tiempo. El periodo considerado parte de 1950, año en que los tres países estaban ya en pleno proceso de industrialización, y termina alrededor de la mitad de la década de los ochenta, es decir, se cubre un lapso de poco más de treinta y cinco años.

La evolución de dichas variables así como de las políticas adoptadas con relación a la apertura externa permiten dividir en cuatro etapas el periodo de análisis.

La primera etapa corresponde a aquella que generalmente se conoce como la del modelo "agroexportador", en donde las exportaciones de alimentos, materias primas y minerales fueron las fuentes de dinamismo económico, que se difundió en otras actividades. Esta etapa llega en buena medida a su fin con la crisis mundial de 1929-1932.

La segunda etapa comprende el auge y el agotamiento relativo del proceso de sustitución de importaciones, en donde el sector externo deja de ser la principal fuente del crecimiento interno para convertirse en un factor limitante, que indujo la diversificación productiva. La Gran Depresión de los años treinta y posteriormente la Segunda Guerra Mundial redujeron la capacidad para importar viéndose obligadas las economías a forzar el proceso industrial sustitutivo con las respectivas diferencias en cada uno de los tres países, esta etapa tiende a culminar a fines de los años sesenta o comienzos de los setentas.

La tercera etapa, caracterizada por su gran inestabilidad y desaceleración del crecimiento, la conforman el comienzo de las experiencias de los "modelos aperturistas" durante la década de los setentas, que desde luego fueron aplicados con diferente intensidad y duración, diferenciándose con mayor claridad las estrategias de crecimiento en cada país.

Por último, la cuarta etapa se caracteriza por el advenimiento por la crisis económica, que inicia en los primeros años de la década de los ochenta y se prolonga hasta el presente, en que la aguda escasez de divisas vuelve a restringir los recursos para las importaciones.

Los cambios en el sector externo vinculados a la industria de los tres países trajeron modificaciones en la relación de importaciones con el producto total -grado de apertura externa- y en el saldo del comercio exterior, normalmente deficitario, y en la estructura de dicha balanza exterior de manufacturas, que ha sufrido, no obstante fuertes variaciones en cuanto a la ponderación en él de las diferentes categorías de productos.

En este trabajo, el análisis se excluye la etapa del modelo "agroexportador" debido a que salvo Argentina, en los otros dos países, en este lapso la industrialización se encontraba aún en una fase más bien incipiente, no obstante se introducen como antecedente, en el Capítulo I, los años de la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial. Por lo cual de aquí en adelante, el trabajo en su conjunto se divide en tres capítulos que constituyen las tres etapas o periodos siguientes. En cada uno de ellos, se

comienza con la evolución de la apertura externa, en seguida, se presentan los cambios en la estructura de las compras al exterior de productos manufacturados según tipo de bien. Finalmente, se muestran las características y evolución del balance externo de manufacturas de cada uno de los tres países, su nivel y estructura según la complejidad tecnológica de los distintos bienes que lo componen.

El primer período considerado, que comienza en los años cincuenta, los tres países siguieron, con desfase en el tiempo, patrones de crecimiento hasta cierto punto semejantes desde la perspectiva del auge y agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En consecuencia, la característica más sobresaliente del mismo es la de un continuo e importante decremento del peso relativo de las importaciones en la economía, simultáneamente con un período de alto crecimiento económico, hasta llegar a los valores históricos más bajos.

En efecto, Argentina redujo su porcentaje de 5.6% a 2.5% entre 1950 y 1968; Brasil de 12.4% en el año inicial a 3.7% en 1965 y el de México bajó de 7.0% a 4.2% en 1971. Hay que resaltar el hecho de que de las tres economías la argentina ha sido en el largo plazo, la que muestra un menor dependencia externa respecto a las importaciones, fruto de un desarrollo más gradual y de una industrialización con mayor asentamiento en su dotación de recursos naturales.

El segundo período parte de la década de los setentas y se extiende hasta principios de los ochenta. La hipótesis general, es

que en estos años empiezan a acentuarse las diferencias entre las políticas industriales en los tres países, no obstante que estos implementaron modelos de corte aperturista, con el propósito de buscar una inserción más activa en el mercado exterior, así como para tratar de recuperar el dinamismo perdido y hacerle frente al creciente endeudamiento externo que demandaba ingentes recursos externos. La índole y las repercusiones de las políticas de apertura fueron distintas y de intensidad diferente, por la forma en que se llevaron a cabo en cada uno de estos países. Durante el período, el coeficiente de importaciones volvió a elevarse, alcanzando cifras similares a las del inicio del período largo, en 1980 el coeficiente de Argentina subió a 6.9%, el de Brasil a 11.1% en 1975, y el de México a 10.9% en 1981.

En la década de los ochenta, a partir de la crisis económica - el tercer período- cada país presenta particulares escenarios que se traducen en disparidades en su grado de diversificación y dinámica industrial, en el signo y magnitud de sus saldos exteriores del comercio de manufacturas, y en la composición de los mismos. Durante este lapso, el coeficiente de apertura externa se reduce nuevamente, pero en este caso no por un retorno a las políticas sustantivas del primer período, aunque no se descarta la existencia de este fenómeno, sino por la drástica reducción de la capacidad para importar generada por los crecientes recursos destinados al servicio de la deuda.

La crisis económica afectó la capacidad para importar de los tres países, por lo que se vieron forzados, aunque con distinta

intensidad, a ajustar sus cuentas con el exterior -tanto reduciendo importaciones como promoviendo exportaciones- ante una situación de escasos recursos financieros, por el poco o nulo financiamiento externo y el alto peso de los intereses pagados por la deuda externa y fuga de capitales. El coeficiente de apertura externa cayó dramáticamente, pero en este caso ocurrió frente a una situación de limitado dinamismo industrial: en Argentina bajó a 2.1% en 1985, en Brasil a 4.1% en el mismo año y en México a 3.5% en 1983.

En una caracterización somera, destaca durante este lapso, el comportamiento de Brasil, único país que durante varios años de este último período presentó saldos manufactureros positivos. A su vez, México muestra el mayor déficit relativo en el comercio exterior de manufacturas, en donde pesan de manera importante los rubros de mayor complejidad tecnológica, sobre todo en la rama metalmeccánica. Argentina, por su parte, tiene una composición de dicho saldo más parecida a la de su estructura industrial, la cual se caracteriza por una mayor homogeneidad en comparación con la de los otros dos países. Se reitera el hecho de que Argentina siguió mostrando el menor coeficiente de apertura externa durante todo el período, sin mostrar fuertes oscilaciones en el mismo.

En lo que sigue de este estudio se abordan cronológicamente los tres periodos más significativos del proceso de industrialización en los tres países en cuanto a la interrelación del dinamismo del este proceso y la variable de balanza comercial externa. El período llega hasta los programas de choque que

comienzan a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Quedaría por abordarse los programas heterodoxos de estabilización y crecimiento que todavía no se incluyen en este trabajo.

**CAPITULO I. Auge y Agotamiento del proceso de industrialización
sustitutiva en Argentina, Brasil y México, 1950-1974.**

1.1 La etapa previa: De la Gran Depresión a la Segunda Posguerra

La Gran Depresión de los años treinta acarreó cambios decisivos en las modalidades de su desarrollo de los países de la región que incidieron directamente en la evolución y características del proceso de industrialización. Hasta antes de este fenómeno la demanda externa era la principal y casi único impulsor del crecimiento de las economías. De ahí que los problemas provocados por la caída del precio y del monto de las exportaciones --y, por lo mismo, de la capacidad para importar-- fueron enfrentados mediante el estímulo a las actividades de sustitución de manufacturas, con lo que las bases dinámicas del crecimiento se orientaron hacia el mercado interno. Si bien, esta situación fue general para la región hubo diferencias importantes por países y, precisamente, en los tres países considerados, es donde este fenómeno alcanzó su mayor intensidad, aunque en el caso argentino ya se había generado una base industrial ligada a la elaboración interna de varios de los productos exportados tradicionalmente por dicho país.

En efecto, las necesidades propias de la expansión de las exportaciones argentinas requería de la transformación e

instalación de actividades industriales como los frigoríficos, incluyendo el mantenimiento y reparación de equipo, el procesamiento de minerales, transporte (ferrocarriles) y otros, que fueron desarrollando y difundiendo el progreso técnico, formación de personal calificado, condiciones de mercado y otros aspectos referentes propiamente a la organización industrial. Al mismo tiempo, el crecimiento demográfico y su orientación hacia los centros urbanos fue generando y exigiendo una demanda diversificada lo que fue otro estímulo al desarrollo de industria de alimentos, bebidas, textiles y vestido. Es decir, la demanda fue un estímulo importante en la ISI, junto con los problemas de balanza de pagos que vinieron con la Depresión.

En Argentina hubo, entonces, condiciones favorables que permitieron un proceso de industrialización más temprano: un ingreso relativamente elevado y difundido, la concentración urbana, la inmigración masiva de extranjeros, el desarrollo de una amplia infraestructura, las inversiones de capital extranjero, etc., que permitieron elevar la participación de la industria en el producto y la ocupación en el total de la economía desde el siglo pasado. Basta señalar que en este país la expansión agrícola condujo a que en 1910 un tercio de las necesidades internas de implementos en este sector fuera abastecida por la industria nacional. (1) Brasil aunque con menor intensidad, la actividad exportadora transfirió también recursos financieros a las actividades industriales, generando la formación del "eje Rio-Sao Pablo" y una importante concentración urbana. (2)

En México, la industria también tuvo algunos avances antes de la crisis de los treinta. La rama textil era una de la más grandes y mejor tecnología dentro de la región latinoamericana. En 1903 había comenzado la producción siderúrgica y desde 1902 el Distrito Federal concentraba alrededor del 20% de la producción manufacturera nacional, no obstante, que la lucha armada entre 1911 y 1920 no sólo interrumpió el avance industrial, sino que implicó un deterioro y destrucción de infraestructura productiva.(3)

La crisis de los años treinta en Argentina, se reflejó en una caída drástica de las exportaciones del trigo; la carne en cambio, siguió generando una cuantía importante de divisas. La sequía ocurrida en Estados Unidos, entre 1936 y 1938, permitió abrirle mercado al maíz argentino, pero ello no evitó que la capacidad de importar se redujera en 25% durante toda la década de los treinta. Frente a esta situación, el país tuvo pocas alternativas para sobrepasar la depresión, salvo forzar el ritmo de industrialización. En efecto, en el período de 1930-1950 se registró el mayor auge en la sustitución de importaciones en la economía argentina.

Destaca la diferente magnitud que revistió este fenómeno en Argentina, en relación a los otros dos países, si se considera el peso relativo de las importaciones en la economía en 1950. El coeficiente respectivo de México fue de 7%, el de Brasil llegaba al 13%, mientras el argentino era del 6%. (véase más adelante el Cuadro 1). Asimismo, en dicho país, el 60% de la producción industrial en 1948 provenía de las empresas que habían sido

instaladas alrededor de 1930, lo cual permitió reducir en forma significativa sus importaciones totales que en 1929 ascendían al 24.8% del producto. Los rubros de mayor desarrollo fue en la rama de bienes de consumo, sobre todo la industria textil, y algunos bienes intermedios. El proceso fue conducido prioritariamente por el capital privado local.(4)

Durante los años más severos de la crisis, en Brasil se redujo en 50% la capacidad de importar. El país había iniciado la sustitución de importaciones durante la Primera Guerra Mundial, avanzando en la producción interna de alimentos, bebidas, tejidos y materiales de construcción, por lo que pudo enfrentar sin excesivos trastornos la crisis de los treinta en estos rubros.

No obstante, la crisis afectó severamente la disponibilidad de combustible y lubricantes en donde el país es muy dependiente. La escasez de divisas no impidió aumentar la capacidad instalada en algunas importantes ramas industriales. Al respecto, son notables las inversiones en la siderurgia de Volta Redonda, que entra en funcionamiento en 1946, constituyéndose en la primera operación en gran escala de la industria pesada en América Latina en ese momento.(5) Después de la guerra, 1945-1954, Brasil fue uno de los pocos países de la región que recuperaron rápidamente su capacidad de importar, favorecida por el alza de los precios internacionales de café durante los años de 1945 y 1948. El proceso sustitutivo cobró nuevo impulso a partir de este último año.(6)

En México, el proceso sustitutivo había tenido pocos avances durante los años treinta, ya que el peso de la industria en la

economía en 1939 prácticamente era idéntico al registrado diez años antes. Sin embargo, en este periodo se logra la estabilidad política que serviría de base al auge económico posterior. El Estado por primera vez, entra a participar directa y activamente en el desarrollo económico a través de acciones como la expropiación petrolera, la reforma agraria, la construcción de infraestructura, el desarrollo de la petroquímica y la electricidad (PEMEX y CFE), en la formación de organismos financieros (NAFINSA y BANCO DE COMERCIO EXTERIOR), etc. Pero fue hasta las década de los cuarenta cuando se opta decisivamente por un crecimiento basado en la industria.(7)

De esta manera, durante el periodo de 1929 a 1950, la industrialización en estos tres países ya había cumplido la etapa de sustitución de bienes de consumo tradicionales estimulada tanto por el incremento de del ingreso relativo, principalmente en las zonas urbanas, pero sobre todo por las severas limitaciones en la capacidad reflejada en los problemas de balanza de pagos en los años de la Depresión y por las condiciones del comercio internacional que impuso la Segunda Guerra Mundial. La continuidad de este proceso permitió una expansión y diversificación de la actividad productiva interna, por lo que el coeficiente de importaciones siguió reduciéndose en los tres países.(8)

Como pudo verse en este primer apartado, las casas que condujeron a un proceso de industrialización sustitutiva fueron por factores internos y externos. Para efectos de este trabajo comparativo, recuperamos las ideas de A.O. Hirschman sobre este

aspecto. El autor señala que existieron cuatro impulsos dinámicos en el origen de este tipo de industrialización en los países en desarrollo: las guerras, los problemas de balanza de pagos, el crecimiento del mercado interno, (en base a un crecimiento por exportaciones) y una política oficial del desarrollo. El peso de uno de estos impulsos o varios de ellos son los que determinaron las características y la intensidad que toma este tipo de industrialización en cada país. Por ejemplo, señala el autor, cuando la ISI se debe a un mayor impulso del mercado interno en vez de un problema de balanza de pagos, es probable que en el primer caso no haya un brote inflacionario, en cambio en el segundo es más probable. Cuando hay un problema de balanza de pagos (escasez de divisas) que quiere resolverse vía aranceles el costo interno se eleva y se pierde competitividad internacional y la planta interna no está aprovechando las economías de escala de un mercado extendido.

Cuando es una política deliberada de desarrollo, la política arancelaria es acompañada por medidas crediticias y fiscales por parte del gobierno que además participa con empresas propias.

Cuando la ISI depende de un incremento de la demanda interna se dice que es una "industrialización mediante vinculación o eslabonamientos con la demanda final", lo cual lo distingue del proceso industrial vía eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. La ISI, como respuesta de la demanda interna es gradual y explica la difusión con que se establecieron industrias que tienen grandes ventajas de localización a causa del peso del producto

(cemento, cerveza) y de aquellos que cuentan con un gran mercado, aún en zonas de bajos ingresos per cápita como textiles. De las cuatro fuerzas motrices de la ISI, sólo la primera tiende a favorecer un sesgo a las industrias de bienes no esenciales. La política del desarrollo puede tener el efecto contrario. Las otras dos fuerzas son neutrales a las industrias de bienes suntuarios. Por lo cual parece exagerado el papel que quiere dársele a los bienes suntuarios como dinamizadores primero y perversos después. (9)

Aunque no se haga una referencia explícita de estos impulsos a lo largo de todo el trabajo, en diferentes partes es evidente el peso de uno u otro de ellos en la naturaleza y especificidad que tomó la industrialización en cada uno de los tres países. Por ejemplo, el caso de los choques petroleros y los programas de sustitución en Brasil, en la década de los setenta, es un caso típico de un impulso por problemas de balanza de pagos. La política económica del gobierno militar argentino de 1976 a 1981, es también una muestra de como la influencia de la política económica en la "desindustrialización" en el país.

En la siguiente parte se tomará 1950 como el año inicial y los porcentajes de la apertura externa total y manufacturera fueron calculados con cifras de importaciones y producto en dólares corrientes, por lo cual las primeras reflejan las variaciones de los precios internacionales.

1.2 Auge y declinación del proceso sustitutivo (1950-1974)

a) La apertura externa

Durante este período prevaleció un alto dinamismo económico en Argentina, Brasil y México, como en toda América Latina, que fue acompañado por profundas transformaciones en la estructura de las distintas economías. El motor del desarrollo interno fue sin duda la profundización y extensión de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). A consecuencia de esto, la inserción de los sistemas productivos con el exterior se caracterizó por una continua tendencia a la disminución de la apertura, la cual, en los tres países mencionados, tuvo los valores más bajos en la historia económica reciente. Si bien, como se vio, este fenómeno se inició forzosamente por problemas de balanza de pagos y de las Guerras Mundiales, la industrialización se convirtió en uno de las principales metas de la política económica.

En efecto, uno de los objetivos de corto y largo plazos del proceso de sustitución de importaciones era asegurar el crecimiento económico frente a la aguda restricción externa a través de la expansión de las actividades manufactureras. Paralelamente, se buscaba atenuar la dependencia externa mediante la disminución de la propensión media a importar. Por tal motivo, el coeficiente de importaciones se convirtió en un factor estratégico para el desarrollo de las economías. Por un lado, urgía reducir las compras externas por problemas de balanza de pagos, y por otro, era

necesario cambiar drásticamente su composición, ya que el desenvolvimiento de los sectores manufactureros había impuesto la necesidad de importar los bienes intermedios y de capital de incipiente o nula producción local. Es por ello que un indicador clave para determinar el grado de avance de la sustitución productiva es considerar la formación de neta de capital en bienes de producción. Una economía donde exista una estructura industrial y este rubro tenga un peso significativo estará acercándose a un tipo de industrialización de mayor integración y menos desequilibrios internos y externos.

La industrialización de los tres países considerados fue incursionando cada vez más en ramas productivas de mayor complejidad técnica. La inversión de capital -nacional y extranjero- se convirtió en el pivote del crecimiento industrial; era la fuente de irradiación dinámica una vez menguados los estímulos externos. Los mercados nacionales se consolidaron como principales destinatarios al elevarse el ingreso promedio de una buena parte de la población y al surgir grandes conglomerados urbanos. El Estado aumentó su participación no sólo mediante de una política activa de fomento a la industria y de protección del el comercio exterior, sino también como inversionista en áreas de infraestructura y sectores estratégicos, especialmente en las ramas de insumos difundidos.

El proceso de sustitución se caracterizó por estimular altas tasas de crecimiento de la economía, sin embargo, junto con periodos de expansión aparecen cortos subperiodos de relativo

estancamiento derivados de condiciones externas desfavorables que influyen en la propensión media a importar. Por eso, si bien la baja en el coeficiente de importaciones significó, a largo plazo, un avance en la sustitución, caídas abruptas de éste crearon problemas de abastecimiento cada vez más severos, en la medida en que las importaciones, debido al cambio operado en su estructura, resultaban cada vez más indispensables para el funcionamiento del parque manufacturero. A la inversa, un alza en la participación de las importaciones en el producto pudo constituir, en el corto plazo, un factor de mayor fluidez para dicho funcionamiento y un ahorro en divisas.

Este movimiento cíclico fue inherente al proceso de sustitución. La inversión en las ramas sustitutivas generó directamente dinamismo en la industria y de forma indirecta al resta de la economía, lo cual permitía contrarrestar el impacto negativo que implicaba la restricción de importaciones en el nivel de ganancias. Si se considera éste influye positivamente en el nivel y ritmo de actividad, donde las importaciones son parte de los costos, la sustitución implicaba un proceso autogenerativo, tanto por la reducción de los costos, como por la creación de nuevas actividades a través de la inversión. Por tanto, la expansión queda asegurada al depender del nivel de ganancias en las actividades sustitutivas. De tal manera que al agotarse el estímulo provocado por ciertas ramas sustitutivas y no contrarrestarse con la incorporación de otras, se produjeron periodos de relativo estancamiento. (10) De otro lado, en la medida

que la sustitución va cubriendo etapas en la sustitución, hay otros factores que van estimulando el crecimiento y una mayor diversificación, tal es el caso de la evolución de la demanda.

En general, durante este período predominaron los impulsos que estimularon el proceso sustitutivo y una reducción de la apertura externa, al amparo de un acentuado proteccionismo.

Argentina redujo su apertura externa hasta 2.9% en 1970 (en relación al 5.3% en 1950), Brasil 3.4% en 1965 (11.3% en 1950) y México a un 5.3% (comparado con 7.% en 1950) (véase el Cuadro 1)

CUADRO 1. Grado de apertura externa* de Argentina, Brasil, México y América Latina, 1950-1988

(Porcentajes)

	1950	1960	1965	1970	1974	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Argentina	5.3	4.1	3.0	2.9	3.7	3.6	5.4	6.1	3.2	2.6	2.5	2.3	2.7	3.2
Brasil	11.3	6.3	3.4	5.3	11.8	9.2	8.3	7.0	5.7	4.8	4.3	4.4	4.5	4.2
México	7.0	6.7	5.9	5.3	7.3	10.4	11.1	6.5	4.0	5.0	5.8	5.3	5.6	8.1
América Latina	10.0	7.0	6.6	6.1	10.2	11.4	12.2	6.8	5.8	5.8	5.5	5.3	5.8	6.1

*Relación entre importaciones totales (Ma) y producto interno bruto (PIB), en dólares corrientes.

FUENTES: FMI; Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario. Washington, 1986. CEPAL, Cuentas Nacionales. División de Estadística, Santiago de Chile.

Los tres países, durante todo el período presentan un coeficiente menor al alcanzado en igual lapso por la región en su conjunto, el cual también registró su más bajo porcentaje de importaciones, (6.1% en 1970 en comparación a 10.0% en 1950).

En efecto, el ingrediente foráneo en relación con el producto manufacturero presenta un panorama semejante al analizar la

evolución de las importaciones de productos manufacturados en el producto industrial. Naturalmente, los coeficientes respectivos presentan un nivel más elevado que los correspondientes al conjunto de la economía, dada la dependencia mucho menor de las actividades primarias y terciarias. Respecto a las importaciones, dicho nivel se redujo aceleradamente, sobre todo el de Argentina y Brasil y en menor medida el de México. En 1970, año en que los tres países tienen su coeficiente de importaciones manufactureras más bajo, México presenta un porcentaje de 20.0%, mientras que el de Argentina y Brasil llegaban a 8.8%, y 7.0%, respectivamente, (véase Cuadro 2).

CUADRO 2. Grado de apertura externa* del sector manufacturero de Argentina, Brasil y México: 1961-1988
(Porcentajes)

	1961	1965	1970	1974	1975	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Argentina	18.2	9.3	8.8	8.9	11.8	9.6	23.8	22.1	11.9	10.5	10.0	9.5	11.0	13.5	12.6
Brasil	17.1	9.2	7.9	28.8	26.4	15.5	16.5	14.0	10.6	9.6	9.4	7.4	12.6	12.4	11.6
México	28.8	24.4	20.0	23.5	25.1	20.0	37.4	40.3	24.9	11.9	16.7	19.3	24.7	18.4	27.5

* Relación entre importaciones manufactureras y producto manufacturero en dólares corrientes.

FUENTE: ONU, Commodity Trade, varios números.

La mayor dependencia relativa de México refleja el atraso relativo de su estructura manufacturera por ramas en 1970 con relación a los otros dos países. Mientras en Argentina la producción de las ramas de metales básicos, maquinaria y equipo ascendían en conjunto al 29% del producto manufacturero, en Brasil llegaba a 28, y en México a sólo 22.0%, (véase los Cuadros 3,4,5).

CUADRO 3. ARGENTINA: estructura de la producción manufacturera, 1960-1988

(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
III. Industrias Manufactureras	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
31. Alimentos, bebidas y tabaco	24.8	22.6	22.0	21.9	21.7	24.9	23.7	22.4	23.2	25.8	24.9	24.1	27.0
32. Textiles, vestido y cuero	20.3	16.5	13.5	12.8	10.0	9.5	9.8	10.2	10.1	8.7	9.4	8.8	8.8
33. Madera y productos madera	2.5	2.4	2.1	2.0	1.8	1.9	1.7	1.4	1.3	1.2	1.3	1.2	1.1
34. Papel, imprenta y editorial	5.7	5.9	5.9	5.9	4.9	4.8	5.4	5.1	5.0	5.4	5.0	4.8	4.7
35. Sustancias y productos químico	11.3	13.1	13.6	14.2	14.8	16.3	16.9	6.9	17.1	18.0	17.4	17.1	17.5
36. fabricación de productos minerales no metálicos	5.1	4.8	5.8	5.6	5.4	5.3	5.0	5.2	4.6	4.0	4.4	4.8	4.6
37. Industrias metálicas básicas	2.7	3.7	3.9	3.9	5.5	5.7	6.8	6.5	6.0	6.3	6.3	7.1	7.5
38. Maquinaria y equipo	24.5	26.4	27.1	28.2	28.9	24.6	23.8	25.4	25.9	23.6	24.5	25.2	22.3
39. Otras industrias	3.1	4.6	6.1	5.5	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9	6.6

FUENTE: CEPAL, elaboración propia con base en indicadores de volumen físico de la producción manufacturera, 1960-1984. LC/R 483, 1986; CEPAL, Anuario económico de América Latina y el Caribe, 1990

Las exportaciones de Argentina, Brasil y México experimentaron condiciones favorables en el periodo inmediato de posguerra tanto por la reconstrucción de los países desarrollados como por los efectos después de la guerra de Corea. Se recuperó así la capacidad para importar y la disponibilidad de saldos positivos elevó la propensión a importar durante los primeros años de la década. En Argentina el coeficiente de importaciones ascendía a 8.2% en 1951, en Brasil a 20.3% y en México a 9.2%. La mejora en el abastecimiento externo permitió alcanzar elevados ritmos de crecimiento durante los años de 1952 y 1953. Con la terminación de la guerra de Corea se redujeron los flujos comerciales y el poder de compra de las exportaciones, afectándose el ritmo de la

actividad al interior de sus economías.

Las condiciones internacionales vuelven a ser negativas en 1954, obligando a los países de la región a ajustar sus cuentas con el exterior y a continuar el proceso de industrialización en respuesta a una limitada capacidad de importar. Lo anterior muestra que aún con una política deliberada de sustitución los choques externos siguieron teniendo un gran peso en las economías latinoamericanas, tanto en la demanda de bienes nacionales como en sus importaciones de insumos y bienes de capital requeridos por la industrialización.

En Argentina este proceso fue especialmente vigoroso entre 1953 y 1958, desacelerándose durante 1959 y 1963, para volver a cobrar su acelerado ritmo hasta 1974. Brasil y México, con pocos y rápidos periodos de estancamiento, lograron un crecimiento industrial durante dos décadas continuas, de 1950 a 1970.

El sector industrial argentino entró en pleno auge a partir de 1954, en la producción de bienes de consumo intermedios y de capital, sobre todo aquellos vinculados al desarrollo de la industrias "pesadas" en las ramas de consumo duradero, como automóviles, electrodomésticos, etc., en las que el capital extranjero tuvo un papel protagónico.¹ En efecto, el gobierno de Frondizi, con el propósito de modernizar el aparato industrial, impuso un nuevo giro a la política proteccionista e industrial. Eliminó barreras a la inversión extranjera, otorgó exenciones

¹ La inversión privada estadounidense en Argentina entre 1965 y 1966 superó a la dirigida a cualquier otro país de la región.

impositivas a líneas completas en los sectores de bienes de capital y concedió ilimitadas garantías por parte de los bancos oficiales a los créditos provenientes de los empresarios argentinos en el exterior. (11)

CUADRO 4. Brasil: estructura de la producción manufacturera, 1960-1988

(Porcentajes)

	1960	1966	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
III. Industrias Manufactureras ^a	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
31. Alimentos, bebidas y tabaco	19.3	17.4	15.5	13.4	11.7	13.3	13.3	14.7	13.8	14.9	14.5	14.9	14.9
32. Textiles, Vestido y Cuero	--	24.7 ^b	15.7	13.4	11.4	11.6	12.0	11.4	10.7	11.3	10.9	9.8	10.0
33. Madera, y productos de madera	--	--	--	6.9	5.6	--	--	--	--	--	--	--	--
34. Papel, Imprenta y Editoriales	6.2	6.8	6.7	5.7	5.5	5.6	6.0	6.5	6.5	6.8	6.6	7.0	6.8
35. Sustancias y productos químicos	12.4	16.1	17.6	18.3	19.6	21.0	21.0	21.4	21.4	22.9	23.3	23.4	24.2
36. Fabricación de minerales no metálicos	7.7	6.8	7.5	6.9	7.9	8.2	7.1	6.7	6.7	7.1	7.4	7.8	7.3
37. Metálicas básicas	17.1 ^c	--	18.9	17.5	21.2	19.8	19.3	20.5	23.1	24.3	23.9	24.5	23.7
38. Maquinaria y Equipo	7.7	8.7	10.2	13.1	13.6	12.1	11.4	11.0	11.3	12.7	13.4	12.8	13.0
39. Otras industrias manufactureras	--	--	--	--	3.9	--	--	--	--	--	--	--	--

FUENTES: CEPAL, elaboración propia con base en Indicadores del volumen físico de la producción manufacturera, 1960-1984. LC/R, 483, 1986. CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1990

^a: Los totales incluyen estimaciones para las divisiones 32, 33 y 39.

^b: El índice de volumen físico de la producción manufacturera se calculó del año 1960, como base.

^c: Hasta el año de 1969 la división 37 y la agrupación 381 se presentaban agregadas en la agrupación 381.

La política industrial de Brasil, a partir de 1948, estuvo influida por la acción del Banco Nacional de Desarrollo Económico, que apoyó fuertemente el desarrollo de la producción de rubros prioritarios dentro de las ramas de bienes intermedios y de capital. Entre 1956 y 1961, el crecimiento brasileño se caracterizó por el incremento de la participación directa e indirecta del

Estado, que aumentó sus inversiones y unificó bajo metas sectoriales el proceso de industrialización, en los que participaron concertadamente, éste, el sector privado nacional, además, de la entrada masiva de capital extranjero orientado a ciertas ramas de punta como la automotriz, la construcción naval, la de materiales electrónicos pesados y otras industrias de bienes de capital.(12) En México, una vez superado el problema de la balanza de pagos, por medio del rápido crecimiento de las exportaciones hasta 1952 y con la devaluación de 1954, dio inicio a un período de expansión económica que duró hasta 1960. Los rubros que más contribuyeron a tal expansión sustitutiva fueron la metalurgia básica, los productos metálicos, los de hule y papel y las ramas automotriz y equipo de transporte, donde el capital extranjero también participó de manera importante.

El Estado tuvo un papel decisivo durante estos años al incrementar su gasto en infraestructura e impulsar sectores estratégicos como la electricidad, el petróleo, el gas, etc., con el fin de fomentar la inversión en el sector industrial. ²

De los tres países, Brasil tuvo una reducción de mayor magnitud de su coeficiente de importaciones, durante los años cincuenta, no obstante que siguió por encima del nivel de Argentina. En 1960, Brasil había logrado reducir a 6.6% su coeficiente de importaciones en el sector industrial, aproximadamente a la mitad de diez años antes. En la década de los cincuenta la economía brasileña muestra

² La inversión de fomento industrial del Estado representaba el 12% del total de la inversión pública en 1939, la cual se elevó a 30 y 40% en 1950 y 1958, respectivamente.

la mayor contracción de monto importado, reflejando la intensidad del proceso sustitutivo.

CUADRO 5. MEXICO: estructura de la producción manufacturera, 1960-1988

(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
111. Industrias Manufactureras	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
31. Alimentos, bebidas y tabaco	35.5	32.3	30.4	24.2	24.1	25.7	26.4	24.2	24.8	19.9	26.0	25.3	24.4
32. Textiles, vestido y cuero	17.2	16.0	14.5	16.8	13.1	12.5	12.7	13.0	13.2	8.9	12.6	12.1	12.2
33. Madera y productos maderos	6.5	6.0	5.6	4.4	4.0	4.1	3.5	3.1	2.8	1.9	2.8	2.6	2.5
34. Papel, imprenta y editoriales	4.8	5.2	5.3	6.2	5.2	5.1	5.4	5.2	5.2	3.6	5.3	5.1	4.9
35. Sustancias y productos químicos	13.1	13.6	15.3	17.7	18.4	20.2	20.3	20.5	21.1	14.1	21.0	21.0	20.7
36. fabricación de productos minerales no metálicos	4.6	4.4	5.3	5.8	5.6	5.5	5.0	5.2	4.7	3.3	4.3	4.7	4.3
37. Industrias metálicas básicas	3.7a	3.9a	6.0	4.2	6.1	6.8	8.0	8.0	7.2	4.5	6.2	6.5	6.6
38. Maquinaria y Equipo	10.7	14.2	16.0	20.3	20.8	18.0	16.6	16.0	18.2	19.4	18.7	19.7	21.0
39. Otras industrias manufactureras	3.9	4.4	1.6	0.4	2.7	2.1	2.1	2.8	2.8	3.0	3.1	3.1	3.3

FUENTE: CEPAL, elaboración propia con base en indicadores de volumen físico de la producción manufacturera, 1960-1984. LC/R 483, Vol. X, 1986; CEPAL, Anuario económico de América Latina y el Caribe, 1990

La economía mexicana redujo su coeficiente importado a 6.6% en 1960, pero fue de menor magnitud que los otros dos. De los tres, México presenta a la larga y particularmente en el periodo analizado una mayor propensión media a importar. Si bien, en el periodo de mayor auge del proceso sustitutivo (1950-1970) en los tres países la importaciones crecieron menos que el PIB, en México la elasticidad media fue de 0.8, en Brasil de 0.6 y en Argentina de sólo 0.4. (véase cuadro 6).

CUADRO 6. Elasticidad* de crecimiento de las importaciones totales de Argentina, Brasil y México, 1950-1988

	Tasas de Crecimiento del PIB			Tasas de Crecimiento de las M ₁			Elasticidad M ₁ /PIB		
	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México
1950-1988	2.4	6.1	5.8	1.0	3.3	5.7	0.4	0.5	0.2
1950-1961	2.9	6.8	6.5	3.0	4.6	7.4	1.0	0.7	1.1
1950-1960	3.0	6.8	5.8	1.6	2.2	4.1	0.5	0.3	0.7
1960-1970	4.3	6.1	7.0	1.4	5.7	5.3	0.3	0.9	0.8
1970-1980	1.9	6.8	6.7	7.8	7.6	11.7	3.3	0.9	1.8
1950-1974	3.7	7.3	6.5	1.9	6.7	5.5	0.5	0.9	0.8
1975-1981	0.5	5.4	6.9	9.2	-1.5	16.2	18.4	-0.3	2.4
1982-1988	-0.8	2.4	0.8	-8.5	-7.2	-1.8	10.6	-3.0	-2.2
1982-1988	0.2	3.1	0.3	0.8	-3.1	3.6	4.0	-1.0	12.0

*Relación entre las tasas de crecimiento de las importaciones (M₁) y el producto interno bruto (PIB) en dólares constantes.

FUENTE: CEPAL; Cuadernos Nacionales, División de Estadísticas, Santiago de Chile, 1990. CEPAL; América Latina, Relación de Precios de Intercambio, Cuadernos Estadísticos, núm.1. FMI; Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario, 1990.

La década de los cincuenta fue de acentuado dinamismo para la mayoría de las economías latinoamericanas, el proceso de expansión y modernización de las plantas productivas alcanzó su máxima expresión en el segundo quinquenio de la década hasta principios de los sesenta. Se alcanzaron las tasas de crecimiento más altas hasta entonces conocidas, y el proceso de sustitución alcanzó una mayor expansión mediante la incorporación de mejor tecnología y la incorporación de nuevos productos, aunque hubo diferencias en cada país.

Alrededor de 1960, culminó en los tres países este primer ciclo de auge que fue acompañado de conflictos políticos y sociales. En efecto, Argentina registró una tasa negativa de 2.4% en los años de 1962 y 1963 y una situación crítica en la balanza de

pagos; en Brasil bajó el ritmo de actividad a 2.7%, cuando el promedio para la década anterior fue de 6.1%. Ambos países atravesaban entonces por conflictos políticos que se resolvieron por la vía militar, las fuerzas armadas de Argentina tomaron el poder en 1962 y en Brasil en 1964. En México, la pérdida de dinamismo, entre 1960 y 1962 fue sólo parcial ya que en 1963 el proceso volvió a tomar aliento.

La reducción del coeficiente de importaciones que ocurrió en el primer quinquenio de los sesenta, en Argentina y Brasil se explica por la disminución de las compras al exterior asociadas al decaimiento de la actividad interna. Por esta razón pueden ser considerados atípicos, o bien lapsos de relativo estancamiento dentro del período de alto crecimiento industrial sustitutivo que se dió hasta comienzos de los años setenta. De cualquier manera, el coeficiente de importaciones se había reducido ya en Argentina a 3.1%, en Brasil a 3.7% en 1965. México, el único país que tuvo un continuo proceso sustitutivo, llegó a tener un coeficiente de 5.6%.

Durante 1950 y 1970, los tres países experimentaron tasas de crecimiento económico bastante acentuadas (3.5% en promedio anual para Argentina, 6.5% para Brasil y 6.4% para México), sin embargo la naturaleza del crecimiento no fue siempre el mismo, Argentina tuvo un proceso sustitutivo más apegado a su dotación de recursos naturales ligada al comercio exterior, así como a satisfacer la demanda de una población con mayores ingresos comparada a los otros países. Argentina en 1960 y 1970 mostró un crecimiento industrial sin precedentes que se prolongó hasta 1974 (una tasa promedio de

7.1% entre 1964 y 1974), además de lograr un proceso de diversificación con el mayor peso de las inversiones de capital en ramas químicas y metalmeccánicas. En Brasil, las ramas de mayor dinamismo fueron la de bienes de consumo duradero y algunos bienes de capital, donde el capital extranjero tuvo un papel central. (13)

Es importante resaltar que, no obstante el insignificante crecimiento de las importaciones en Argentina entre 1960 y 1970, el país mostró un crecimiento industrial acelerado, el cual se prolongó hasta 1974 (7.1% anual en promedio entre 1964-1974) y la industria aceleró su proceso de diversificación, con ampliaciones significativas del peso de las ramas químicas y metalmeccánica. En Brasil, el período de cambios políticos, que se prolongó entre 1962 y 1966, provocó una caída de la tasa de inversión y de crecimiento. El régimen militar instaurado en 1964, -que mantendría por más de 20 años- intentó estimular el crecimiento adoptando políticas que devolvieran la rentabilidad de la inversión, como políticas monetarias expansionistas y políticas fiscales tradicionales. En 1967 comienza el llamado "milagro brasileño" que duró hasta 1974 y donde se presentó una tasa promedio de crecimiento de 10.9% para la economía en su conjunto y 12.6% para las actividades manufactureras. En estos años la expansión industrial ocurrió en dos etapas, la primera estimulada por el aumento de la oferta de bienes durables y, de 1970 en adelante, por el dinamismo en la producción de bienes de capital, contenida en el Primer Plan Nacional de Desarrollo (1971). (14)

Este rápido auge demandó fuerte cantidad de importaciones, que

crecieron en la segunda mitad de los años sesenta a una tasa de 21.2%, elevándose la elasticidad por sobre un coeficiente de dos. El grado de apertura externa, cuyo punto máximo (6.3%) se registró en 1970, se duplicó en sólo cuatro años, lo cual es comparable a lo registrado (13.9%) en 1951 y 1952.

Tanto el dinamismo industrial como el retorno a elevadas propensiones a importar, características del periodo 1968-1973, son parte de una estrategia económica que viabilizó una importante presencia de las corporaciones transnacionales. Ello ocurrió de lleno en algunas ramas de punta como las de equipo de transporte, en otras cuya participación fue relevante, como en la tabacalera y en ciertos productos diferenciados en la rama de alimentos.

De los tres países, México presenta un crecimiento más sostenido. Una vez decretado el ajuste cambiario en 1954, comenzó un periodo de alrededor de 20 años de industrialización con pocas variaciones, en el que se inserta el subperiodo 1963-1970, conocido como "desarrollo estabilizador", caracterizado precisamente por una estabilidad de precios y un acelerado dinamismo; la economía en su conjunto alcanzó una tasa promedio de 7.5% anual, impulsada por el dinamismo del sector industrial, que presentó una tasa de 10.2% en el mismo periodo. (15)

La economía mexicana avanzó en la sustitución de ciertas ramas de demanda interna que se expandieron rápidamente, en particular las de bienes de consumo duradero y la de insumos de uso difundido. En conjunto, las industrias de metales y maquinaria elevaron su participación en la producción manufactura de 14.4% en 1960 a 22%

en 1970 y la de productos químicos de 13.0 a 17.0%. El incremento de la producción de empresa del Estado como la del petróleo, electricidad, petroquímica y transportes fueron importantes en estimular la rentabilidad de las actividades sustitutivas y en mantener la expansión cuando estas últimas llegaron a desacelerarse. No obstante este avance, siguió existiendo un retraso relativo en la producción de bienes de capital en relación tanto con las necesidades del propio aparato productivo mexicano como con los otros dos países. (véase Cuadro 5) Por eso, en 1970, todavía las importaciones de bienes de capital seguían representando un monto importante de las compras al exterior, como más adelante se anotará.

El ciclo sustitutivo de largo plazo iniciado en la posguerra, parece haber terminado primero en México. Entre 1971 y 1976, la producción manufacturera se desaceleró y el reducido dinamismo estuvo basado en la inversión de las empresas del Estado, como en la petroquímica y la electricidad. El atraso relativo de la producción metal mecánica obligó a incrementar las importaciones de maquinaria, equipo y productos metálicos de manera más que proporcional al crecimiento de su producto, lo cual significó un estancamiento en el ritmo de sustitución.

Al igual que en la mayoría de las economías de la región, la mexicana tendió a abrirse al exterior a partir de principios de la década de los años setenta. Ello implicó ir revirtiendo la política de industrialización y de inserción externa que, desde 1940 -e incluso desde antes- había perseguido el objetivo contrario, aunque

no fue hasta la década de los ochenta que si hay un cambio cualitativo en este aspecto, como se verá más adelante. Esta tendencia se reflejó en la evolución del coeficiente de importaciones cuya tendencia se revirtió, ya que en 1974 al ascender al 8.0% volvió a los elevados niveles registrados a principios del periodo. Argentina, y Brasil tampoco escaparon a esta tendencia; sus coeficientes de importaciones tuvieron un alza súbita, más notable aún por los bajísimos niveles en que se habían situado en la década anterior, que las convertían en dos de las economías más "cerradas" del mundo durante ese lapso.

En síntesis, el proceso de sustitución de importaciones representó, durante más de 20 años, la vía de crecimiento y modernización de la economía de estos países, en los que se amplió considerablemente la oferta de bienes finales y se transformó para atender una demanda interna cada vez más diversificada, aunque no tan extendida como sucedió en un primer momento. Todo ello trajo aparejado importantes cambios en la estructura productiva y en la inserción externa de las economías. La propensión media a importar total que había descendido notablemente empezó a dar muestras de gran rigidez y ya, a comienzos de los setenta, la tendencia se revirtió, aún antes a que dichos países optaran por una creciente apertura.

b) La estructura de las importaciones

La industrialización sustitutiva no sólo tendió a reducir la

compra de bienes del exterior respecto al producto total, sino también a modificar su composición. La dinámica del proceso provocó la disminución de las importaciones de ciertos bienes -donde fue decisivo el papel de la política proteccionista- y el incremento de los bienes cada vez más esenciales al proceso productivo, en una situación en que la capacidad de compra externa crecía mucho menos que las necesidades de importación. El propio avance de industrialización hizo cambiar, por su parte, la composición de la demanda de importaciones. (véase cuadro 7)

CUADRO 7. Importaciones totales, manufactureras y por tipo de bien en Argentina, Brasil y México, 1961-1988
(Millones de dólares a precios corrientes)

	1961	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA													
Ms. Totales	1460	1199	1694	3947	10541	9430	5337	5822	5859	5285	6472	7623	7220
Manufacturas	1384	9422	1409	3184	9188	7843	4277	4034	4095	3407	4391	5538	4823
Bienes de consumo	51	67	84	107	1182	1060	328	238	291	288	325	323	246
Bienes intermedios	528	556	762	1995	2930	2318	1385	2909	3030	2385	3446	4092	3737
Bienes de capital	803	318	563	1080	5074	4465	2104	888	774	732	619	969	839
BRASIL													
Ms. Totales	1460	1096	2849	13592	24961	24079	21069	24762	19540	17594	16929	18040	19862
Manufacturas	1060	671	1556	9193	11872	10315	8329	6822	7181	5798	11254	11193	10469
Bienes de consumo	35	38	131	430	487	887	509	796	700	708	1995	1516	1373
Bienes intermedios	433	350	883	3 999	6 015	4 444	3 680	3521	4330	3520	5800	5719	4901
Bienes de capital	592	283	1 142	4 764	5 370	4 988	4 140	2505	2151	1748	3464	3958	4195
MÉXICO													
Ms. Totales	1140	1560	1441	6570	18572	24068	19866	12695	16080	18369	16168	17108	25079
Manufacturas	988	1358	2144	5259	18003	20592	12956	8970	11447	13381	14640	12649	18903
Bienes de consumo	65	82	167	268	1869	2129	1224	452	721	1050	1286	827	1550
Bienes intermedios	302	421	592	1176	9163	11007	7287	5807	7662	8571	10178	9397	12003
Bienes de capital	431	855	1355	3215	4991	7123	4445	2710	3063	3759	3170	2425	5350

FUENTES: ONU; Commodity Trade, varios números. Presidencia de la República; Quinto Informe de Gobierno, 1987. Anexo Estadístico, México.

a: Clasificación CUCI, excepto México de 1980 en adelante donde se utilizó la clasificación CIIU.

Durante la década de los cincuenta, Argentina, Brasil y México habían concluido prácticamente la etapa de sustitución de bienes de consumo no duradero y avanzaban rápidamente en la bienes durables, por lo que sus importaciones se redujeron abruptamente, para permanecer estables o con pequeñas variaciones durante el periodo 1950-1974. En 1961, las importaciones de los bienes no duradero representaban ya el 3.7% de las importaciones en Argentina, 3.3% en Brasil y 6.5% en México.

Por su parte, las importaciones de bienes intermedios fueron las de mayor incremento, no las de mayor proporción, al reducirse las de consumo. En ese mismo año, representaban el 30.2% en Argentina, 40.8% en Brasil y 30.1% en México. La demanda de estos bienes tendió a ser inelástica a la desaceleración del nivel de actividad, por su carácter de insumos básicos. Sin embargo, el aumento en la proporción y cantidad importada de estos bienes ocurrió simultáneamente a un importante avance en su producción interna de ciertas ramas como la metalurgia básica, combustibles, papel, productos metálicos, químicos, de origen agrícola, presentaron una expansión acorde con las necesidades adicionales del aparato productivo y la persistente restricción externa.

Los bienes de capital en 1961, representaron la mayor parte de las compras extranjeras en el exterior, más del cincuenta por ciento en los tres casos, tanto por estar en un proceso de expansión como por su atraso relativo en la producción de bienes de mayor complejidad tecnológica, aunque cada país estaba en un punto de desarrollo distinto.

Las diferencias que a este respecto se aprecian en la composición de las importaciones de los tres países durante el lapso analizado, reflejan a su vez, el grado de avance, dinámica y composición de la producción manufacturera.

México, además de mostrar la mayor dependencia de bienes de capital, por su retardo relativo en el desarrollo de la producción interna de estos rubros, mostró también persistentemente, hasta 1975, un menor peso relativo que en los otros dos en cuanto a la importación de bienes intermedios. (véase cuadro 8)

CUADRO 8. Estructura de las importaciones de manufacturas por tipo de bien en Argentina, Brasil y México, 1961-1988

(Porcentajes)

	1961	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983 *	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA													
Manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo	3.7	7.1	6.0	3.4	12.9	13.5	7.9	6.0	7.1	8.5	7.4	6.0	5.1
Bienes intermedios	38.2	59.1	56.1	62.7	31.9	29.6	42.9	72.1	74.0	70.0	78.5	76.0	77.5
Bienes de capital	58.1	33.8	39.9	33.9	55.2	56.9	49.2	22.0	18.9	21.5	14.1	18.0	17.4
BRASIL													
Manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo	3.3	5.7	6.1	4.7	4.1	8.6	6.1	11.7	9.7	11.8	17.7	13.5	13.5
Bienes intermedios	40.8	52.2	41.0	43.5	50.7	43.0	44.2	51.6	60.3	58.9	51.5	51.1	46.8
Bienes de capital	55.8	42.2	53.0	51.8	45.2	48.4	49.7	36.7	30.0	29.2	30.8	35.4	40.1
MEXICO													
Manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo	6.5	6.0	7.8	5.1	11.7	10.5	9.0	5.0	6.3	7.8	8.8	6.5	8.2
Bienes intermedios	30.1	31.0	28.0	33.8	57.1	54.3	55.0	64.7	66.9	64.1	69.5	74.3	63.5
Bienes de capital	63.2	63.0	64.1	61.1	31.2	35.2	35.9	30.2	26.8	28.1	21.7	19.2	28.3

FUENTES: Mismas del Cuadro 7.

* A partir de 1983, se utilizó la fuente: Cepal, Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, 1990, donde cambia la clasificación principalmente de los insumos intermedios.

El desarrollo industrial de Argentina, durante el periodo de 1960-1975, impuso crecientes demandas de bienes intermedios importados, cuyo peso relativo en el total de importaciones manufactureras pasó de 38.2% en 1961 a 62.7% en 1975. En los otros dos países la tendencia a incrementarse fue mucho menos maderada, ya que, en términos relativos al total de las importaciones, las de estos bienes sólo representaron en 1975, 43% en Brasil 33.8% para México. Estas cifras pueden ser reflejo del enorme esfuerzo desplegado por estos dos últimos países en el desarrollo, por parte del sector público, de vastos programas en la producción de insumos de uso difundido. Asimismo, dada la magnitud absoluta del desarrollo manufacturero de Brasil, las importaciones de este tipo de bienes ascendieron a 4 mil millones, llegando a duplicar a las de Argentina y más que a triplicar las de México en 1975.

En cambio, las importaciones de bienes de capital tendieron a reducirse pero presentaron un comportamiento marcadamente elástico en el nivel de actividad de la economía; en el auge tendieron a incrementar su demanda y en la parte baja a reducirla. Al ocurrir lo primero, dado el insuficiente desarrollo alcanzado hasta 1975 por el sector productor de bienes de capital de los tres países, y en especial de México, se generaba una mayor demanda de importaciones de estos bienes y, por lo tanto, un aumento en el costo de inversión en moneda extranjera, influyendo pesadamente en la estructura de importaciones.

En Brasil, por ejemplo, las importaciones de bienes de capital se incrementaron en 1951 y 1952, años de superávit en la balanza

comercial y declinaron en 1955 y 1956. Aunque no siempre hay una coincidencia entre la parte alta del ciclo y su demanda, dado que normalmente hay un desfase que hace que las importaciones de maquinaria y equipo preceden a un alto dinamismo. En 1961, año en que las economías de los tres países estaban en la parte alta del ciclo, el porcentaje de importaciones de bienes de capital era de 58.1% en Argentina 55% en Brasil y 63% en México. A partir de entonces, en Argentina y Brasil disminuyó la participación de las importaciones de bienes de capital, lo cual propició apenas que el nivel absoluto permaneciera igual o menor a 1961. Los dos países se encontraban en una situación de relativo estancamiento. En México, en cambio, se mantuvo alrededor del mismo porcentaje hasta 1975.

El avance en la sustitución dentro del rubro de bienes de capital puede observarse por medio de la participación de las importaciones de material y equipo de la inversión interna total en estos mismos bienes. En este indicador hubo tendencia a la reducción. En 1961, dicho coeficiente en Argentina era de 46.6% y se redujo a 15.9 en 1974. Brasil, de igual manera importaba 32.4% en el mismo año inicial y lo redujo a 25.0% en 1970; después lo incrementó nuevamente a 32.1% en 1974. México, por su parte, el porcentaje de 60.3% lo redujo aproximadamente a la mitad, 34.4% durante el mismo periodo. (véase cuadro 9)

En Argentina, las ramas que más se incrementaron fueron las metálicas básicas, productos químicos y algunos subsectores de la rama automotriz. En estas industrias, la inversión extranjera había empezado a participar decididamente desde la década anterior.

CUADRO 9. Evolución del coeficiente de importaciones de bienes de capital con respecto a la inversión de material y equipo de Argentina Brasil y México, 1961-1985

(Porcentajes)

	1961 ^a	1965	1970	1974	1975	1976	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	46.6	15.8	16.6	15.9	21.5	25.2	49.3	54.1	39.4	40.1	35.1	31.3
Brasil	32.4	14.3	25.0	32.1	32.2	24.3	23.2	25.4	22.2	19.4	17.8	15.1
México	60.3	43.1	35.5	34.4	36.9	35.1	25.7	28.1	23.3	15.3	18.5	19.5

FUENTES: CEPAL, Cuentas Nacionales, División Estadística, Santiago de Chile, 1989
 ONU, Commodity Trade, varios números.

^a: Estimado

En Brasil, durante el periodo 1948-1961, las ramas de mayor sustitución fueron las de bienes de consumo durable y, en mayor medida, las de consumo perecedero, pues se redujeron visiblemente sus importaciones. En cambio, el aceleramiento de la industrialización durante estos años, sobre todo después de 1956, originó una expansión de las importaciones de combustibles y lubricantes, que llegaron a su nivel máximo dentro de las importaciones.

México, en los años cincuenta, sobre todo después de la devaluación de 1954, tuvo un periodo de crecimiento sostenido hasta 1960. Las ramas de sustitución más dinámicas del periodo, entre los bienes intermedios, fueron la metalurgia básica, los productos metálicos y, en menor escala, las industrias de papel y hule. Las dos primeras ramas tuvieron los índices de inversión más altos, a comienzos de la década, con lo cual permitieron reducir posteriormente el coeficiente importado. El equipo de transporte, la maquinaria y aparatos eléctricos fueron las ramas de bienes de

capital de mayor sustitución, y ello provocó un alto dinamismo entre 1957 y 1960 (16).

En México, la etapa de crecimiento sostenido que continuó hasta comienzos de los setenta permitió un avance apreciable a la sustitución de bienes finales de consumo, así como también en las industrias de bienes intermedios como la de papel, hule y productos químicos. Las empresas del Estado, como la de petróleo, petroquímica y transporte, tuvieron un incremento en su producción que alentó la actividad industrial de la década de los años setenta. En 1970, las importaciones de bienes intermedios representaban 28% del total de importaciones, en comparación con 30% en 1961. En cambio, en los otros países, su peso relativo se incrementó entre los años extremos de la década de los sesenta, pasando de 38% a 54% en Argentina y se mantuvo alrededor de 41%.

En la producción de bienes de capital, las de mayor dinamismo en México fueron las de maquinaria y aparatos eléctricos, la maquinaria no eléctrica de transporte y la automotriz, que crecieron por encima del producto manufacturero, considerándose una palanca importante en el dinamismo del sector. Sin embargo, esta expansión fue insuficiente frente a la demanda, por lo que las importaciones de bienes de capital siguieron siendo las más altas: 64.4% en 1970, en comparación con 40% en Argentina, y 53% en Brasil.

En México, ante la desaceleración industrial en los primeros años de la década de los años setenta, el impulso al crecimiento vino a través de las empresa productoras de insumos del Estado, en tanto que las de bienes de capital resultaron muy sensibles a

dicha desaceleración. No obstante la apreciable reducción del coeficiente de importaciones ocurrido en los tres países, durante el período 1950-1970, cuando el proceso tuvo su mayor intensidad y la correspondiente mudanza de la estructura de las importaciones de los mismos, el sector manufacturero influyó crecientemente en forma negativa en el balance comercial de los mismos, al ensancharse el déficit en la cuenta externa del sector manufacturero, medido en dólares corrientes.

c) Evolución y estructura del déficit manufacturero.

El efecto descrito contribuyó, salvo en Argentina, a un ensanchamiento persistente del déficit de la balanza comercial: la demanda de importaciones superó, la mayoría de la veces, la capacidad de exportación de las economías, sobre todo tratándose de los bienes de capital e intermedios, ampliándose la brecha externa.

La explicación fundamental de este resultado radica en que el proceso de industrialización requirió cada vez más bienes de capital e insumos intermedios, cuya demanda se incrementó más que proporcionalmente el crecimiento del producto y porque las exportaciones del sector no permitieron saldar una gran parte de las compras externas. Las importaciones netas (descontadas las exportaciones) tanto de bienes de capital como intermedios, explican el 100% del déficit del comercio exterior de manufacturas de los tres países, ya que los bienes de consumo, salvo en México, arrojaron saldos positivos. (véase cuadro 10)

CUADRO 10. Evolución del saldo comercial total, manufacturero y por tipo de bien
Argentina, Brasil y México, 1961-1987

(Millones de dólares a precios corrientes)

	1961	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ARGENTINA												
Total	496	-294	79	966	2 528	334	3 712	3 846	3 645	4 753	1 961	506
Manufacturas	-1 250	-778	-979	-2 250	-6 465	-4 898	-1 397	-2 753	-2 627	-1 523	-2 603	-3 388
Bienes de consumo	44	14	160	232	73	-106	461	-142	-205	-90	-103	-140
Bienes intermedios	-497	-500	-654	-1 828	-1 920	-826	-355	-2 045	-2 074	-1 257	-2 425	-2 736
Bienes de capital	-798	-302	-485	-636	-4 473	-3 966	-1 503	-567	-346	-176	-75	-512
BRASIL												
Total	-56	-499	-110	-4 922	-4 829	-786	-894	4 079	10 845	10 784	6 239	8 778
Manufacturas	-921	-433	-1 556	-6 279	-1 861	2 310	2 588	1 804	3 983	5 245	-497	1 846
Bienes de consumo	5	28	66	745	2 586	2 745	2 506	-233	-69	-188	-1 547	-749
Bienes intermedios	-346	-201	-589	-3 235	-2 757	-34	484	1 155	2 360	2 740	294	686
Bienes de capital	-580	-260	-1 033	-3 789	-1 690	-401	-402	882	1 692	2 695	751	1 909
MEXICO												
Total	-453	-561	-1 286	-3 107	-3 265	-4 814	5 888	12 811	12 265	7 670	5 699	10 406
Manufacturas	-798	-1 038	-1 573	-4 269	-12 620	-16 863	-9 865	-1 847	-2 278	-4 858	-6 150	-6 483
Bienes de consumo	-2	-21	-30	3	-776	-1 134	-269	617	855	379	-923	-370
Bienes intermedios	-180	-185	-334	-1 347	-7 089	-8 951	-5 384	-904	-1 135	-2 747	-6 881	-5 563
Bienes de capital	-616	-832	-1 209	-2 925	-4 755	-6 788	-4 212	-1 560	-1 999	-2 488	-1 160	-1 450

FUENTES: Mismas del Cuadro 7

El patrón de industrialización indujo, por tanto, a un desequilibrio externo estructural que hizo depender cada vez más el crecimiento del sector de una creciente necesidad de recursos externos. (17) Por otra parte, las exportaciones, en su mayoría de materias primas y alimentos tendieron a crecer lentamente, por debajo del ritmo general de la economía. La ampliación del mercado interno y la orientación predominante de la producción manufacturera hacia éste en gran parte fueron responsables del

aporte negativo al déficit de la cuenta de capitales hasta 1975.

En el periodo de 1950 y 1975, Argentina presentó mayor frecuencia de saldos positivos respecto a los otros dos países, no obstante que el balance de manufacturas fue persistentemente negativo. Ello se debió a que tanto sus exportaciones como sus importaciones total crecieron regularmente alrededor del 2.0% anual, la elasticidad de la demanda de importaciones fue en promedio de 0.5. En cambio Brasil y México, no obstante de haber presentado elasticidades también por debajo de la unidad, tuvieron un desempeño más irregular de sus exportaciones y, en todo caso, un ritmo de expansión menor que el de sus importaciones, resultando el creciente déficit en la cuenta corriente mencionada.

El comercio exterior del sector manufacturero en los tres países mostró claramente resultados de signo negativo. La capacidad de exportación de manufacturas fue sumamente limitada. Por ejemplo, en 1961 las exportaciones manufactureras mexicanas alcanzaron el 30.0% del total de exportaciones, mientras las de Argentina y Brasil apenas llegaban al 10.0%. Al contrario de las importaciones manufactureras, que representaban el 70.0% y 80.0% del total de las compras en el exterior. En el transcurso del periodo largo, tendieron a cambiarse estos porcentajes, pero fue sólo hasta fines de la década de los setenta y principios de la siguiente, cuando comenzaron a cobrar creciente importancia las exportaciones de productos manufacturados, debido a los cambios en la política económica y en el patrón de industrialización de los tres países.

El déficit manufacturero externo tendió a crecer más rápido en

Brasil y México que en Argentina. En los dos primeros países, el monto total en valores absolutos se multiplicó seis veces, entre 1961 y 1975 y, en el tercero sólo se duplicó. Es importante recalcar que fue prácticamente en el quinquenio de 1970 a 1975 cuando los valores alcanzaron su máximo crecimiento. En Brasil el déficit pasó de 566 millones de dólares en 1970 a 6,275 en 1975 y, en México, el mismo pasó de 1,573 a 4,269 millones de dólares.

En cuanto a la estructura del déficit por tipo de bien, naturalmente los rubros con mayores saldos negativos fueron los de bienes de capital y de bienes intermedios. En 1961 es escaso desarrollo de la producción de bienes de inversión en los tres países hacia que las dos terceras partes del déficit comercial manufacturero fuera responsabilidad de los saldos negativos en el rubro de estos bienes. Durante este período 1961-1975, Argentina redujo con más claridad la proporción del saldo negativo en los bienes de capital; éste bajó de 63.8% respecto al total en 1961 a 28.3% en 1975, logrando una mayor autonomía relativa en su proceso de capitalización. (véase Cuadro 11) .

Las variaciones de los saldos, reflejan además, el carácter cíclico de la demanda de bienes de capital con respecto al nivel de actividad. En Brasil, la incidencia de este rubro fue alrededor de 60.0%, con una tendencia decreciente a lo largo de los 15 años del período referido. En México, no obstante, la tendencia a reducirlo mostró a largo plazo el coeficiente más elevado entre los países, ya que en 1975 todavía explicaba cerca del 70.0% del déficit externo de manufacturas.

CUADRO 11. Estructura del saldo comercial manufacturero por tipo de bien en Argentina, Brasil y México, 1961-1987

	(Porcentajes)											
	1961	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ARGENTINA												
Manufacturas	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0
Bienes de Consumo	3.5	1.7	16.3	9.5	-1.1	-2.2	33.0	-5.2	-7.8	-5.9	-4.0	-4.1
Bienes Intermedios	-39.7	-63.4	-66.8	-81.3	-81.3	-16.8	-25.4	-74.3	-79.0	-82.5	-93.2	-80.8
Bienes de Capital	-63.8	-38.3	-49.5	-28.3	-28.3	-81.0	-107.6	-20.6	-13.2	-11.6	-2.9	-15.1
BRASIL												
Manufacturas	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-100.0	100.0
Bienes de Consumo	0.5	6.5	4.2	11.9	139.0	118.8	9.8	-12.9	-1.7	-3.6	-311.3	-40.6
Bienes Intermedios	-37.6	-46.4	-37.9	-51.5	-148.1	-1.5	0.7	64.0	59.2	52.2	59.5	37.2
Bienes de Capital	-63.0	-60.0	-66.4	-60.3	-90.8	-17.4	-5.5	48.9	42.5	51.4	141.5	103.4
MEXICO												
Manufacturas	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0
Bienes de Consumo	0.3	-2.0	-2.0	0.1	-6.1	-6.7	-2.7	33.4	37.6	7.8	-15.0	-8.3
Bienes Intermedios	-22.6	-17.8	-21.0	-31.6	-56.2	-53.1	-34.6	-49.0	-49.8	-56.5	-111.9	-124.1
Bienes de Capital	-77.2	-80.2	-77.0	-68.5	-37.7	-40.2	-42.7	-84.5	-87.7	-51.2	27.0	32.3

FUENTES: Mismas del cuadro 10.

El reflejo de la estructura de las importaciones de los tres países. México, al atravesar un periodo de sostenida ampliación de su capacidad de producción manufacturera, debió destinar grandes sumas de divisas a la adquisición de bienes de capital, de ahí su elevada participación en los saldos referidos. (18) En cambio, la contribución de los bienes intermedios fue comparativamente menor (entre 22.0 y 30.0% durante todo el periodo largo), en comparación de una proporción en continuo ascenso en Argentina (de 40 a 80.0%) y también en Brasil (de 38 a 51.0%).

El desarrollo significativo de la producción doméstica que

tuvo lugar en México, durante el período, podría explicar parte de tal evolución, pero quizá también el hecho de que al intenso período, en el que el crecimiento industrial se basó mucho más en un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, cosa que se refleja a partir de 1975 en la importancia creciente que asumen las materias primas y productos intermedios en relación a la de los bienes de capital, en abierto contraste con lo que ocurre en Argentina en el mismo tiempo.

En cuanto al comercio exterior de los bienes de consumo los saldos fueron por lo regular positivos en los tres países con tendencia a incrementarse. Argentina y Brasil tuvieron porcentajes positivos de 16.3 y 11.9%, en 1970, respectivamente. en cambio, en México no siempre esto sucedió y cuando lo fueron, los porcentajes eran mínimos

El patrón de industrialización sustitutivo en los tres países fue demandando cada vez menores importaciones de bienes de consumo y, a partir de 1960 comenzó a generar crecientes excedentes exportables, en la medida en que comenzara a aprovechar ventajas relativas en cuanto su producción. El caso de Argentina es clara esta relación entre dotación de recursos internos y exportaciones manufactureras, como los productos derivados de la carne, y productos de piel. En México, la producción textil esta más cercana a esta situación.

Los mecanismos para tratar de equilibrar el déficit externo manufacturero fueron varios; en primer lugar, las exportaciones de otros bienes financiaron parte de las compras de bienes

manufacturados, las devaluaciones, la entrada de capital extranjero, deuda, y a través de las políticas proteccionista, ya sea por aranceles e impuestos, o bien por restricciones cuantitativas de las importaciones.

CAPITULO II. Los límites del modelo de industrialización sustitutiva y la transición al aperturismo. 1974-1981

2.1 El desencanto de la sustitución de importaciones

La década de los años setenta se caracterizó por enmarcar el advenimiento de importantes transformaciones en el patrón de desarrollo hasta entonces seguido por Argentina, Brasil y México, así como la mayoría de los países de América Latina. En dicha década los rezagos y desequilibrios se manifestaron ostensiblemente, lo que obligó a los países a definir nuevos patrones de crecimiento interno y otras formas de inserción con la economía internacional. Es decir, fueron años de ruptura y transición para la economía de estos países.

De ruptura, porque el proceso global de industrialización, alentado por la crisis de los años treinta y profundizado después de la segunda guerra mundial, llegó a una etapa de madurez y agotamiento relativo. (19) El sector industrial redujo sus impulsos dinámicos que autogeneró internamente, impidiéndole seguir manteniendo un crecimiento alto y sostenido, a la vez que ello significó modificar su relación con la economía mundial que también experimentaba grandes cambios. Y de transición, porque ante estas circunstancias los tres países adoptaron otros lineamientos de política para estimular el crecimiento, donde los modelos aperturistas cobraron gran relevancia. El objetivo de política económica dio un giro importante al tratar de abrir las economías

al exterior, y sobre todo por la dimensión que vuelve a tomar el sector externo como eje y factor dinámico en las nuevas estrategias.

En efecto, el resurgimiento de las tendencias aperturistas es un rasgo común en estos países, aunque con diferente intensidad en cada uno de ellos. Respondió a una misma problemática que pretendía recobrar el dinamismo al nivel del período anterior y modernizar el aparato productivo. Al mismo tiempo con ello se trató de lograr una mayor participación en el mercado mundial a través de mayor competitividad fomentada con la exposición a la competencia internacional del aparato productivo de cada país. Es por esto que la política de promoción de exportaciones industriales y la liberalización de importaciones en el modelo aperturista son elementos importantes del "nuevo" paradigma de crecimiento que se gesta en los años setenta.

a) La Apertura Externa

De manera inversa a lo sucedido en el período anterior, el coeficiente de importaciones tendió a incrementarse desde fines de los años sesenta, pero fue hasta 1973, con la primera alza de los precios del petróleo, que ascendió rápidamente. El valor de la importaciones hizo que su crecimiento apareciera muy por encima del producto total reflejándose en coeficientes semejantes a los del inicio de la etapa sustitutiva de los años cincuenta. Argentina, que había reducido su porcentaje importado a 2.8% en 1970, lo

vuelve a incrementar a 6.0% en 1981. El coeficiente de Brasil pasó de 5.3 a 8.8% y el de México presenta una alza de 10.9% en el mismo periodo respectivamente. Esta tendencia fue un elemento común en toda la región en su conjunto, la cual tiene un porcentaje de importaciones, de 6.1 a 11.1% en el mismo periodo. (véase el Cuadro 1).

Las principales causas que explican esta tendencia, aunque con influencia diferente en cada país son fundamentalmente tres: i) el propio agotamiento relativo del proceso de sustitución de importaciones, ii) el auge del comercio mundial durante los últimos años de la década de los sesenta y principios de la siguiente década, así como la expansión del financiamiento externo durante la década, y iii) aquella relacionada directamente con el resurgimiento de los esquemas aperturistas de política económica de corte neoliberal, donde los aspectos políticos e ideológicos son decisivos.

En cuanto al agotamiento relativo del proceso de sustitución de importaciones se refiere, la desaceleración e inestabilidad del crecimiento con alza en la propensión a importar, fue uno de sus síntomas más evidentes. Anteriormente, el proceso expansivo de varias décadas fue acompañado por una caída del coeficiente importado, mientras que en este periodo todo aumento en el ritmo de crecimiento implicó un alza en el coeficiente, lo cual tuvo consecuencias directas sobre el déficit en las cuentas externas. Las economías habían llegado a un cierto punto en que seguir manteniendo altos ritmos de crecimiento significaba generar o

aumentar los desequilibrios.

El proceso de sustitución puede considerarse el eje dinámico del crecimiento en tanto la inversión se hace en ramas nuevas, que son las que generan el nivel de ingreso y reducen la propensión a importar. Esto fue lo que sucedió en el período anterior, en que la sustitución, principalmente de bienes de consumo duradero, permitió el ciclo expansivo en los tres países. En cambio, cuando deja de haber este tipo de inversiones y las existentes agotan su proceso sustitutivo, bajan las tasas de crecimiento, o bien son sostenidas por inversiones en ramas ya establecidas y/o por inversiones estatales a través de un mayor déficit público. En ambos casos hay una demanda de productos externos no producidos internamente, como bienes de capital. (20)

La desaceleración del ciclo expansivo en los tres países se manifestó en la primera mitad de la década de los setenta en confluencia con cambios políticos importantes. En Argentina, en 1975, tiene tasas negativas de crecimiento en el sector industrial y en la economía en su conjunto. Además de otros problemas de carácter económico, como el aceleramiento de la inflación y el cese de pagos externos, otro gobierno militar tomó el poder en 1976, lo cual marcó un parteaguas para la historia económica del país en muchos los aspectos. Para Brasil, el año de 1974 fue el comienzo de otra etapa. Termina el llamado "milagro brasileño", en que el sector industrial creció al 12.6% anual, y comienza otro período en donde su crecimiento no fue tan alto, pero mantuvo tasas oscilantes alrededor del 8.7%. En ese mismo año el incremento del precio del

petróleo afectó negativamente la balanza comercial, lo que puso en evidencia la extraordinaria vulnerabilidad de la economía respecto a su dependencia energética. En este país, el coeficiente de importaciones subió de 5.3% en 1973 a 13.2% en 1974, dado que el 80.0% del consumo interno del petróleo era importado. Finalmente, los militares volvieron a ocupar la dirección del país, que venían sustentando desde 1964.

En México, la década de los setenta tiene dos subperíodos de crecimiento que son divididos por la llamada "crisis de divisas" en 1975 y la devaluación de 1976. Esta devaluación es particularmente importante por haber sido casi del 100%, y por haber permanecido fijo el tipo de cambio por más de veinte años, desde 1954. En el primer subperíodo, la economía se caracterizó por tener un crecimiento lento e inflacionario con graves desequilibrios externos, en donde el gasto público se convirtió en el eje impulsor en razón de la caída de la inversión privada en ramas sustitutivas. En el otro, que va de 1977 a 1981, la economía recuperó su dinamismo e incluso por encima de los niveles anteriores gracias al auge de la exportación petrolera. (21)

En cuanto al auge del comercio exterior, la segunda causa, durante el período de 1973 en muchos países latinoamericanos, debido al alza de los precios de bienes de exportación, en su mayoría productos básicos y materias primas, permitió a los países ampliar su capacidad crediticia, financiar sus inversiones internas y compras al exterior, así como protegerse de la situación adversa provocada por el choque petrolero de 1973 y la recesión de

los países industrializados en 1974. Los tres países más que duplicaron sus exportaciones industriales respecto a las presentadas en 1965.

Argentina, además de su tradicional sesgo agroindustrial exportador, elevó su porcentaje de exportaciones manufactureras de 12.8% en 1965 a 25.3% en 1970 y alcanzó 38.9% en 1981. Brasil, de un porcentaje de 14.9% en 1965, lo incrementó a 25.3% en 1970 y a 54.2% en 1981. México, en el primer año, tenía el porcentaje más alto de los tres países, 32.0%, el que elevó a 46.0% para luego reducirlo a 14.8% en 1981), debido fundamentalmente al extraordinario incremento de la participación del petróleo en las exportaciones totales. A partir tal auge llegó a considerarse que el futuro crecimiento de estos países dependía de su conversión a países exportadores netos de manufacturas como nuevo modelo de industrialización. (22)

Por otra parte, gracias al elevado crecimiento de las exportaciones, los países tuvieron mayor acceso a los mercados internacionales de capital, lo cual les permitió financiar su crecimiento y acumular reservas que los ponía en una situación favorable. Después de 1973, la liquidez internacional se incrementó debido a los excedentes petroleros de la OPEP, lo que permitió seguir financiando las importaciones de estos países que no todos los casos se convirtió en un alza en el ritmo de su crecimiento. Así, en este periodo, la inserción internacional de estos países, estuvo fuertemente determinado por la necesidad de importaciones financiadas cada vez más con endeudamiento externo. Finalmente,

la tercera causa, es la imposición de la apertura. Las políticas librecambistas y aperturistas cobraron fuerza en la segunda mitad de la década de los setenta. Aunque hubo diferencias significativas en cuanto al grado de implementación de estas políticas en cada país. La penetración ideológica de corte neoliberal influyó decisivamente en las interpretaciones sobre las causas de los problemas derivados de la industrialización sustitutiva, convirtiéndose en algunos países -Argentina, Chile y Uruguay- en las políticas oficiales de conducción económica.

En la visión más ortodoxa del neoliberalismo se consideró que la única manera de competir con el exterior y lograr un aparato productivo eficiente era alcanzando niveles y estándares internacionales de productividad y precios, en la cual la apertura al exterior era una condición fundamental. Este modelo se basó en las "ventajas comparativas tradicionales" en el que cada país debería especializarse en aquellos productos o ramas que tuvieran ventajas naturales en comparación con el exterior. Además, se implementaron medidas para restituir el libre del mercado como mecanismo de la asignación de recursos y eficiencia productiva, replanteándose de esta manera el papel del Estado en la economía así como el de los agentes privados.(23) La confluencia de estos elementos, obligaría necesariamente a modernizar el aparato productivo y hacerlo capaz de competir internacionalmente, aumentando las exportaciones, nivelando los precios internos con los externos.

En síntesis, bajo esta perspectiva el problema central de los

desequilibrios de la industrialización sustitutiva gira entorno al sector externo y el papel del Estado en la economía. Por lo cual, el nivel y grado de apertura estuvo estrechamente vinculado, primero con las realidades particulares al interior década uno de los países y su relación con el exterior y, después, con la interpretación conceptual de los problemas. La participación del Estado, de igual manera, fue redefinida en forma diferente en cada país dependiendo del contexto sociopolítico particular, es decir, con los aspectos relacionados con la distribución del poder. Esto se tradujo en la definición de estrategias de crecimiento en cada país particular.

Al considerarse la evolución económica de los tres países se observa el distinto comportamiento en cada uno de ellos durante el periodo de 1974-1981. La economía argentina, en estos años creció al 0.4% anual, mientras que su sector manufacturero presentó tasas negativas de -4.4%, que de hecho significó un claro proceso de "desindustrialización" neta.(24) El coeficiente de producto industrial a producción total muestra como en este periodo las políticas de corte neoliberal no favorecieron las actividades manufactureras argentinas, sobre todo que fueron las únicas con tasas negativas, puesto que las demás crecieron a ritmos incluso mayores al periodo anterior. El coeficiente de industrialización pasó de 28.4 a 22.4% en dicho periodo.

En estos años, el crecimiento de la economía brasileña, oscilaron entre el 5.4%, la tasa más alta y 4.8% la más baja para el sector industrial, lo que redujo ligeramente la participación

del sector industrial de 28.3 a 27.3% en dicho periodo. México, al igual que Brasil, mantuvo su ritmo de crecimiento por debajo de los años anteriores, pero el auge de la explotación petrolera de 1978 a 1981, permitió obtener tasas promedio del orden del 6.6% en el conjunto de la economía y de 6.8% en el sector industrial, el cual mantuvo su participación en el producto total.

Hasta aquí podría decirse que en estos países hubo una tendencia recesiva, de una intensidad mayor o menor. Sin embargo, al tomar la elasticidades de importaciones-producto, (el crecimiento de las importaciones por una unidad de producto) se manifiesta un mayor contraste entre ellos. Argentina, mostró una alza en sus importaciones que se tradujo en una elasticidad de 16.7, que no sólo fue un drástico contraste con el periodo sustitutivo anterior, sino que ello no se tradujo en un insumo para el crecimiento del producto industrial.

Brasil, en cambio, redujo sus importaciones en -2.2% anual dando una elasticidad de -0.4% que, además de ser menor a la unidad fue negativa, lo cual significó un crecimiento del producto al mismo tiempo que la demanda de importaciones disminuía. En este caso, puede considerarse que hubo una continuidad en el proceso neto de sustitución de importaciones.

México, por su parte, mantuvo un ritmo alto en su economía acostada de duplicar su nivel de importaciones, elevó su elasticidad 2.1. El dinamismo de este país puede considerarse que no fue acompañado por el mismo proceso que presentó Brasil durante esos años. De esta manera, la "desindustrialización" en Argentina, la

continuidad del proceso sustitutivo en Brasil y el crecimiento sin sustitución que presentó México, marcan distintas trayectorias de industrialización y en donde las políticas aperturistas tuvieron un peso y efecto diferenciado según la naturaleza de tales estrategias de crecimiento en cada país.

De los tres países, Argentina fue la de mayor aperturismo. Los postulados neoliberales permearon de manera decisiva la conducción de la política económica, la cual se fundamentó en una crítica voraz, no sólo a la forma o estilo de la industrialización precedente, sino a ella misma. Ello explicaría en gran medida la radicalización de los cambios instrumentados en la organización del diseño de política económica y, el papel asignado a los distintos agentes económicos y sociales. En Brasil, y México, en cambio, se consideró que la industrialización debería continuar la sustitución en su etapa de mayor complejidad tecnológica, así como profundizar en la integración entre ramas manufactureras y sectores productivos, sin dejar de reconocer la necesidad de cambios estructurales orientados a incrementar la competencia internacional y el flujo de exportaciones. En ambos países, la desprotección fue gradual y selectiva en comparación al caso argentino, y el Estado siguió conservando su papel conductor de la economía. Incluso fue en este períodos cuando las inversiones en empresas estatales permitieron continuar una etapa de crecimiento y en algunos casos seguir la sustitución de insumos, como fue el caso de Brasil que intentó otros fuentes de combustibles que no fueron derivados directamente del petróleo.

En Argentina, el Plan Económico, del Gobierno Militar que asume el poder en 1976, inmediatamente dejó de ser un programa ortodoxo de estabilización de corto plazo para resolver los desajustes externos, y se convirtió en un proyecto más global sobre la forma que debería adoptar el crecimiento del país. El nuevo gobierno pretendió modificar radicalmente el anterior patrón de crecimiento y convertir el aparato industrial bajo los postulados de "eficiencia" y "competitividad". Para ello abandonó el gradualismo y aceleró medidas de política económica con el propósito de provocar tales cambios estructurales. Básicamente, retomó los mecanismo de mercado para la asignación de recursos y procuró una mayor inserción con el exterior. Para ambos objetivos llevó a cabo una reforma arancelaria en 1976 y otra financiera en 1977.

La apertura comercial presentó especialmente dos etapas. Una de fines de 1976 hasta el término de 1978, y otra que continuó hasta 1981. En noviembre de 1976 hubo una primera rebaja masiva de aranceles, el promedio de protección efectiva bajó a un 55% con una amplia dispersión. Sin embargo, las medidas tomadas tuvieron escaso impacto en la reacción de los agentes económicos y en el mercado interno, pero quedaron establecidos los lineamientos legales para su aplicación. De hecho, de 1976 a 1978, el coeficiente de importaciones no sufrió fuertes alteraciones, permaneció ligeramente superior a 3.0%. En estos años hubo poco consenso entre los grupos de gobierno, industriales y sectores exportadores en torno a las modalidades y grado de la apertura. (25)

A fines de 1978 se llevó a cabo la reforma arancelaria general, por lo que el promedio de protección descendió, en enero de 1979, hasta el 25.5%, (con el fin de lograr reducirla hasta 15.5% en 1985). Al mismo tiempo y con el objetivo de fortalecer las exportaciones, se dictó un régimen de admisión temporal de insumos destinados a la producción para el mercado exterior. Conjuntamente, esta legislación fue completada con otro tipo de medidas y excepciones, tales como el adelanto del programa de bienes de capital en 1979, la reducción a cero en 1980 para importaciones de insumos no producidos en el país, un máximo de 20% de bienes de consumo, medidas de penalización a empresas que aumentan los precios sin justificación, etc. Esta vez, las reacciones fueron inmediatas, dándose una alza súbita del coeficiente importado, que pasa de 4.9% en 1979 y 6.9% en 1980, cifra que no se había registrado desde 1952 (6.8%).

En cuanto a la política cambiaria, después de la extraordinaria devaluación de fines de 1976 como parte de la política de estabilización, se caracterizó por una liberalización gradual del mercado de divisas. Fue hasta diciembre de 1978, bajo la presión de los sectores exportadores, cuando fue anunciado un programa de devaluaciones continuas durante ocho meses en 1979. Sin embargo, el abaratamiento de las importaciones por la apertura comercial no logró compensar el efecto de las devaluaciones. El resultado de ambas políticas, junto con el alza de la tasa de interés, fueron la causa del proceso hiperinflacionario, y de la sobrevaluación de la moneda, pero sobre todo fue

extraordinariamente negativo respecto a la dinámica y estructura del sector industrial. (26) La desprotección externa explica gran parte de la desindustrialización y estancamiento de la industria argentina. En 1981, el producto industrial, en términos constantes, era ligeramente inferior al de 1970, no obstante que en 1971 y 1979 presentara altas tasas de crecimiento. Esta situación, como ya se anotó anteriormente, tuvo que ver de manera directa con el alza absoluta de las importaciones, y por pérdida relativa de la elasticidad de crecimiento del producto y variaciones de la demanda. En 1979, año de recuperación, la economía en su conjunto creció al 6.7% al mismo tiempo que las importaciones lo hicieron al 52.0%. En 1980, el producto escasamente subió 0.7% mientras las compras al exterior aumentaron 27.6%, ello tuvo que ver con la estructura de las importaciones mayormente demandadas, como se verá en el inciso siguiente.

El período de crecimiento argentino entre 1976 y 1981 se divide en dos subperíodos. El primero, al igual que el proceso aperturista, va de 1976 a 1979, en que hay en 1977 una cierta tendencia expansiva debido al incremento de las exportaciones industriales que tienen un efecto positivo de 7.8% en el crecimientos del producto manufacturero. Pero se contrarrestó por la pérdida de dinamismo de aquellas actividades fundamentalmente abocadas a satisfacer la demanda del mercado interno, y en 1978 cayó nuevamente a -10,2% la tasa del producto industrial. En el segundo subperíodo también hay un movimiento zigzagueante del crecimiento del producto manufacturero y, la expansión de 1979 se

debió, en gran parte, al incremento de la demanda interna generada por los sectores exportadores, los cuales reaccionaron a la política de devaluaciones que se puso en práctica en diciembre de 1978 y, al bajo nivel de la actividad en ese año. (27)

Las ramas más afectadas fueron aquellas ligadas al consumo interno, como la del tabaco, los textiles, el calzado, las prendas de vestir, el cuero y, otras como el caucho, los productos metálicos, maquinaria eléctrica, el transporte y otras ramas manufactureras. Las ramas con índices de crecimiento superior al promedio, fueron aquellas que tradicionalmente se orientaron a la exportación. Entre ellas a está la madera, celulosa, papel, industrias metálicas y, en menor medida, las de alimentos. Hubo ciertas ramas que el mercado interno les permitió hacerle frente a la apertura externa como la de bebidas, muebles, imprenta y editorial, así como la de químicos y aparatos eléctricos.

Las industrias ligadas a los programas estatales de energía, comunicaciones y construcción también mantuvieron su crecimiento. Otros sectores que crecieron fueron los de insumos o materias primas industriales que tenían una demanda externa en expansión y precios competitivos a nivel internacional, como la petroquímica y el aluminio. En general, los sectores que crecieron fueron aquellos relacionados con la exportación y algunas industrias básicas. Las actividades abocadas al mercado interno que sufrieron un amplio retroceso debido a una demanda fuertemente deprimida fueron las agroindustrias de capital nacional. (28)

En términos de estructura del producto industrial, los bienes

de consumo no duraderos perdieron participación debido a la apertura externa y a la contracción salarial. En 1980, el salario real equivalía al 63% del nivel alcanzado en 1975.

Los bienes intermedios fueron los menos afectados, incluso aumentaron su porcentaje en el total industrial. En los bienes de capital, la metalmecánica se vio severamente afectada, no obstante que las ramas ligadas al material de transporte ayudaron a incrementar la participación de este tipo de bienes, donde el capital extranjero incrementó su participación, sobre todo en la rama automotriz. Desde luego, los efectos negativos de la desindustrialización se manifestaron en el cierre de establecimientos que estuvo al orden del 20%, en la caída salarial, en el incremento en el desempleo, en la caída de la inversión en equipo, y así sucesivamente. (29)

Brasil, por su parte, aplicó otra estrategia industrial a partir de la grave situación de la balanza de pagos que significó el alza del precio de sus importaciones de petróleo (2.5 mil millones de dólares al año), además por la desaceleración de la economía al terminarse el ciclo expansivo y por la inmadurez de algunas inversiones realizadas en el período anterior. El gobierno militar, que toma el poder en 1974, inmediatamente da a conocer el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND), donde quedan definidos los objetivos de mantener las tasas de crecimiento elevadas, profundizar la sustitución de importaciones en los rubros de bienes de capital e insumos básicos, así como desarrollar proyectos de exportación de materias primas (celulosa, hierro, aluminio y

acero). El plan estuvo basado en el principio de modernización, que significaba desarrollar nuevos sectores, así como crear y adaptar tecnologías, pasar a otra etapa de integración nacional, fomentar el desarrollo social y adaptarse a las nuevas condiciones de la economía internacional de una manera más activa a través de las exportaciones.

La opción tomada por el gobierno militar fue la de financiamiento y no la de ajuste, lo cual implicó corregir el desequilibrio externo de la economía, no a costa de la reducción del crecimiento, sino a través de fomentar el ahorro de divisas sustituyendo importaciones industriales. Tal opción implicaba recurrir al endeudamiento externo, facilitado en ese momento por la liquidez internacional. Respecto a la conceptualización de los problemas, el choque petrolero fue considerado un problema coyuntural, pero de gran urgencia a enfrentarlo con sustitución de otras fuentes de energía. Sin embargo, lo más importante fue seguir considerando la industrialización sustitutiva como eje del dinamismo, pero ahora con mayor sesgo exportador. (30)

El II PND colocaba como principal agente promotor a las grandes empresas estatales, (Electrobras, Petrobras, Sidebras, etc), las que se supone incentivarían la participación del capital privado y extranjero. De hecho, la funcionalidad del Sector Productivo Estatal (SPE) consistió, por un lado, en contrarrestar el ciclo depresivo de las inversiones, y por otro, conducir las políticas económicas sectoriales. La política económica necesitó estar acorde a los objetivos de la nueva etapa de la

industrialización del país.

En el periodo de 1974 a 1979, la política económica osciló entre objetivos contradictorios. Por una parte, había la inercia de apoyar los proyectos expansionistas del periodo anterior, contrapuestos con las políticas de control de la demanda más apegadas esquema estabilizador, las cuales incluso predominaron durante el primer año sin mucho efecto, de reducir el crédito y las importaciones. Pero fue en 1975, cuando el II PND se implementó de manera decidida al activarse simultáneamente los grandes proyectos estatales. En 1976 la economía en su conjunto volvió a crecer al 9,7%. Durante estos años, predominó la convicción de la posible compatibilidad entre los objetivos de controlar el desequilibrio de la balanza de pagos y la inflación y, al mismo tiempo, mantener altas tasas de crecimiento. A fines de 1979, la política económica dio un giro a la ortodoxia estabilizadora. Las políticas implementadas fueron en dirección a reducir el déficit del Tesoro: eliminar subsidios, bajar el ritmo de endeudamiento exterior, fomentar la diversificación de las fuentes energéticas. Era evidente que la interpretación de los problemas había vuelto a cambiar, así como de la composición de los responsables de llevarla a cabo. (31)

La economía brasileña de 1974 a 1980, aunque no estuvo a la altura del crecimiento del periodo anterior, mostró una tasa de 6.6% anual, dado que en 1981 tuvo un decremento de -1.6%. El sector manufacturero, de la misma manera, presentó tasas del 6.8% y una caída de -6.5%, respectivamente. Los años de crecimiento se dividen

en dos subperiodos. Un trienio desde 1974 a fines de 1976, en que la dinámica del sector manufacturero fue sustentada en la industria metal mecánica de bienes de capital, en una expansión de la demanda interna y en inversiones en algunas ramas industriales de bienes de consumo. El segundo trienio se presentó una desaceleración tanto del consumo como de la producción en la industria manufacturera, la cual fue contrarrestada parcialmente por las industrias de insumos estratégicos, química y metales no ferrosos. Pero en el conjunto del período, la inversión del complejo metal-mecánico fue la que dirigió el ciclo de la producción industrial, y no el sector exportador. Lo importante a destacar en este periodo es el cambio a nivel de estructura productiva que surge de la implementación del Segundo Plan Nacional de Desarrollo.

Las empresas estatales tuvieron una participación mayor en la formación neta de capital, al pasar de un 15% en 1974 a un 20% en 1978, y al jugar un papel marcadamente anticíclico, al reducirse la inversión privada y gubernamental tradicional. El sector de energía eléctrica (Electrobras e Itapu) fue el más importante con 10% de la inversión de la economía. Petrobras, el segundo más importante, aportó 4.5% de la formación bruta de capital fijo. En 1973, con el choque petrolero, esta empresa aceleró sus exploraciones, lo cual significó duplicar en términos absolutos su inversión real en 1973-1975, nivel que conservó aun después de 1976. Otras empresas estatales importantes fueron las grandes siderúrgicas y el sector estatal de minas, las que tuvieron un comportamiento oscilante. (32)

Por su parte, las importaciones totales después de su alza súbita de 23.0% entre 1973 a 1974 tendieron a reducirse (véase Cuadro 1) excepto en 1979 y 1980, cuando volvieron a elevarse al presentarse el segundo choque petrolero en 1978.

Este comportamiento de las importaciones en general estuvo vinculado, en primer lugar, a las políticas de protección que se implementaron a corto plazo para reducir el grave desequilibrio de la balanza de pagos a principios del período. En 1975 se creó el depósito previo de un año en gran parte de las importaciones, equivalente al 100% de su valor y, poco antes, se había prohibido la importación de 300 rubros y concentrando el arancel en 30% de un grupo de 800 bienes y en 100% de otro grupo de 1200 bienes, en su mayoría considerados no esenciales. Aunque no fue su objetivo principal, estas medidas mejoraron las condiciones para el proceso de sustitución.

En segundo lugar, con el objetivo de reducir la dependencia energética y de bienes de capital e intermedios se impulsaron proyectos, con resultados a mediano y largo plazo, como el gasoducto con Bolivia, el complejo hidroeléctrico Itapú con Paraguay y el proyecto de reactores nucleares con la República Federal Alemana. En el plano de sustitución, fue implementado el programa del alcohol elaborado con caña de azúcar y mendiaca, la exploración de petróleo por compañías transnacionales, así como la producción de acero, metales no ferrosos, fertilizantes, celulosa, papel, etc. Todo ello posibilitó la reducción de las importaciones durante los tres siguientes años, aun cuando se registraron tasas

negativas de crecimiento.

Por tanto, la estrategia implementada en la economía brasileña durante este período, si bien presentó rasgos de mayor aperturismo, tanto por el incremento del coeficiente de sus importaciones, como por la búsqueda de una mayor inserción con la economía internacional a través de las exportaciones, fue radicalmente distinta a la que se llevó en la economía argentina. Mostrando en esta caso que una estrategia de sustitución de importaciones no está contrapuesta con mejorar la competitividad internacional e incrementar las ventas externas.

En México, desde principios de los años setenta, comenzó una nueva etapa del desarrollo del país. Los desequilibrios de la economía, hasta cierto punto parecidos a los de los otros países, se hicieron evidentes con mayor intensidad y marcaron el fin del auge económico llamado "desarrollo estabilizador". En el sexenio de 1970 a 1976, el gobierno de Luis Echeverría, implementó una nueva estrategia de crecimiento frente al agravamiento de los desequilibrios, donde el principal objetivo de política económica fue reorientar la economía. El discurso ideológico del gobierno estuvo cercano al populismo latinoamericano, característico en otros países de la región en ese momento. Los nuevos lineamientos económicos consistieron en impulsar el crecimiento con distribución del ingreso, fortalecer las finanzas públicas, mejorar la inserción externa del país, modernizar el sector agrícola y profundizar el desarrollo industrial en sus etapas de mayor complejidad tecnológica. (33)

La política económica se caracterizó por expandir la demanda través del gasto público, financiar las actividades tradicionales del gobierno e inversiones en empresas estatales. En general, se planteaba la continuidad del proceso de industrialización, pero esta vez con mayor apertura con el exterior, con la finalidad de que las exportaciones industriales fueran un nuevo factor dinámico de crecimiento. La política redistributiva implementada en esos años, junto con la inversión pública productiva, reafirmaban el papel del Estado como conductor principal de la estrategia económica y social (34), lo cual contrasta con el caso argentino.

En 1976 fue electo J. López Portillo como presidente de la República, quien tuvo a favor la generación extraordinaria de ingresos provenientes de la explotación del petróleo. Estos recursos, más el endeudamiento externo, permitieron conducir la política económica sin apremio en las cuentas externas.

A partir de 1971, la economía en su conjunto y el sector industrial presentaron dos subperíodos de crecimiento divididos por la "crisis de divisas" en 1976. El primero de ellos, se caracterizó por un dinamismo relativamente lento e inflacionario, con una tendencia rápida al desequilibrio externo, que podría asociarse al agotamiento relativo del proceso industrializador sustitutivo. El gobierno en turno, ante la necesidad de mantener el dinamismo, y hacerle frente a dichos problemas, recurrió al financiamiento de grandes inversiones con empresas estatales, no siempre sustitutivas. Con ello se pretendía, además, incentivar la inversión privada, la cual no se comprometió en la producción de

bienes de capital e insumos que implicaran mayores montos de inversión, mejor tecnología y organización, y por los mismo, una tasa de rentabilidad de más largo plazo, quedando prácticamente estancada su participación. (35)

La situación se tornó todavía más desfavorable con el alza de los precios del petróleo y la recesión de la economía norteamericana en el bienio de 1974-1975. En el año siguiente, el nivel alcanzado por el desequilibrio externo, obligó a recurrirse a una fuerte devaluación del 100%, ante la imposibilidad de establecer un control de cambios y, el corto plazo, incrementar las exportaciones. En el segundo subperíodo, después de 1976, con la explotación del petróleo se pudo superar la restricción externa. Entonces, la economía y las manufacturas volvieron a crecer al 8.4% y 8.0%, en 1978 y 1981, respectivamente. Al mismo tiempo, pudo ser factible un incremento acelerado de la inversión pública y de las importaciones, las cuales, junto con la política de apertura, endeudamiento y tipo de cambio, aumentaron de forma inusitada.

De esta manera, el patrón de crecimiento industrial no tuvo grandes alteraciones de fondo. Se continuó con una alta protección relativa a la industria nacional, con una política de energía barata, con poco fomento e integración de programas de desarrollo tecnológico, con la misma ineficiencia institucional, etc. Siguieron los mismos problemas inflacionarios, desequilibrio externo y el proceso de sustitución se vio poco incentivado con la importación de bienes de capital que no tuvieron un efecto multiplicador hacia ramas industriales. Puede considerarse,

entonces, que los recursos petroleros generaron un alto crecimiento que posibilitó posponer una crisis más profunda de la economía mexicana, la cual vendrá a manifestarse abiertamente a principios de los ochenta. (36)

En el comportamiento de las importaciones mexicanas, durante la década de los setenta, además de ascendentes en términos absolutos y relativos, tuvo oscilaciones extremas; en el conjunto de la década, crecieron a un ritmo de 11.7% anual en términos constantes, a diferencia del 5.3% en la década anterior. Entre 1974-1981, los altibajos fueron extraordinariamente marcados. En 1974, hubo un cierto repunte de la inversión que junto con el incremento de los precios del petróleo, hicieron crecer las importaciones en un 15.5%. En el año siguiente, la gravedad del desequilibrio externo, sólo permitió incrementarlas en un 1.7%. En 1976, con la política devaluatoria y contención de la demanda, la tasa cayó a -6.6%, efecto que se trasladó hasta 1977, cayendo todavía más, -11.3%. Fue en 1978 cuando tuvieron un crecimiento explosivo de 37.3%, elevando el coeficiente de 5.1% en 1977 a 13.2% al año siguiente. Entre 1978 y 1981, la economía volvió a recuperar su dinamismo y las importaciones crecieron a un promedio de 29.5% por año. Esto ello se manifestó inmediatamente con una alza en el coeficiente importado, particularmente el industrial que se duplicó en sólo tres años, pasando de 20.0% a 40.3%.

Las ramas responsables de este incremento en orden decreciente fueron: la industria de maquinaria no eléctrica, la de metales básicos, de transporte, química, máquinas, y aparatos eléctricos,

calzado y textiles, productos metálicos, papel y productos no metálicos. En algunos casos, el factor demanda motivó las compras externas y explica su dinamismo. Sin embargo, la política de liberalización relativa originó un efecto importante en las ramas de equipo de transporte, maquinaria y aparatos eléctricos, productos metálicos, industrias diversas y maquinaria no eléctrica. (37)

En general, esta política, junto con la sobrevaluación del peso, estimuló relativamente más importaciones de bienes de consumo duradero y de capital, que de los bienes de consumo e intermedios, propiciando una desindustrialización en ramas que habían logrado anteriormente un avance neto de producción interna y, al mismo tiempo, evitó un desarrollo en la producción de bienes de capital, donde más se aprecia la dependencia externa. Así, en estos años, a pesar del alto dinamismo, no se lograron cambios profundos en la estructura industrial y sectorial, salvo algunas ramas de la petroquímica.

b) La estructura de la importaciones

Los cambios dispares en la estructura de las importaciones de Argentina, Brasil y México durante el período 1974-1981 muestran, por un lado, el grado de desarrollo alcanzado en su respectiva estructura de producción, y por el otro, en las diferencias de su trayectoria industrial, que en esos años tendió a separarse no obstante sus objetivos comunes de competitividad y eficiencia. En

el período anterior, los tres países registraron un proceso neto de sustitución de importaciones en las ramas de bienes de consumo duradero y no duradero y, en menor medida, en producción de insumos intermedios y bienes de capital, en los que todavía era evidente una fuerte dependencia externa.

Esto se reflejó de la misma manera en los tres países a través de una caída importante en el porcentaje de las importaciones de los bienes de consumo y en oscilaciones menores en los demás bienes, excepto en Argentina en donde la proporción de los bienes de capital tuvo una importante reducción en esos años. En cambio, en los años setenta, las modificaciones en la estructura de las importaciones no sucedieron de manera uniforme, sobre todo, en cuanto al comportamiento de los bienes intermedios y de capital. Los bienes de consumo en los tres países mostraron un rápido incremento.

Los cambios en la participación de los bienes de capital es el primer contraste en el comportamiento de las importaciones por tipo de bien entre países. En Argentina, los porcentajes de bienes de capital durante el período fueron de 33.9% en 1975, y de 56.9% en 1981; en Brasil para los mismos años alcanzaron un 51.3% y 48.4%, respectivamente y, para México, los más altos, se situaron en 61.1% y 62.7%, permaneciendo casi inalterado durante esos años. Llama la atención el caso argentino, que después de haber avanzado en la sustitución de estos bienes, que llegaron a representar la tercera parte de las compras externas, nuevamente, en pocos años, hayan representado poco más de la mitad de sus importaciones. La mayoría

de las ramas manufactureras incrementó su participación, pero fueron la maquinaria no eléctrica, la eléctrica y la de material de transportes las que en 1981 eran responsables del 47.9% de las importaciones industriales de ese país.

Esta evolución tiene que ver, desde luego, con la sobrevaluación de la moneda argentina, pero más con la política aperturista, implementada por el gobierno militar desde 1976, que redujo los aranceles en 1979 para facilitar la compra de bienes de capital. El promedio de arancel en el sector se redujo casi un 40% en tal periodo. Tal comportamiento demuestra cómo las importaciones tuvieron una mayor elasticidad en cuanto a la variaciones de sus precios relativos y menos respecto a la variaciones del ingreso. De otra manera, no se explicaría cómo en una situación depresiva de la economía aumentan las importaciones. El porcentaje de las importaciones de bienes de capital en la inversión subió de 15.9% en 1974 54.1% en 1981, y hubo una sustitución de producción nacional, anulándose los efectos dinamizadores al sector de la economía.

La participación de las importaciones de bienes de capital en Brasil tuvo una ligera reducción, al pasar de 51.8% en 1975 a 48.4% en 1981. Dentro del sector hubo ramas que disminuyeron su porcentaje, como fue la rama de la maquinaria no eléctrica que disminuyó su participación de 29.7% en 1975 a 21.8% en 1980, año todavía de alto crecimiento. Las ramas que aumentaron su porcentaje fueron las ramas de maquinaria eléctrica, industria metal mecánica, material de transporte, etc., compensándose el efecto anterior.

En este país, la participación de las importaciones de bienes de capital respecto a la inversión se redujo de 32.1% en 1974 a 25.4% en 1981. En parte, por problemas de balanza de pagos con el segundo choque petrolero y, en parte, por un proceso de sustitución neta en algunos rubros dentro del sector, lo que también se reflejó en reducción del coeficiente industrial de importaciones. En Brasil, las ramas que tienen un mayor peso en las importaciones de bienes de capital son las de maquinaria no eléctrica, (24.2%) incluso el porcentaje más alto de todas las ramas y, la maquinaria no eléctrica (13.2% en 1981). Las importaciones de este tipo de bienes en los años extremos del período quedaron en México prácticamente con la misma participación, como sucedió en Brasil, dado que algunas ramas aumentaron su porcentaje, como fueron las industrias metálicas, la maquinaria eléctrica y, otras que la redujeron, como la maquinaria no eléctrica, el material de transporte.

Pero este país, siguió siendo el de mayor dependencia de bienes de capital. Su porcentaje no difiere mucho de aquellos del principio de los años sesenta, siguió oscilando alrededor del 60.0% de sus compras externas. Las ramas de maquinaria no eléctrica y de material de transporte son las que concentran la mayor parte de las importaciones de bienes de capital, las cuales se comportaron de manera tradicional, elevándose en la fase previa al auge del ciclo y cayendo en la etapa recesiva. El auge entre 1978 y 1981 en este país, fue precedido por una afluencia masiva de importaciones de bienes de capital para el sector petrolero, que después tendieron

a reducirse, para que aumentaran las del sector no petrolero, durante 1978 a 1981. Ello demuestra la gran transferencia de recursos del sector petrolero a otras actividades industriales y de la economía. En México, aumentó la dependencia de la mayoría de los sectores productivos de las importaciones de maquinaria no eléctrica. Pero si bien, hay una mayor elasticidad-producto de estos bienes, también la política de liberalización incrementó este tipo de importaciones, como fue el caso de equipos de transporte, la de maquinaria, aparatos eléctricos y en algunas actividades dentro de la rama de maquinaria no eléctrica.(38)

Es importante señalar como los tres países tienen una alta necesidad de importaciones en la rama de maquinaria no eléctrica en 1981. En Argentina representaban el 38.7% del total de bienes de capital, en Brasil el 50.0% y, en México el 42.9%.

La evolución de los bienes intermedios en cada uno de estos países también se comportó de manera irregular. Tradicionalmente el comportamiento de estos bienes había sido poco inelástico en la parte depresiva del ciclo económico, pero ya en este período, en Argentina su comportamiento fue paralelo al del crecimiento del producto; ambos declinaron. Mientras el total de importaciones manufactureras se multiplicó por 2.5, durante el período de 1975 a 1981, los bienes intermedios lo hicieron a 1.2, implicando que su porcentaje cayera de 62.7% a 29.6% en dicho período.

La pronunciada reducción anterior se dio principalmente por la caída de las importaciones de las ramas de químicas y plásticos y las básicas de hierro y acero, las cuales estuvieron afectadas por

las compras de bienes de capital en el exterior, de bienes ya producidos internamente y menos por las políticas aperturistas. Aunque también fueron estas ramas, junto con otros insumos (madera, celulosa, aluminio, productos petroquímicos, cemento) las que mantuvieron un crecimiento positivo, gracias a una demanda externa en expansión y a su conexión con programas estatales de energía y comunicaciones, así como la industria de la construcción. En algunos casos, como la petroquímica y el aluminio, la apertura externa no tuvo grandes efectos debido a sus niveles de competitividad internacional.

Las importaciones de bienes intermedios a principios del periodo tendieron, en Brasil, a elevarse y después a reducirse nuevamente, quedando un porcentaje de 43.0% en los años extremos. El alza es claramente provocada por las importaciones de productos relacionados con el sector petroquímico, tanto por el aumento de sus precios como por el incremento de su demanda, al implementarse los grandes proyectos de inversión por el II PND en 1974.

Las ramas de productos químicos y plásticos, junto con la demanda de petróleo, explican aproximadamente el 40% de las importaciones de bienes intermedios en 1981, lo cual muestra la vulnerabilidad energética de la economía, no obstante los avances en materia de sustitución y otras fuentes de energía. De hecho, el incremento de las importaciones totales al multiplicarse 1.8 veces durante 1975 a 1980 se debe a las importaciones petroleras y, puesto que las compras manufactureras sólo crecieron 1.1 veces en el mismo periodo. La rama de hierro y acero tienen un fuerte avance

en su proceso sustitutivo toda vez que redujo sus importaciones a menos de la mitad.

Las importaciones de bienes intermedios tuvieron en México un incremento estrepitoso entre 1975 y 1981, se multiplicaron por 9.3, mientras el total de las importaciones manufactureras del país lo hizo en 3.9 veces en los mismos años. Esto significó una participación mayor en la estructura: pasó de 33.8% a 56.2%, es decir, a más de la mitad de las compras externas. La causa es el aumento de la demanda de estos bienes al iniciarse la explotación masiva de los recursos petroleros, después de la segunda mitad de los setenta, para continuar en ascenso en los siguientes años, incluso después de 1982. Esto muestra la inelasticidad de estos bienes ante el ciclo recesivo dada la dependencia de ellos que tiene la planta productiva para su funcionamiento.

Los rubros de mayor peso dentro del sector son los de químicas y plásticos, donde se registró una importante sustitución de importaciones junto con la rama de derivados de petróleo. La otra rama es la de básicas de hierro y acero, en donde aumentó su demanda externa. Sin embargo, en la estructura industrial los productos intermedios, principalmente las ramas de químicos y de minerales no metálicos elevaron su participación. Dándose, entonces, ambos procesos: un aumento de las importaciones debido al crecimiento del producto y, al mismo tiempo, un proceso sustitutivo dentro del sector.

Las importaciones de bienes de consumo en los tres países crecieron demasiado por encima de las importaciones industriales

totales. En Argentina se multiplicaron por 9.9 veces, en Brasil por 2.1 y, en México por 7.9 en el lapso de 1975 a 1981. Es sorprendente como durante este período llegaron a cifras tan altas, incluso a las de principios del período de largo plazo. En este sector de bienes, las políticas aperturistas tuvieron un efecto inmediato y poderoso, sin desconocer en algunos casos el efecto del crecimiento del ingreso en la elevación de su demanda. En Argentina, el caso más dramático, la participación de los bienes de Consumo aumentó de 3.4% a 13.5% en el transcurso de esos años. Este fenómeno es uno de los ejemplos más claros de la desindustrialización provocada por un aperturismo indiscriminado y general.

La producción argentina de industria como la de alimentos, imprentas, prendas de vestir y, sobre todo, los textiles redujeron de manera importante su producción; en 1981 presentaron el mismo nivel, en términos absolutos, al de 1974, lo que redujo su participación en total manufacturera. Las políticas de desprotección, de altas tasas de interés, junto con una depresión del mercado interno por bajas salariales y caídas del empleo provocaron el cierre de numerosas empresas en este sector de bienes de consumo. Las ramas con mayor crecimiento en sus importaciones fueron la de alimentos, textiles, vestido, imprenta, editoriales y otras industrias manufactureras, donde se incorporan las compras de armamentos. (véase Cuadro 10)

En Brasil sucedió la misma tendencia, pero de manera moderada en comparación a los otros países, aunque internamente fueron las

importaciones de bienes de consumo las de mayor crecimiento. El porcentaje subió de 4.7% a 8.6% en el mismo período. Fue la rama de "otras industrias manufactureras" la principal responsable de este aumento, al triplicar su porcentaje, mientras la mayoría de las ramas dentro del sector las mantuvo, o bien, la redujo en algunos casos.

Por su parte, México el país que tradicionalmente ha presentado mayores porcentajes en la importación de bienes de consumo, en 1975 disminuyó la compra de estos bienes por la escasez de divisas y por la recesión de ese año. Sin embargo, durante el auge petrolero volvieron a incrementarse, de tal manera que pasaron de un 5.1 en 1975 a 10.5% en 1981. El mismo crecimiento acelerado del producto, la poca elasticidad de la oferta de bienes, la política de liberalización puesta en marcha en 1977 hasta 1980, son las causas principales de dicha tendencia. Entre los años de 1975 y 1978 hubo ramas que fueron transformándose en importadoras netas de su misma rama con productos semielaborados, (agropecuarios, carnes y lácteos, etc), para terminar su fabricación en el país, lo cual significó un retroceso en el grado de integración entre sectores productivos, al sustituir importaciones por producción interna. (39)

Las ramas de consumo no duradero, en donde más crecieron las importaciones fueron, en primer lugar, alimentos y en seguida, vestido, imprenta, editoriales e industrias anexas. Por su parte, el efecto de liberalización después de 1977 aparece claramente en las importaciones de bienes de consumo duradero. En la industria de

hule (llantas y cámaras) y maquinaria y aparatos eléctricos (radio, televisiones, electrodomésticos, aparatos telefónicos, de sonido, etc), el efecto de liberalización fue evidente, las importaciones crecieron dos y tres veces más rápido a los otros bienes de consumo protegidos. Pero fue la rama automotriz (equipo de transporte) donde el efecto de la desprotección explica el alza de las importaciones. (40)

En resumen, puede observarse una mayor sensibilidad de los bienes de consumo a las variaciones de los precios relativos, en comparación con los otros bienes. La política de liberalización comercial y de tipo de cambio tuvieron un efecto directo sobre el comportamiento de estos bienes y un efecto indirecto en su producción interna.

En este período, aparece una situación novedosa en el comportamiento de las importaciones de bienes de capital en Argentina. Regularmente habían sido una función de las variaciones del ingreso, caminando paralelamente con un cierto anticipo. Pero, esta vez, la política de apertura a ultranza instrumentada en el país permitió que los precios relativos determinaran su comportamiento, a diferencia de Brasil y México, donde hubo un estrechamiento mayor con el proceso de inversión y funcionamiento de la economía. El caso de las importaciones de bienes intermedios refleja un comportamiento menos oscilante en ambos casos, sus fluctuaciones estuvieron más relacionadas directamente con las respectivas estructuras de producción, sobre todo a largo plazo. (41)

**c) Evolución y estructura del déficit comercial
manufacturero**

La magnitud del desequilibrio externo en los países en referencia durante este período, resultó ser el punto crucial donde se manifestaron los problemas de las economías a nivel de sus estructuras productivas y sus relaciones con el exterior. En la especificidad de la interpretación de sus orígenes, como en la forma de combatirlo, incluso de grado, fue donde radicaron las diferencias de cada país. En Argentina, el desequilibrio externo no fue concebido como la cara de una economía enferma, sino más aun, la causa misma de los trastornos. La falta de competitividad internacional y la ineficiencia de la planta productiva surgieron, según el diagnóstico en ese país, por haber adoptado un modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Este modelo requirió, para su funcionamiento, una política fiscal, crediticia, de subsidios y de comercio exterior altamente proteccionista y de tipo de cambio sobrevaluado. Con ello quedó garantizado un mercado interno cautivo y una alta rentabilidad de la inversión, pero evitó el desarrollo de una estructura industrial integrada, lo que impidió crear ventajas comparativas con el exterior, sin poder aumentar las exportaciones manufactureras y evitar el desequilibrio externo.(42)

En Brasil y México, el diagnóstico del desequilibrio externo, no estuvo centrado en el tipo de modelo adoptado, sino en los

propios límites del proceso y la dificultad de continuar con etapas de sustitución más avanzada. La necesidad de importaciones de insumos y de bienes de capital para seguir manteniendo el crecimiento consistía en la causa principal del desequilibrio externo, sin dejarse de contar el retraso en la diversificación y desarrollo de las exportaciones industriales. Como anteriormente fue señalado, ello se tradujo en las diferencias que cada país tuvo en cuanto a estrategias e instrumentos de política económica para hacerle frente a los problemas. Sin embargo, en los tres países, el móvil para superar los peligros del desequilibrio externo, como el endeudamiento, recayó en el plano de las exportaciones manufactureras y ciertos productos agrícolas tradicionales. En cuanto al desequilibrio del sector industrial en particular, fue de signo negativo en los tres países, lo cual muestra continuidad de la dependencia del sector industrial respecto al exterior.

La economía de Argentina durante este periodo siguió creciendo para caer a partir de 1981. Su particularidad es la aparición de saldos positivos en balanza comercial total, debido al gran auge de las agroexportaciones que permitieron financiar 43.8% del déficit manufacturero, relación que bajó a sólo 6.8% en 1981. Las exportaciones totales crecieron por encima de las importaciones, aunque tendieron a reducirse .

En el caso de Brasil ambos saldos, total y manufacturero, fueron negativos, pero los tendieron a la baja en el tiempo, pero en 1980, hubo superávit. El crecimiento de las exportaciones de bienes de consumo, primero, y después las de bienes de capital, así

como la reducción de las importaciones de los bienes intermedios, no sólo lograron disminuir el saldo total negativo, sino provocar tal superávit. Nuevamente, puede considerarse como un producto de su aparato productivo, modificado a partir de la estrategia adoptada en 1974 con el Segundo Plan Nacional de Desarrollo.

En México, en cambio, el desequilibrio manufacturero fue cada vez mayor; de 1975 a 1981, se multiplicó por cuatro a diferencia del saldo total negativo que aumentó en 1.5 veces. En 1975 el déficit de manufacturas representaba el 137.4%, mientras que el último año llegó a representar el 350.3%. Las exportaciones petroleras permitieron financiar parte de las importaciones de manufacturas, dándose una transferencia neta de recursos al capital privado nacional e internacional.

Las transformaciones en la estructura de los saldos comerciales manufactureras y la evolución del saldo total, una vez más muestran las diferencias de la trayectoria de la industrialización de cada país en este período. En el sector de bienes de capital, que había sido el principal responsable del déficit manufacturero, presentó variaciones inéditas.

En Argentina el saldo negativo del sector mostró un alza vertiginosa después de haber sido el país menos dependiente de los tres; su porcentaje subió de -28.3% en 1975 a -81.0% en 1981. Brasil, por el contrario, tendió a reducir su déficit manufacturero, incluso en 1981 cambió de signo, gracias al superávit en el rubro de bienes de consumo. Los bienes de capital, no obstante de seguir siendo el de mayor déficit, tendió a

reducirse rápidamente dado que sus exportaciones fueron las de mayor dinamismo durante el período. Este país mostró en general, las tasas más elevadas de exportaciones manufactureras respecto a los otros dos países.

Por su parte, en México, todos los sectores siguieron incrementando rápidamente sus saldos negativos. El sector de bienes de capital redujo su participación debido al peso que adquirieron los otros bienes, al convertirse en grandes deficitarios, en comparación al período anterior, en donde había tenido una responsabilidad mucho menor en el desequilibrio, además de una baja en la tasa de crecimiento de las exportaciones del sector. El sector de bienes intermedios siguió presentando saldos de signo negativo en los tres países, pero con oscilaciones en la participación relativa respecto a los saldos totales. En Argentina, después de una alza repentina en términos absolutos y relativos en 1975 (-81.3), tendió a reducirse a lo largo del período, (-16.8%) en 1981. Brasil tuvo el mismo comportamiento, llegando a una cifra mínima a finales del período (-1.5%), en el que el saldo total manufacturero fue positivo. En México, por el contrario, fue el rubro donde más creció el déficit, aun el proceso sustitutivo en algunas ramas del sector. El porcentaje se duplicó en la década, llegando a representar más de la mitad del déficit manufacturero.

Los resultados en la balanza de bienes de consumo tuvo un comportamiento extremo. En Argentina, después de haber sido tradicionalmente superavitario, en 1980 y 1981, cambia de signo su balanza, como efecto de las políticas de apertura y sobrevaluación

de la moneda, como ya fue señalado anteriormente. Brasil, en cambio, siguió incrementado el superávit en este sector hasta llegar a ser el principal responsable del saldo positivo del total de manufacturas, incluso superándolo, donde las exportaciones del sector jugaron un papel importante. México, al igual que Argentina, después de tener saldos positivos, incrementó sustancialmente el déficit, no obstante que sus exportaciones fueron las más dinámicas, pero que no pudieron contrarrestar el efecto negativo de las importaciones.

A reserva de hacer un análisis más cualitativo de los cambios de la estructura de las importaciones y de la evolución de los saldos comerciales, donde las exportaciones juegan un papel central, puede considerarse que el desequilibrio externo, además de tener un carácter estructural, debido principalmente a la falta de integración del sector manufacturero, en el período analizado, el papel de la política económica tuvo una influencia determinante en dichos cambios.

CAPITULO III. La Crisis económica y la inserción externa de la economía de Brasil y México. 1982-1987.

En el presente capítulo se continúa la evaluación de la apertura de los sectores manufactureros, sólo de Brasil y México desde el estallido de la crisis generalizada en 1982, hasta antes en que los dos países implementaron sus planes antinflacionarios heterodoxos, el Plan Cruzado en 1986, y el Pacto de Solidaridad Económica en 1988, respectivamente. En ambos casos se redujo de manera significativa el coeficiente de importaciones, sin embargo, lo importante es observar las diferencias en cada país, que no obstante el mismo contexto de crisis económica.

La idea conductora en esta tercera y última parte, es que si bien las políticas contraccionistas de corte ortodoxo redujeron las compras externas durante el periodo considerado, la maduración y continuidad del proceso de sustitución iniciado en Brasil en 1976, también explica este resultado, a diferencia de México en donde de igual forma estuvo presente, pero en menor magnitud. Esto puede observarse comparando la evolución, por una parte, del coeficiente de importaciones total y manufacturero, y por otra, la tasa de dinamismo interno de la economía en su conjunto y de las actividades manufactureras. La diferencia sustancial fue que mientras en los dos países se dio una reducción importante de las importaciones, el dinamismo de la economía no fue el mismo. Brasil presentó tasas de crecimiento positivas y relativamente elevadas,

México, en cambio, después de varias décadas de no haber registrado tasas negativas, en algunos años de este período tuvo fuertes contracciones en su economía.

Este capítulo está organizado de forma diferente a los anteriores. En las dos primeras partes se expone cada país por separado con sus respectivas conclusiones. El año de inicio es 1982, hasta antes de los planes heterodoxos, en Brasil con el Plan Cruzado en 1986, y en México con el Pacto de Solidaridad Económica en 1988.

3.1 La inserción externa de la economía brasileña. 1982-1987

Antecedentes. En 1976, con el gobierno militar del general Geisel, el proceso de sustitución de importaciones vuelve a tomar nuevo impulso con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la economía brasileña, en que se vio en 1974 con el primer choque petrolero y, mantener el crecimiento elevado.

El Plan Nacional de Desarrollo, prorrogó la expansión de las industrias pesadas, de las cuales las empresas del Estado serían sus promotoras. Ante la escasez de recursos internos para llevar a cabo este plan se recurrió al endeudamiento externo, que durante esos años representaba una vía de recursos baratos que sirvieron, en gran parte, para financiar las importaciones necesarias. En 1979, sin embargo, con el segundo choque petrolero, se muestra como tal proceso sustitutivo no fue lo suficiente en el sector de energéticos y así se provocó nuevamente una situación de grave

desequilibrio externo en la economía brasileña. El déficit en la balanza comercial de bienes aumentó en 43.0%.

En los años de 1979-1981, este deterioro de las cuentas externas se debió en primer lugar a los choques externos, sobre todo por el deterioro de los precios de intercambio (aumento de los precios de las importaciones de petróleo y la caída de los precios del café), en segundo lugar, al alza de las tasas de interés en el financiamiento privado internacional y, en tercero, a la recesión de los países industrializados. Ante esta situación, la política económica implementada por el gobierno de Figueredo, en el trienio, a partir del 15 de marzo de 1979, se tuvo un comportamiento inestable en cada año, aunque el objetivo principal fuera siempre la lucha contra la inflación y el desequilibrio externo, tratando de mantener un ritmo aceptable de crecimiento.

En 1979 se trató de reducir el nivel de crecimiento mediante una política de contención del ingreso de tipo monetarista y de una mayor inserción con el exterior a través del estímulo a las exportaciones. En este año se dio la primera maxidevaluación de la moneda, sin que haya tendió los resultados esperados. La inflación subió de 38.0% en 1978 a 76.0% al siguiente año. La deuda externa siguió la misma tendencia lo cual llevó a que el monto de intereses pasara de 24.5 a 31.5% de una año a otro.

En 1980 la política económica tuvo un giro de 180 grados y se pasó a un enfoque expansionista, pero sin cambiar los objetivos. En ese año surge el III Plan Nacional de Desarrollo (III PND), donde se hacía hincapié en la necesidad de seguir avanzando en la

sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. El crecimiento, por su parte, siguió presentando tasas relativamente altas, alrededor del 5.0%, pero la inflación llegó, por primera vez, a una cifra de tres dígitos: 110.2%.

En 1981, la economía entró a una etapa de recesión profunda. A fines de 1980, los créditos internacionales y las condiciones de préstamos fueron cada vez más escasos y difíciles. El mismo ministro del período anterior paradójicamente, implementó una política de ajuste ortodoxo. El resultado fue la reducción de las importaciones en un 9.0% y el incremento de las exportaciones en 6.0% anual, que junto con la estabilización de los precios del petróleo pudo lograrse una significativa recuperación en las cuentas con el exterior, incluso llegándose a una balanza comercial superavitaria y la inflación logró reducirse a 95.2%. Sin embargo, este relativo equilibrio fue a costa de una abrupta caída del crecimiento del producto global de -1.5% y de -6.4% en el sector manufacturero, siendo que en el período anterior el promedio anual de la economía fue de 9.1%.

Los grandes choques externos fueron una de las principales causas de esta situación, esta vez por la falta de financiamiento. Así, la deuda externa que en los años setenta se convirtiera en la solución de los problemas de escasez de recursos internos para promover el crecimiento y las compras en el exterior, en los años ochenta se convierte en el problema principal. El aumento de las tasas de interés provocaron una proporción mayor de recursos transferidos al exterior.

Respecto a la política industrial en particular, hubo importantes modificaciones al momento de agravarse las condiciones con el exterior. En 1979, las prioridades sectoriales cambiaron en busca de una aceleración en la sustitución de energéticos, junto con unos rubros de productos agrícolas. La producción de bienes básicos y de capital quedó en función de las necesidades de la producción de bienes exportables. El objetivo de sustituir y exportar, que venía desde la mitad de la década anterior, tomó gran fuerza debido a las condiciones energéticas desfavorables, y posteriormente, en los años ochenta a la escasez de recursos financieros que imponía los intereses de la deuda externa.(43)

Esta particularidad de la política industrial brasileña está basada en la conformación de sus agentes promotores, las grandes empresas transnacionales dedicadas a la producción de bienes intermedios y de capital. Los monopolios extranjeros y nacionales, que se dedicaran a mejorar su competitividad, fueron ampliamente apoyados. De ahí, que la modernización de la planta productiva industrial pasaba por aquellos sectores que por distinto camino generaban recursos externos.

De esta manera, una política económica recesiva afectó en forma directa y rápida a todas aquellas industrias volcadas al mercado interno, tanto por la falta de recursos para importar, o bien, por la caída del nivel de ingresos de la población. Pero en 1982, con la cancelación definitiva de los créditos internacionales, la economía en su conjunto entró en una etapa recesiva acompañada de una espiral inflacionaria, mostrando la

punta del iceberg de una crisis más generalizada, no sólo del modelo de acumulación de la economía brasileña, sino de la economía internacional.

La apertura externa. En Brasil, la reducción de la apertura externa durante la década de los ochenta, como en la mayoría de los países de América Latina, está vinculada con las políticas de ajuste, sobre todo de corte recesivo, (1982-1986), que trataron de restablecer el equilibrio externo y disminuir la inflación por medio de desactivar la economía. El coeficiente de importaciones descendió de 8.2% en 1981 a 3.6% en 1986. En este país, desde los últimos meses de 1980, se implementó una política restrictiva de acuerdo a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, pero las elecciones generales de fines de 1982 impidieron concretizar el acuerdo con este organismo. Fue hasta el 25 de febrero del año siguiente cuando el gobierno firmó el acuerdo, comprometiéndose a adoptar una política de "estabilización dirigida de ajuste estructural", que se caracterizó por ser altamente contraccionista.

Los objetivos de esta política, condensados en el Programa para el Sector Externo en el trienio de 1983 y 1985 fueron cinco: a) tope al déficit en cuenta corriente de 6 mil millones de dólares; b) para lo cual era necesario lograr primero un superávit comercial haciendo que las exportaciones aumentaran en 4 mil millones de dólares y las importaciones se redujeran en un monto de 2 800 c) alcanzar una tasa de inflación de 78%, mediante una reducción en gasto interno; d) y éste reducirlo sacrificando la

inversión pública, modificaciones a la ley salarial, maxidevaluaciones y límites al crédito y, e) devaluar mensualmente el tipo de cambio, excediendo en un punto porcentual a la tasa de inflación.(44)

Al término de 1983, los resultados fueron satisfactorios para el sector externo, el superávit comercial superó la meta esperada. El factor principal fue la reducción de las importaciones, que ese año representaron el 63.0% respecto a las de 1980. Esta caída de las importaciones se explica por varios efectos combinados: una baja de 4.7% en el precio internacional del petróleo, el control directo de las mismas, la caída de su demanda por la recesión interna y, como el resultado de los programas de sustitución de largo plazo posteriores a 1975.(45) En el ámbito interno, por el contrario, la economía en su conjunto presentó una tasa de -2.4% y la inflación se mantuvo por encima del 100%. Las importaciones bajaron de 22.1 millones de dólares a 19.4 lo cual muestra cómo el gobierno se empeñó en una política de ajuste convencional, con el fin de frenar el endeudamiento y conservar una imagen frente a los acreedores.

El producto manufacturero decreció a 6.3%, por los efectos en sectores tradicionalmente dinámicos, como los de producción de maquinaria, bienes de consumo durable y metalurgia. Además de sectores de bienes de consumo necesario como alimentos, textiles y bebidas. Entre 1981 y 1983 se considera la más severa recesión que el sector manufacturero brasileño haya experimentado en su historia reciente.

En 1984, por el contrario, la economía brasileña presentó una recuperación inusitada, tanto en el frente interno como en el externo. El producto global creció al 5.7% y el sector industrial, después de tres años de tasas negativas, presenta un crecimiento de 6.1%. La cuenta corriente llegó al equilibrio debido, sobre todo, a que las exportaciones duplicaron las importaciones.

Estos resultados, en primer lugar, se debieron a la recuperación de la economía estadounidense en ese año, las importaciones latinoamericanas destinadas a ese país crecieron 50.0% durante los cinco primeros meses respecto al año anterior. En segundo lugar, la política económica fue menos restrictiva, en la medida que aumentaba el dinamismo y las reservas internacionales lo permitieran a tal punto de poder pagar el cuantioso monto de intereses, no obstante la pérdida en los términos de intercambio de más de 10.0%. Un tercer elemento que resalta es como el aumento de las exportaciones y del producto total e industrial pudo darse al mismo tiempo que las importaciones se reducían. Respecto a este último punto, surgieron dos opiniones diferentes sobre las causas que lo explican. Una interpretación de corte ortodoxo y convencional, que atribuye el resultado a las políticas contraccionistas y de ajuste implementadas en el trienio de 1981 a 1983, que lograron reacomodar las economías y nivelar los precios relativos con el exterior. La otra perspectiva atribuye este resultado a un cambio de estructura en la economía:

"La estrategia de sustitución de importaciones acometida después de 1975 -expresa Edmar Bacha- se puso a prueba con la

maduración progresiva de una oleada de proyectos, tales como el acero, la metalurgia, la petroquímica y la sustitución de petróleo importado por electricidad en la producción de energía industrial y por el alcohol de consumo combustible para el transporte, para nombrar sólo unos pocos. Dichos proyectos coadyuvaron a la política de recuperación macroeconómica, dando origen a un alto coeficiente de exportaciones y el más bajo coeficiente de importaciones de todos los tiempos pese al comportamiento de los términos de intercambio no petroleros que apenas fue suficiente para reconquistar el nivel de 1981 de cerca de 50.0% por debajo de su nivel de 1977".⁴

Es claro que ambas interpretaciones conciben el desarrollo brasileño de manera distinta y sus conclusiones no pueden sumarse arbitrariamente. Sin embargo, también es evidente que los resultados respondieron, tanto al cambio estructural, como a la dirección de la política económica, así como a un contexto internacional más favorable. (46) La recuperación siguió en 1985 y 1986, el crecimiento fue de 8.2 y 8.1% respectivamente, mientras en la mayoría de los países latinoamericanos presentaban tasas notablemente inferiores e incluso negativas. En 1985, por tercer año consecutivo, hubo superávit comercial, no obstante que la inflación siguió su ritmo galopante, convirtiéndose en un problema de alto riesgo político y social. La política económica tuvo muchos cambios en estos dos años, no sólo por las nuevas características

⁴ Sachs, Edmer, I. El milagro y la crisis, Lecturas del Fondo No.57, F.C.E., México, 1986.

internas, sino también por lo que significó el Plan Baker. A partir de este plan, las políticas tratarían de contener la inflación al mismo tiempo de mantener el crecimiento, es decir, no restringiendo la demanda sino ajustando la oferta.

El 15 de marzo de 1985 asume la presidencia Sarney. Durante los cuatro primeros meses de su gestión hay un eclecticismo en las medidas instrumentadas. Por un lado, se trató de recortar el gasto público y reducir la expansión monetario, y por otro, hacer un política salarial generosa.(47)

En septiembre de 1985 hubo remplazo de Ministro de Hacienda y cambió la política económica. La nueva administración tenía una visión distinta sobre los problemas económicos centrales, como el déficit público, la deuda externa y la inflación. Esta última se combatió por medio de una reducción de la tasa de interés, el control de los precios, importaciones de alimentos, un aumento moderado de las tarifas públicas, entre otras. Así en 1985 el factor principal de crecimiento fue el mercado interno, creció el salario, el empleo y el producto sectorial, no obstante que las exportaciones bajaron de la misma forma que monto importado. Este disminuyó en términos absolutos y relativos, la apertura externa se redujo a 3.7%; en cambio el producto creció a 8.4% en pleno período de crisis, lo que muestra la presencia de otros factores internos de influencia en la evolución económica.(48)

El 28 de febrero de 1986 se puso en funcionamiento el Plan Cruzado con el propósito de abatir la inflación. El diagnóstico de este plan de naturaleza heterodoxa, la causa principal de la

inflación era de tipo "inercial", alimentada por el efecto de expectativas de incrementos de precios firmemente arraigadas durante esos años y, al mismo tiempo, por la existencia de un sistema generalizado de indexación. La principal medida instrumentada fue la congelación de precios y salarios. (49)

Conclusiones. A manera de conclusión se puede decir que la caída del monto de importaciones, de 22.1 mil millones de dólares en 1981 a 14 mil en 1986, es el resultado de la combinación por una parte, de la maduración de algunos proyectos de sustitución que vienen desde la década anterior, y por otra, de los programas contraccionistas aplicados en los primeros años de los ochenta. Ambos procesos explican la reducción de la apertura externa de 8.2 a 3.6% en los años señalados, respectivamente. Además, puede observarse como las importaciones fueron extraordinariamente elásticas a los choques externos por incremento de los precios del petróleo, es decir, a la evolución del comercio internacional.

Lo importante de la economía brasileña es su la capacidad de crecimiento con una proporción menor de importaciones, como puede observarse en la mayoría de los años de este período.

3.2 La inserción externa de la economía mexicana, 1982-1988

Antecedentes. La crisis de la economía mexicana tiene su primera manifestación con la devaluación de la moneda en febrero de 1982. La medida fue tomada ante la severidad de los desequilibrios

acumulados en las cuentas con el exterior, el país se había quedado sin reservas internacionales. El saldo negativo de la cuenta de liquidez creció severamente debido a la magnitud del déficit comercial del sector manufacturero, no obstante la compensación que permitía los recursos provenientes de las ventas de petróleo. El servicio de la deuda externa creció en magnitud y fue cada vez mas severa a causa de las alzas en las tasas de interés internacionales. Ante esta difícil situación, la fuga de capital, antes y después de la devaluación, contribuyó fuertemente a empeorarla. (50)

En tanto, la posibilidad de seguir financiando el desajuste en la balanza de pagos fueron cada vez menores, se desplomó el crédito externo y las tasas de interés se incrementaron, los precios del petróleo cayeron en contra de los pronósticos de alza en el Plan Global de Desarrollo. El gobierno de López Portillo, frente a esta situación, no sólo implementó una serie de devaluaciones, sino declaró una moratoria de pago en agosto de ese mismo año, nacionalizó la banca privada y decretó un control de cambios el primero de septiembre en el último informe de administración (51)

A partir de 1982, en el gobierno de Miguel de la Madrid, la economía mexicana y el sector manufacturero en particular, presentaron un comportamiento errático y oscilante en su crecimiento, con una tendencia marcadamente recesiva. La inversión bajó con mayor rapidez que el producto y la inflación llegó a niveles no registrados anteriormente. En estas circunstancias, el Estado no sólo se enfrentó a la necesidad de solucionar los

problemas inminentes de corto plazo, sino también a tratar de estimular y reorientar el crecimiento mediante un nuevo proyecto económico y de industrialización que persiguiera resultados de mayor alcance. (52)

En este período, los lineamientos de la política económica de corto plazo se pueden distinguir por el énfasis que le dieron a cada uno de sus objetivos declarados. Primeramente, hubo un orientación bastante definida de contraer la demanda agregada y modificar los precios relativos para enfrentar las restricciones externas en el lapso de 1982-1985. (53) En la mitad de 1986 hasta fines de 1987, se consideró que el ajuste debería de ir acompañado de un crecimiento moderado y una profundización en el "cambio estructural" de la economía. Para 1988 se estableció un programa de "estabilización antinflacionario, el Pacto de Solidaridad Económica, (PAC). En general, los programas antes del PAC, fueron de ajuste prolongado y de tendencia recesiva, con mayor menor severidad, supeditados fuertemente a los lineamientos de los organismos financieros internacionales.

La estrategia de carácter estructural, por su parte, despegó definitivamente el proyecto de industrialización basado en las exportaciones de manufacturas, el Plan Nacional de Desarrollo (PLANDE 1983-1988), con el cual se pretendía estimular el crecimiento, fortalecer el aparato productivo internamente con aumento en su productividad y, sobre todo, lograr una mayor participación en el mercado mundial. (54)

La apertura externa. Respecto al programa de contención de la

demanda, la reacción inmediata para ajustar la balanza comercial y liberar recursos para el pago del servicio de la deuda externa recayó sobre las importaciones. Su coeficiente se redujo aceleradamente en sólo dos años, pasó de 10.9% en 1981 a 3.7% en 1983 y siguiendo bajo hasta 1987. (véase Cuadro 1) En este período de 1982 a 1987, la apertura externa estuvo determinada por tres ordenes de factores: a) la instrumentación de programas de ajuste de carácter ortodoxo (con algunas modificaciones), b) el despegue de un proyecto de crecimiento basado en la exportación de manufacturas y, c) a un entorno internacional restrictivo impuesto fundamentalmente por la deuda externa y el bajo dinamismo de la economía norteamericana. (55)

En marzo de 1982 el gobierno mexicano anunció el primer Plan de Austeridad ante la caída de los precios del petróleo en los primeros meses del año. Se redujo el gasto público en 3%, con el fin de restringir el crédito se incrementó la tasa de interés, las importaciones volvieron a ser controladas con permisos previos, se instauró un tipo de cambio doble, etc. Sin embargo, la gravedad del desequilibrio externo, la fuga de capitales y la suspensión del financiamiento internacional, provocaron tres medidas de importante trascendencia; se declara la moratoria en agosto de ese año, la banca es nacionalizada y se decreta un control de cambios. (56)

La economía se desplomó vertiginosamente, mientras en 1981 había mostrado un crecimiento de 8.1%, en 1982 tal indicador fue de -0.6%, y de -2.6% en el sector manufacturero. En montos absolutos en dólares constantes, las importaciones se redujeron de 24 a 14

mil millones de dólares de un año a otro.

En noviembre de 1982 el gobierno firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que puso el sello de la política económica del gobierno entrante de Miguel de la Madrid el cual inicia su gestión el 1 de enero de 1983. La carta incluía cinco puntos: reducción del déficit fiscal; liberalización de precios; eliminación de subsidios de bienes y servicios del sector público; control del circulante monetario para abatir la inflación; fijación de tipo de cambio "realista" y, la elevación de la tasa de interés bancaria para estimular el ahorro y la entrada de capital. (57)

Con base a la negociación con el FMI, el gobierno puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) por un periodo de tres años. Este programa se mantenía en el marco ortodoxo de ajuste, con una política contraccionista de demanda efectiva (fiscal y monetaria) la modificación de los precios relativos (tipo de cambio, tasas de interés y precios y tarifas), pero con una política altamente proteccionista. Los objetivos fueron sanear las finanzas públicas, reducir el nivel de inflación y mejorar el sector externo. (58)

En el plano más global, en mayo de 1983, el nuevo gobierno dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PLANADE) donde presenta su estrategia económica para los siguientes seis años. Tuvo dos programas complementarios; el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (1984-1988) y el Programa de Industria y Comercio Exterior. En forma resumida, el PLANADE

pretendía modernizar la intervención económica del Estado, fortalecer la integración de la economía mexicana en la economía mundial, atenuar el proteccionismo, fomentar las exportaciones, incrementar los estándares de competitividad, contar con una base tecnológica eficiente, integrar todos los sectores productivos, además de abatir el desempleo y aumentar la participación de los salarios en el ingreso.(59)

Particularmente, el Programa de Industria y Comercio Exterior planteó como objetivo central el lograr un "superávit estructural" en que las exportaciones industriales financiaran de manera creciente sus propias importaciones. Los sectores preferentes en orden vertical fueron: el sector de bienes de capital e intermedios, los bienes de consumo no duradero y, por último, los bienes duraderos. Los mercados industriales era, en orden prioritario, el mercado exportador, el interno y el sustitutivo. En este programa se anuncia formalmente la estrategia industrial a través de la sustitución de exportaciones, que si bien se venía fomentando, no se había considerado como eje principal del crecimiento.

Ahora bien, el desempeño de la economía al término de 1983 puede considerarse positivo, si se toman en cuenta los objetivos planteados en el PIRE. El déficit del sector público se redujo de 16.8 a 10.7%, la inflación pasó del 100 al 80.8%, el superávit comercial se mantuvo, lo cual permitió pasar de un déficit de cuenta corriente de 6.2 mil millones de dólares en 1982 a un saldo de 5.4 en 1983. Sin embargo, desde la perspectiva del crecimiento,

fue un año histórico en cuanto al bajo nivel alcanzado en la actividad económica, la tasa de crecimiento global fue de -5.3%, y de -7.6% en la producción manufacturera. Esta severa contracción junto con la caída brusca de las inversiones en ese año, condujo a que las importaciones llegaron a representar el 35.% respecto a las del año anterior.(60)

En 1984 se inicia una recuperación moderada a causa de las condiciones externas favorables, que permitieron suavizar la política restrictiva. El saldo positivo de la balanza comercial de 1986, junto con el refinanciamiento de la deuda externa -la cual implicó solamente amortizar pagos al principal por 3 200 millones de dólares en lugar de los 22 800 (programados de 1982 a 1984),- permitieron disponer de más recursos y un mayor margen en cuanto al manejo de la política económica. El gasto público aumentó y se desaceleró la devaluación del tipo de cambio.(61)

Al mismo tiempo, comenzaron a implementarse medidas para liberalizar el comercio gradualmente, para contrarrestar los efectos negativos sobre las importaciones y, sobre todo, para facilitar las importaciones necesarias en el sector exportador. Desde fines de 1983, se había creado un programa temporal de importaciones para exportaciones, entraron en vigor los DIMEX, que constituirían derechos de importación de mercancías para exportación y se implementó un sistema de devoluciones de impuestos a exportaciones.(62)

Pero uno de los factores que más repercutieron fue el crecimiento de la economía norteamericana en ese año. Si

aproximadamente el 80% de las relaciones comerciales de México se realizan con Estados Unidos, podría esperarse que un aumento de la demanda externa de ese país incentivará las exportaciones mexicanas. En efecto, estas alcanzaron su punto más alto en los cinco años del período, con un valor de 24.2 mil millones de dólares. A esta coyuntura puede agregársele la drástica caída en el consumo interno y de los bajos salarios en el país. El salario manufacturero representó 77% con respecto al de 1980, con lo cual quedó como el más bajo durante el período.

La recuperación de la economía representó un crecimiento del producto total de 3.5% y, de 4.7% del sector manufacturero, no obstante que en términos de valor absoluto ambos representaban el 98.0% en comparación al nivel de 1982. El superávit de la cuenta corriente (4,058.8 millones de dólares) permaneció, aunque después se redujo por el nuevo incremento de las importaciones, que fueron elásticas al nivel de actividad, a los precios relativos y más aún al programa de liberalización y a los estímulos financieros del gobierno. El coeficiente de importaciones subió a 4.6%.

Pero tal la recuperación duraría poco tiempo: en 1985 el dinamismo de la economía volvió a mostrar síntomas adversos. Aumentó el déficit público y la inflación y las reservas internacionales se diluían debido al pago de intereses por la deuda externa. La respuesta fue otra contracción fuerte del crédito privado, por miedo a los aumentos de la tasa de interés, y en el encaje legal. El gasto corriente se redujo y se estableció un ajuste en el tipo de cambio. Las importaciones aumentaron en parte

por el proceso de liberalización gradual. A fines de 1985 se habían liberalizado de permisos previos el 89.5% de las fracciones, incluidas en la Tarifa General de Importaciones. (63) En este año sucedió un comportamiento inverso entre el producto total, que bajó a una tasa de 2.7%, y el alza de las importaciones. Sin embargo, el crecimiento de 5.1% en el sector manufacturero puede explicar tal elevación, al final de la política de liberalización. Hay que recordar que México entró al GATT en noviembre de 1985.

En 1986 volvió a bajar el precio promedio del petróleo a 11.8 dólares por barril, después de que el año anterior había estado a 25.4 dólares. Esto se tradujo en una disminución de entradas de recursos por 8,500 millones de dólares al año, afectado el saldo positivo anterior. Fue entonces cuando el pago de intereses por el endeudamiento externo, que ascendía a 8,400 millones de dólares, representara un gran choque para la economía del país. La cuenta corriente presentó un saldo negativo sin antecedentes desde 1982, al comienzo de la crisis. El efecto se recrudesció ante un financiamiento internacional prácticamente nulo, no obstante que en febrero de 1986, fuera hecho un llamado a la comunidad financiera internacional para que asumiera parte del ajuste.

En este año se elaboró el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), base para las negociaciones con el FMI, que a diferencia del PIRE, se caracterizó por ser una programa de ajuste, pero con crecimiento y cambio estructural. De hecho, esta estrategia respondió, en gran parte, al esquema del Plan Baker -octubre de 1985- de apoyar con recursos líquidos adicionales el crecimiento de

las economías que permitiera a los países pagar la deuda externa. El ajuste se mantendría sin acentuar la recesión, sino enfatizando los cambios o reformas estructurales para dinamizar el crecimiento, con lo cual se convirtió este "ajuste estructural" en una condición necesaria para obtener nuevos préstamos del FMI y, principalmente, del Banco Mundial.

Los objetivos del PAC fueron promover un crecimiento moderado, combatir la inflación y consolidar el cambio estructural. Este significaba, corregir la estructura de los principales precios relativos, redimensionar el sector paraestatal, racionalizar la protección del mercado interno y descentralizar las actividades productivas. Si bien se obtuvieron 12 mil millones de dólares en junio de ese año para sostener el PAC, éstos fueron insuficientes dado que una buena parte fue destinada al pago de intereses. Así, el ajuste fue absorbido por vías internas: contracción de la demanda, devaluación real de la moneda (150%) y un aumento de las tasas de interés para estimular la entrada de capitales. (64)

Como resultado, entonces, tanto de las condiciones externas adversas como de la propia política económica, la economía decreció en -3.8%, el sector industrial a -6.3%, la inflación subió y las cuentas con el exterior se deterioraron, como ya se señaló. La recesión tuvo la magnitud de 1983, pero con rezagos acumulados de tres años de crisis. Es importante señalar como el coeficiente de inversión bajó de 28.0% en 1982 a 18.0% en 1986. Sin embargo, la tasa de ahorro en este último año fue 24.6%, lo cual indica un salida neta de capitales, por lo que el problema es el destino del

ahorro no la falta de éste.

En los primeros meses de 1987, los indicadores del sector externo mejoraron debido nuevamente al incremento de los precios del petróleo y a la renegociación de la deuda externa. En este año, además, las exportaciones totales y manufactureras crecieron, representando estas últimas el 44.0% del total. Fueron los factores externos los determinantes del crecimiento de 1.4% en ese año.

El problema al que se enfrentó el gobierno en ese año fue a los altos niveles inflacionarios y a la especulación financiera. Se dio una reetiquetación generalizada de precios, haciendo que la inflación, la más alta de todo el periodo, llegaron a 159.0% anual. Por otra parte, la especulación en la Bolsa Mexicana de Valores ocasionó una fuga de capitales de 3,500 millones de dólares, después de la caída del "viernes negro", en el mes de noviembre. Además del aspecto económico, para el gobierno representaba políticamente un reto importante. El año de 1988 serían un "año político" debido al cambio presidencial, por lo que la campaña electoral había empezado. Si bien no se perfilaba una oposición que superara al partido en el poder, al candidato oficial, no le favorecía una inercia inflacionaria, de deterioro del salario, y una fuerte especulación y falta de "confianza" para invertir, además de cinco años anteriores de crisis económica.

En este contexto, el 15 de diciembre de 1987 se anuncia precisamente un programa de "estabilización antinflacionario", llamado Pacto de Solidaridad Económica, (PSE), el cual después de una primera etapa de liberalización de precios, los diferentes

agentes económicos, bajo la supervisión del gobierno, se comprometía a mantener fijos, los precios y los salarios.

Conclusiones.

La reducción del valor de las importaciones de mercancías de 24 mil millones de dólares en 1981 a 12.2 mil en 1987 obedeció más a una política contraccionista que a un proceso real de sustitución de importaciones.

Los factores que más incidieron en los movimientos de las importaciones dentro de este período y en el resultado final fueron: a) Las oscilaciones del nivel de actividad. El producto y las importaciones reaccionaron en el mismo sentido. Lo que llevó a inducir que, b) El efecto de cambio estructural no fue lo suficientemente profundo como para que la economía pudiera prescindir de menos insumes externos. c) Las devaluaciones también tuvieron un efecto negativo pero no como la caída del producto, ni como, en los primeros años, la política proteccionista. d) En efecto, de 1982 a 1983, las importaciones se redujeron, no solo por lo expuesto en los incisos a) y c), sino por el mantenimiento de controles cuantitativos a las compras externas.

Ante la necesidad de incentivar el crecimiento y promover el sector exportador, fueron diseñados programas de apoyo a las importaciones, lo cual para 1987 ya se habían liberado más del 80% de las fracciones y se había reducido el arancel máximo a 20%; además, la moneda había dejado de estar subvaluada.

Los factores externos también tuvieron un papel decisivo en el ciclo económico en este periodo de crisis. Para el caso de México, fue la caída en el precio del petróleo y, al igual que en los demás países latinoamericanos, las condiciones alrededor de la deuda externa y la evolución del mercado mundial, especialmente la economía norteamericana.

Conclusiones conjuntas.

En esta última parte del periodo de crisis económica que hemos analizado, 1982-1987, los coeficientes de importaciones en cada país se caracterizaron por volver a ser bajos, como en el periodo de auge sustitutivo de los años cincuenta y sesentas; 3.6 para Brasil en 1986 y 3.7% para México en 1983.

En ambos países se instrumentaron políticas orientadas a contraer la demanda, lo cual explican en gran parte esta tendencia. Sin embargo, en Brasil la continuación de proyectos de inversión sustitutivos implementados en la segunda mitad y fines de la década de los setenta, frente a choques petroleros, fue un factor determinante para que la economía de este país redujera sus compras al exterior y al mismo tiempo mantener un ritmo de crecimiento dentro de un periodo de crisis. México, en cambio, no tuvo tal proceso sustitutivo, excepto en algunas ramas, pero no fue del tal magnitud, para que un incremento en el producto fuera acompañado de una proporción menor de bienes importados, de la misma manera que una reducción de éstos repercute en pérdida de dinamismo. La

economía brasileña creció a un promedio anual de 4.3% entre 1982 y 1986; en cambio la economía mexicana, incluyendo 1987, tuvo una tasa negativa de -0.4% promedio anual.

Los factores externos también jugaron peso decisivo en la oscilación del ciclo económico durante esos años. La magnitud de los intereses pagados por deuda externa, las fluctuaciones del comercio y el producto internacional, particularmente el de Estados Unidos fueron y son siempre un obstáculo para cualquier tipo de estrategia económica de recuperación, aunque estas sea distintas como estos dos países lo mostraron.

Un lección importante que nos puede mostrar la comparación de dos experiencias, es ver como la estrategia de sustitución no se contrapone con aquella destinada a sustituir exportaciones, y que no son excluyentes sino complementarias. Alcanzar mayores niveles de competitividad y participación en el mercado internacional, implica al mismo tiempo lograr una estructuración económica que contemple una mayor integración de actividades tanto dentro de cada sector como entre ellos, además de incorporar la tecnología y los avances organizacionales del momento actual. De otra manera, los superávit comerciales, como en México, seguirán siendo resultado de ajustes recesivos y no de cambios estructurales con crecimiento económico y competitividad internacional.

Finalmente, en estos momentos en que el regreso al crecimiento sostenido en las economías de los país de América Latina sigue siendo todavía un buen propósito más que un hecho confirmado, es importante observar que el fracaso de las políticas ortodoxas para

contener la crisis condujeron a la formación de un consenso entre distintas corrientes de pensamientos e instituciones internacionales de que en la región es imprescindible instrumentar una estructuración radical en estas economías.(65). Pero además, la escasez de divisas que impone el servicio de la deuda, la falta de crecimiento con equilibrio externo, los profundos cambios en el comercio mundial y el efecto demostración de las experiencias industrializadoras de países en el Asia Oriental, también llevó a un acuerdo de que la expansión de las exportaciones manufactureras debieran ser un instrumento fundamental en dicha transformación.

Sin embargo, el consenso se rompe cuando se trata de los métodos y formas para lograrlo, no se trata de cualquier incremento de exportaciones y no todos los instrumentos de política económica ayudan a la tarea del desarrollo. Por tanto, no basta compartir los mismos objetivos -elevar la calidad del crecimiento, incrementar el ahorro interno, mejorar la competitividad internacional, incorporar nuevas tecnologías, y elevar la cantidad y calidad del empleo, junto con mejoras en la distribución del ingreso- ya que los medios para lograrlos no son los mismos.(66).

Son los instrumentos de política económica y el rol que juegan cada uno de los agentes en el proceso los que están en debate. Ambos incorporan las ideologías y deberían ser los grupos sociales los que sancionan o aprueben. Por lo cual, lograr los objetivos no consiste solamente en la racionalidad económica sino también en la eficacia de los cambios institucionales y la capacidad de gestión y negociación de los diferentes agentes económicos. Para esto es

necesario contar o fomentar un contexto más democrático.

Los cambios económicos no deben relegar a los cambios políticos, deben de ir conjuntamente, sacrificar los segundos para darle prioridad a los primeros, significa mantener falsas expectativas sobre un verdadero cambio democrático y sobre un profundo "cambio estructural".

CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO I.

- (1) Ferrer, Aldo; La economía argentina, F.C.E., México, 1963.
- (2) Ravelo Versiani, F. "Antes de la Depresión: la industria brasileña en los años veinte", en América Latina en la crisis de los Treinta" R.Thorp (compilador). F.C.E. México, 1984.
- (3) Hernández Laos, E. "La desigualdad en México, 1900-1980", en La desigualdad en México, R.Cordera y C.Tello (coordinadores). Siglo XXI, México, 1984.
- (4) Balboa, M. "La evolución del balance de pagos de la República Argentina, 1913-1950", en Desarrollo Económico, Vol.12, No.45, IDES, Argentina, 1972.
- (5) Ravelo Versiani, F. "Antes de la Depresión: la industria brasileña en los años veinte", op. cit.
- (6) Tavares, M.da.C. De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero, F.C.E. México, 1980.
- (7) Ayala Espino, J. Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982. F.C.E. México, 1988.
- (8) Thorp, R. (compilador), América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial. F.C.E., México, 1988. y Rojas, M. "Reflexiones acerca del debate sobre los orígenes de la industrialización latinoamericana y de su entorno ideológico". CIEPLAN No.23, Santiago de Chile, 1988.
- (9) Hirschman O.A. "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en la América Latina", en Lecturas del Fondo, No.38(1), México, 1981.

- (10) Casar, J.I. "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones de 1950-1980" Economía Mexicana No.4, CIDE, México, 1982.
- (11) Ikonicoff, M. "La industrialización y el modelo de desarrollo en Argentina", El Trimestre Económico, No.185, México, 1980.
- (12) Tavares, M.da C. "La presencia de las grandes empresas en la estructura industrial brasileña", en Lecturas del Fondo, No.34 (1) F.C.E. México, 1980
- (13) Serra, J. "Notas sobre el proceso de industrialización en el Brasil", en Industrialización y desarrollo en América Latina, BID, Washington, 1983.
- (14) Singer, P.I. "El milagro brasileño: Causas y Consecuencias", en Lecturas del Fondo, No.55, F.C.E. México, 1986.
- (15) Villarreal, R. El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975. F.C.E. México, 1976.
- (16) Bueno, G. "La paridad del poder adquisitivo y las elasticidades de importación y exportaciones en México", en Trimestre Económico, No.162, México, 1974.
- (17) Baer, W. "La sustitución de importaciones y la industrialización en América Latina; Experiencias y Interpretaciones" Lecturas del Fondo, No. 38, F.C.E., México, 1981.
- (18) Clavijo, F. y Gómez, O. "El desequilibrio externo y la devaluación en la economía mexicana", en Trimestre Económico, No. 1975, México, 1977.

CAPITULO II

- (19) Botivínik, J. y Hernández Laos, E. "Origen de la crisis industrial; el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones", en Lecturas del Fondo, No.39 F.C.E. México, 1982

- (20) Casar, J.I. "Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México", en *Investigación Económica*, No. 174 Fac. Economía, UNAM, México, 1985.
- (21) Casar, J.I. y Ros, J. "Problemas estructurales de la industrialización en México", en *Investigación Económica*, No. 164., Fac. Economía, UNAM, México, 1983.
- (22) Fajnzylber, F *La industrialización trunca de América Latina*, Imagen, México, 1983.
- (23) Canitrot, A, "Teoría y práctica del liberalismo: política anti-inflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", en *Lecturas del Fondo*, No. 55(2), F.C.E., México, 1986.
- (24) Ferrer, A. "Monetarismo en el Cono Sur; el caso argentino", en *Pensamiento Americano*, No.1, Junio, 1982.
- (25) de Pablo, J.C "El enfoque monetario de la balanza de pagos en Argentina: análisis del programa del 20 de diciembre de 1978", en *El Trimestre Económico*, No.198, F.C.E. México, 1983.
- (26) Schavanzter, J. Argentina, 1976-1981: el endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera", en *Economía de América Latina*, No.10, CIDE, IEEAL, México, 1983.
- (27) Azpiazu, D. "Argentina, 1976-1981. Objetivos y resultados de la política económica", en *Comercio Exterior*, México, Junio de 1981.
- (28) Azpiazu, D. "Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio, 1974-1983", en *Desarrollo Económico*, No.104, IDES, Argentina, 1987.
- (29) Frankel, R. "Salarios industriales e inflación. El período 1976-1982.", en *Desarrollo Económico*, No.95, IDES, Argentina, 1984.

- (30) Bacha, Edmar, "Choques externos y perspectivas de crecimiento, el caso de Brasil, 1973-1979" en, *Lecturas del Fondo*, No.57, F.C.E., México, 1986.
- (31) Barros de Castro, A. y Pirez de Souza, A *Economía Brasileña en Marca Porcada*, Paz y Tierra, Río de Janiero, 1985.
- (32) Tavares, M.da.C. "La industrialización brasileña reciente" *impasse y perspectivas*", en *Economía de América Latina*, No.12, CIDE, IEEAL, México, 1984.
- (33) Galvo, C. "Industria estatal y política económica en Brasil, 1974-1978", en *Investigación Económica*, No.152, Fac.Economía, UNAM, México, 1980.
- (34) Tello, C. *La política económica en México, 1970-1976.*, Siglo XXI, México, 1984.
- (35) Ayala, José, "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los setenta", en *Investigación Económica*, No. 150, Fac. Economía, UNAM, México, 1979.
- (36) Ros, J. "La desaceleración de la expansión industrial en los setenta", en *Investigación económica*, No.150, Fac. Economía. UNAM, México, 1979.
- (37) Martínez del Campo, M. *Industrialización en México, hacia un análisis crítico*, ColMéx, México, 1975.
- (38) Hernández Laos, E., *La productividad y el desarrollo industrial en México*, F.C.E., México, 1982.
- (39) Castañares Priego, J. y Moreno Rivas, Fco. "Evolución de los coeficientes de industrialización de importaciones en México, 1979-1982", en *Comercio Exterior*, México, Abril de 1985.
- (40) Valenzuela, F.I. "Sustitución de importaciones y desarrollo industrial en México", en *Comercio Exterior*, México, octubre de 1983.

- (41) Shatán, C. "Efectos de la liberalización del comercio exterior", en *Economía Mexicana*, No.3, CIDE, México, 1981.
- (42) Frankel, R. *La dinámica de la industria en la Argentina. 1975-1982*, CEDES, Buenos Aires, 1984.
- (43) Dorfman, A. "La crisis estructural de la industria argentina", en *Revista de la CEPAL*, No.23, Agosto de 1984.

 CAPITULO III

- (44) Homen de Melo, F. "La crisis externa, política de ajuste y desarrollo en Brasil", en *Revista de la Cepal*, No.33, Santiago de Chile, 1987.
- (45) Bekerman, M. "Una experiencia latinoamericana: el caso de Brasil, promoción de exportaciones", en *Comercio Exterior*, Vol.36, México, mayo de 1986.
- (46) Díaz Carneriro, R. "El Brasil y el FMI: lógica e historia de un estancamiento", en *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en América Latina*, Griffith-Jones" F.C.E. México, 1988.
- (47) Barros de Castro, A "Consideraciones sobre el ajuste (liquidación) de cuentas externas, al estilo brasileño", en *El auge petrolero: de la euforia al desencanto*, Fac.de Economía, UNAM. México, 1988.
- (48) Díaz Carneiro, R. "El ajuste a largo plazo, la crisis de la deuda y el papel cambiante de las políticas de estabilización en la reciente experiencia brasileña", en *La crisis de la deuda Latinoamericana* Thorp, R. y White Bread, L. (editores). Siglo XXI, México, 1986.
- (49) Brasil: Sección Latinoamericana, *Comercio Exterior*, México, Agosto de 1987.

- (50) Díaz Carneiro, R. "Os marcos gerais da política económica", en Política Económica da Nova República, Paz e Terra, Díaz Carneiro, R (organizaçao), Brasil, 1986.
- (51) Ros, J. "Del auge petrolero a la crisis de la deuda. Un análisis de la política económica en el período 1978-1985", en La crisis de la deuda Latinoamericana Thorp, R. y White Bread, L. (editores). Siglo XXI, México, 1986.
- (52) Tello, Carlos. La Nacionalización de la Banca, Siglo XXI, México, 1984.
- (53) Cornelius, W. "Economía política de México en el régimen de De la Madrid: austeridad, crisis como rutina, e inicio de la recuperación", en Investigación Económica, No.172, Fac. Economía, UNAM, México, 1985.
- (54) Córdoba, José, "El Programa Mexicano de Reordenación Económica, 1983-1984", en El PMI, el Banco Mundial y la Crisis Latinoamericana, Siglo XXI, México, 1988.
- (55) SPP, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, México, 1983.
- (56) Rivera, Rios, M.A. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985, Ed. ERA, México, 1986.
- (57) Villarreal, R. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (un enfoque neoestructuralista), 1929-1988, F.C.E. México, 1988.
- (58) Gurriá Treviño, A. "La restructuración de la deuda: el caso de México", en Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en América Latina, Sephany Griffith-Jones (compilador), Lecturas del Fondo No.61, México, 1988.
- (59) Villarreal, R. "Deuda externa y política de ajuste, el caso de México", en Sephany Griffith-Jones (compilador), op.cit.
- (60) Rivera Rios, M.A. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985, Ed.ERA, México, 1986.

- (61) Ros, J. "La naturaleza y los efectos del proceso de ajuste: 1983-1986". Mimeografiado, CIDE, México, 1986.
- (62) Avila Curiel, A. "Notas sobre la balanza comercial de México, 1982-1988", en *Economía Informa*, No. 171, Fac. Economía, UNAM, México, 1988.
- (63) Salas, J. "Estimación de la función de importaciones para México: una revisión, 1961-1986", en *El Trimestre Económico*, No. 220, F.C.E. México, 1984.
- (64) CEPAL, ONU, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1987, Santiago de Chile, 1988.
- (65) Brailovsky, V., Clarke, R. y Warman, N. *La política económica del desperdicio. México en el período de 1982-1988*, Fac. Economía, UNAM, México, 1989.
- (66) Devlin, R. "América Latina: restructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transformaciones al exterior", en *Revista de la CEPAL*, No. 32, 1984.
- (67) Rosales, O. "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", en *Revista de la CEPAL*, No. 34, 1988.