

Notas sobre el comercio exterior de bienes de capital en América Latina

• • • • • ALFREDO SALOMÓN*

La industria de bienes de capital tiene un papel clave en el desarrollo industrial. Así lo prueba la experiencia de las naciones de economías maduras y, desde otro ángulo, la de muchos países en desarrollo. Su mayor o menor producción tiene profundas implicaciones en materia de balanza de pagos, articulación productiva, desarrollo tecnológico, empleo y capacidades laborales.

En las conclusiones de una serie de estudios que la CEPAL¹ compiló a principios de los noventa se define bien la importancia de esa industria para cualquier país, sin importar su nivel de desarrollo. En primer lugar se destaca su contribución al sostenimiento del proceso inversionista y a los empeños por reducir el peso relativo tanto de las importaciones de bienes de capital cuanto de las exportaciones primarias. El intercambio de materias primas por productos intensivos en capital y tecnología resulta, sin duda, un pésimo negocio. Además de evitar el egreso de divisas que provoca la carencia de producción interna, una industria de bienes de capital consolidada puede destinar una parte importante de su oferta a mercados del exterior con precios más estables que los de los bienes primarios.

También se pone de relieve la vinculación de la industria de bienes de capital con un sinnúmero de empresas y, por tanto, su incidencia en el funcionamiento de gran parte del aparato productivo. En ese aspecto ocupa un lugar prominente el desarrollo tecnológico que la rama genera e impulsa, pues en ella se materializan muchas innovaciones en los procesos productivos y los bienes finales. Por último, se refieren las tareas de capacita-

ción inherentes a la industria de bienes de capital. Por las escalas de producción y la tecnología que necesitan para ser competitivas, las empresas correspondientes requieren mucho personal especializado en las distintas etapas de gestión y operación, lo cual acrecienta las posibilidades de perfeccionar el proceso de aprendizaje.

En los países desarrollados el carácter estratégico de la rama de bienes de capital se evidenció desde su despegue como potencias industriales y lo corrobora su capacidad actual para mantener un alto coeficiente de autoabastecimiento y un franco predominio en los flujos de comercio internacional. A comienzos de los años cuarenta varios países en desarrollo, sobre todo las economías más grandes de América Latina, instrumentaron políticas de desarrollo industrial que en su última fase consideraban la producción nacional de un segmento importante de los bienes de capital que las plantas industriales internas demandaban.

Al detectarse que la baja productividad general era el problema básico de los países latinoamericanos, en el modelo de sustitución de importaciones se determinó la necesidad de orientar la industrialización con base en una protección comercial selectiva.² La política correspondiente se encaminó primero hacia la sustitución de importaciones de manufacturas relativamente sencillas, para después continuar con la de productos de consumo duradero e intermedios más elaborados, así como con la de bienes de capital.³ La producción de éstos, por su complejidad, se planteó como un objetivo de largo plazo, cuando se

1. CEPAL. *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: desarrollo en un marco de cooperación regional*, Estudios e Informes, núm. 79, Santiago, Chile, 1991.

2. Octavio Rodríguez. *El pensamiento de la CEPAL*, Facultad de Economía, UNAM, 1979, p. 11.

3. Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. *Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un modelo preliminar*, serie Lecturas, núm. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

* Redactor de Comercio Exterior. Las opiniones son personales.

esperaba que la planta productiva, el mercado y el sistema financiero alcanzarían cierto desarrollo.

Con esta perspectiva y para reducir al máximo los costos de inversión, en las primeras fases del proceso sustitutivo se establecieron medidas para favorecer la importación de bienes de capital. A ello se sumó la vigencia general de un tipo de cambio que mantuvo relativamente baratos los precios de los bienes externos.

Durante los años setenta las principales economías de la región tomaron decisiones importantes en materia de política comercial y con respecto a la industria de bienes de capital. Chile y Argentina emprendieron un proceso de cambio estructural con base en la desregulación de las actividades económicas internas y la liberalización del comercio exterior. Brasil y México, aunque con distinta intensidad, prosiguieron los esfuerzos sustitutos y alentaron la producción de maquinaria, equipo y equipo de transporte. Al gigante amazónico le fue posible continuar gracias al dinamismo de sus exportaciones que promovió activamente desde los sesenta. En México el apoyo principal provino de los cuantiosos recursos que generó la industria del petróleo.

SALDOS DEL MODELO SUSTITUTIVO

Hacia 1975 Argentina contaba con una industria de bienes de capital relativamente avanzada que cubría 78% de los requerimientos internos. Tras la apertura comercial, sin embargo, el autoabastecimiento disminuyó a 68% en 1980 y a 53% en 1982. La gran mayoría de las ramas industriales resintieron la competencia del exterior, salvo algunas empresas ligadas al programa nuclear y otras relacionadas con las industrias petrolera y eléctrica.⁴

En México, a principios de los setenta y con el concurso de empresas líderes mundiales, se desarrollaron importantes complejos industriales fabricantes de equipo en general, principalmente eléctrico y de transporte. En el segundo lustro del decenio, sin embargo, el sector recibió un mayor impulso, proveniente de las inversiones de la industria petrolera y sus efectos multiplicadores. En este período se perfilaron, de hecho, muchas de las exportaciones sectoriales mexicanas posteriores a la apertura comercial del país, entre ellas las de equipo de transporte, transformadores y válvulas.

Si bien en menor medida que en Argentina, aunque con un punto de partida inferior, en México el coeficiente de autoabastecimiento sectorial descendió de 57% en 1975 a 49% en 1980 y a 47% en 1982. En términos absolutos, como se aprecia en el cuadro 1, durante ese último año la producción de México fue 158% mayor que la de Argentina y equivalió a 30% de la obtenida por Brasil, pero sus importaciones fueron 276 y 66 por ciento superiores, respectivamente.

Brasil es el país latinoamericano con el desempeño más exitoso en la exportación de manufacturas, en particular de bienes de capital. A ello contribuyeron, por un lado, factores estructurales —como la magnitud del mercado interno— que, combinados

4. Daniel Chudnovsky, "El comercio de bienes de capital en América Latina y la creación de Latinequip", *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 9, México, septiembre de 1985, p. 852.

C U A D R O 1

PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE BIENES DE CAPITAL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO, 1975, 1980 Y 1982 (MILLONES DE DÓLARES)

	Producción ¹ (1)	Exportación ² (2)	Importación ² (3)	Consumo aparente (4)	Coficiente de autoabastecimiento (1-2) / 4 [%]
Argentina					
1975	2 828	273	709	3 264	78
1980	6 393	379	2 871	8 885	68
1982	2 083	421	1 460	3 122	53
Brasil					
1975	9 909	546	3 823	13 186	71
1980	16 718	2 170	4 508	19 052	76
1982	17 815	2 120	3 304	18 699	84
México					
1975	2 885	196	2 058	4 747	57
1980	6 189	324	6 090	11 955	49
1982	5 373	561	5 485	10 297	47

1. Clasificación Industrial Internacional Uniforme 38:381 + 3843. 2. Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional 7: 724 + 725 + 732. Fuentes: Producción: Brasil, ABDIB; Argentina, Banco Central; México, Nafinsa-ONUFI; exportación e importación: banco de datos de la UNCTAD. Tomado de *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 9, México, septiembre de 1985, p. 852.

con una política comercial y cambiaria, contrarrestaron el típico sesgo antiexportador de las estrategias sustitutivas y, por otro, un programa específico de aliento a la industria de bienes de capital. Mientras que en otros países del área languidecieron las aspiraciones de industrialización sustitutiva, en Brasil se desalentaron las importaciones de bienes de capital desde 1974 con la eliminación de exenciones arancelarias y el establecimiento de gravámenes y barreras no arancelarias, al tiempo que se impulsó la producción interna con el ofrecimiento de estímulos fiscales y financieros a las empresas con mayor contenido nacional.⁵

No menos importante fue la política hacia la inversión extranjera directa que estimuló los ingresos de recursos en actividades intensivas en capital y tecnología, como la producción de equipo eléctrico y de transporte, cuya oferta se orientó también a mercados externos. Otro elemento clave en apoyo de la industria brasileña fue la operación de la Agencia Especial de Financiamiento Industrial, con base en recursos acumulados por instituciones de seguridad social y asignaciones presupuestarias específicas, que permitió elevar el contenido nacional de la maquinaria y el equipo fabricados en el país amazónico.⁶

Como resultado de esas medidas y otras complementarias, Brasil alcanzó en 1982 un coeficiente de autoabastecimiento de bienes de capital de 84% (en contraste con la tendencia descendente en México y Argentina). En ese año la producción brasileña casi triplicó a la mexicana. Además, la proporción de las importaciones sectoriales respecto a la producción interna fue mucho menor en Brasil (18.5%) que en México (102.1%) y Ar-

5. Daniel Chudnovsky y Masafumi Nagao, *Bienes de capital y tecnología en el tercer mundo*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983, p. 10.

6. CEPAL, *op. cit.*, p. 47.

gentina (70%), lo cual muestra las distintas capacidades nacionales para el ahorro sectorial de divisas.

Más allá de las comparaciones entre ellos, sin embargo, los indicadores referidos de los tres países evidenciaron la escasa competitividad internacional de la industria latinoamericana de bienes de capital. Si bien en 1980 los coeficientes de autoabastecimiento de Brasil, México y Argentina no distaban mucho de los de la mayoría de las naciones desarrolladas, sobre todo en el caso del primero, no ocurrió lo mismo con los coeficientes exportación/producción, cuyo promedio en aquéllas ascendió a alrededor de 30%, frente a uno de 6% de los tres países latinoamericanos.⁷

Con la excepción de Brasil, América Latina permaneció como importadora neta de bienes de capital. En 1980 la región tuvo en ese rubro un déficit comercial de 20 400 millones de dólares, al realizar exportaciones por 3 500 millones e importaciones por 23 900 millones. A Brasil correspondió 68.7% de los envíos latinoamericanos, proporción que junto con las participaciones de Argentina y México ascendió a 91.9%. Del resto de los países de la región apenas cabe mencionar la participación de Chile y Colombia, con 2.1% cada uno.

La estructura de las importaciones regionales de bienes de capital mostró una menor concentración. En 1991, por ejemplo, el principal país comprador fue México (con 38% del total), seguido por Brasil (19.6%), Venezuela (12.5%), Chile (8%) y Argentina (7.6%). Así, a esos seis países correspondió 86.5% de la demanda regional.

C U A D R O 2

PIB E INVERSIÓN INTERNA BRUTA (IIB) EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO, 1981 Y 1990 (MILLONES DE DÓLARES DE 1988)

	1981			1990			Variación
	PIB	IIB	%	PIB	IIB	%	
Argentina	94 181	20 273	21.5	86 355	7 981	9.2	-12.3
Brasil	279 447	77 509	27.7	333 162	77 568	23.2	4.5
México	163 674	58 141	35.5	190 818	38 083	19.9	15.6

Fuente: Informes del BID, 1991 y 1992.

LIMITACIONES Y CAMBIO DE ESTRATEGIAS

La severa crisis económica que se desencadenó en la región a fines de 1982 acentuó las limitaciones reconocidas y las dificultades del modelo sustitutivo. En México, una vez superada la emergencia económica y para elevar la eficiencia productiva interna, sobrevino el casi total desmantelamiento del sistema de protección comercial y la adhesión del país al GATT que en agosto de 1986 lo convirtió en la nonagésima segunda parte contratante. Unos años después Brasil comenzó a transitar por ese camino, pero buscó salvaguardar segmentos productivos estratégicos, como la industria de bienes de capital.⁸

7. Daniel Chudnovsky y Masafumi Nagao, *op. cit.*, p. 17.

8. GATT, *Examen de las políticas comerciales* (1), Ginebra, 1993, p. 2.

En junio de 1985 la producción mexicana de bienes de capital protegida por permisos previos de importación comprendía 85.6% de la de maquinaria y equipo, 97.2% de la de material eléctrico y 99% de la de equipo de transporte. A fines de 1987 ese tipo de protección prácticamente desapareció en los dos primeros casos, mientras que en el del equipo de transporte se inició un retiro gradual, hasta que en 1990 sólo cubría 39.4% de la producción. Asimismo, los promedios arancelarios ponderados del sector pasaron de 28-35 a 16-18 por ciento y se eliminaron los precios oficiales de importación.⁹

Con igual propósito de mejorar la capacidad competitiva de la industria nacional, en Brasil se emprendieron en 1990 cambios de fondo en el sistema de protección comercial fincado en las restricciones directas de las importaciones, la progresividad arancelaria y los incentivos fiscales y las subvenciones para sectores específicos.¹⁰

Entre las razones del abandono virtual del modelo sustitutivo en México¹¹ y su ocaso en Brasil, signos inequívocos del agotamiento del sistema de protección predominante en la región durante varios lustros, sobresalen las limitaciones de los mercados internos para sostener escalas de producción más eficientes y la falta de financiamiento para ese tipo de proyectos.

Los empeños por vencer las fronteras nacionales mediante la complementación industrial entre los países de la región resultaron insuficientes, lo cual truncó los beneficios potenciales que entrañan los mercados ampliados.¹² Los problemas de rentabilidad asociados al tamaño de los mercados internos obstaculizaron el desarrollo de productos y procesos. Además, por la misma falta de competitividad, el mercado externo tampoco representaba una opción viable.

Otra dificultad importante fue la escasez de créditos de los sistemas financieros nacionales para proyectos industriales de larga maduración, en contraste con los productores del exterior que a menudo contaron con ayuda gubernamental¹³ y facilidades crediticias que bastaban para desplazar a los productores latinoamericanos.

Ante la prioridad inicial asignada al desarrollo de la producción de bienes de consumo e intermedios, en la estrategia sustitativa se prestó por lo general escasa atención a la industria de bienes de capital y, de modo indirecto, se alentaron las importaciones respectivas.¹⁴ Así, durante algún tiempo dicha actividad

9. Adriaan Ten Kate, "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 6, México, junio de 1992, pp. 521 y 522.

10. GATT, *op. cit.*, p. 7.

11. Como en el caso del equipo de transporte, en 1990 se eliminó la protección con base en los permisos previos otorgada a los fabricantes de equipo de cómputo. Véase Arturo Borja, *El Estado y el desarrollo industrial. La política mexicana de cómputo en una perspectiva comparada*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Editorial Porrúa, México, 1995, p. 176.

12. CEPAL, *op. cit.*, p. 10.

13. Salvador Lluch, "Crisis en la industria de bienes de capital", *Siderurgia Latinoamericana*, núm. 423, Santiago, Chile, julio de 1995.

14. Fernando Fajnzylber, "Reflexión sobre las especificidades de la industrialización en América Latina", en *Transnacionalización y periferia semindustrializada* (v. 2), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1984, p. 185.

se concentró en la fabricación de productos poco complejos y en la reparación y rehabilitamiento de los equipos importados.

El desarrollo de proveedores nacionales de bienes de capital también se entorpeció por las limitaciones financieras de las empresas respectivas, al tener que "subsidiar" la adquisición de sus bienes y servicios.¹⁵ El abastecimiento regional de ese tipo de bienes provino mayoritariamente de la inversión extranjera directa, por lo regular mediante empresas transnacionales, y no como recursos financieros líquidos sino materializada en maquinaria y equipo especialmente diseñados por o para estas empresas en el exterior.

damentalmente a un pequeño número de empresas transnacionales viejas y nuevas, así como a algunas nacionales que lograron internacionalizarse. Por factores como el diferencial en las tasas de interés internas y externas, o bien los movimientos en el tipo de cambio, la gran mayoría de las empresas nacionales—sobre todo las pequeñas y medianas—experimentó serias incertidumbres económicas. Tales factores, junto con las ventajas adquiridas por los competidores del exterior, afectaron severamente la competitividad de los productores latinoamericanos (incluso la de ramas completas en algunos países) y los orillaron a cerrar, recortar su actividad o convertirse en importadores.

C U A D R O 3
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES DE CAPITAL EN AMÉRICA LATINA, 1980, 1985 Y 1991 (MILLONES DE DÓLARES)

	1980			1985			1991		
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo
Argentina	413	3 157	-2 744	425	1 160	-735	666	2 182	-1 516
Brasil	2 276	4 630	-2 354	2 692	2 363	329	4 461	5 650	-1 189
Colombia	68	1 343	-1 275	37	1 018	-981	177	1 453	-1 276
Chile	69	1 176	-1 107	14	806	-792	80	2 306	-2 226
México	355	6 315	-5 960	2 344	5 155	-2 811	3 869	11 205	-7 336
Perú	42	886	-844	33	588	-555	25	753	-728
Venezuela	25	3 910	-3 885	84	2 451	-2 367	103	3 612	-3 509
Otros	131	3 820	-3 689	6	976	-970	24	1 729	-1 705
Total ¹	3 311	23 894	-20 583	5 635	14 517	-8 882	9 405	28 809	-19 485

1. Corresponde a 16 países considerados.

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL, *Comercio exterior de bienes de capital en América Latina 1985-1995*, Santiago, junio de 1985.

PRIMEROS RESULTADOS DE LA LIBERALIZACIÓN

Las políticas de cambio estructural predominantes en América Latina, centradas en la privatización de actividades en manos estatales, la desregulación económica general y la apertura externa, suscitaban transformaciones importantes en la industria y la estructura del comercio exterior regional tanto en los mercados cuanto en los bienes de intercambio. Como señala Lluch, los demandantes de bienes de capital ya no son tanto las grandes empresas estatales en busca de contribuir al desarrollo de la producción nacional; ahora lo son empresas privatizadas, cuyo objetivo es el beneficio propio, en que la ganancia y las condiciones de pago internacional son determinantes.¹⁶

El desarrollo de la industria de bienes de capital ya no se ha considerado como estratégico,¹⁷ al juzgarse que las empresas nacen y avanzan con base en las ventajas comparativas internacionales y en función de la dotación de factores de cada país. Con el desplazamiento de la participación estatal en actividades productivas, la responsabilidad del avance sectorial y sus múltiples efectos en el desarrollo económico general recae en el sector privado.

En el aspecto financiero el cambio estructural benefició fun-

Como trasfondo de esas dificultades sectoriales, la región experimentó un magro crecimiento económico general (1.3% en promedio anual durante el período 1980-1990) y una fuerte caída de la inversión interna bruta como porcentaje del PIB, que en los casos de Argentina, Brasil y México descendió 12.3, 4.5 y 15.6 puntos, respectivamente. Para los productores latinoamericanos de bienes de capital ello significó que, además de sufrir la competencia de líderes mundiales del sector, debieron enfrentarse con la caída de la demanda interna.

La remoción de las restricciones no arancelarias puso de relieve las características competitivas generales de la industria de bienes de capital en América Latina: insuficiente desarrollo en productos tecnológicamente complejos, débil presencia en manufacturas estandarizadas y participación creciente en segmentos productivos que requieren mano de obra barata. El comercio exterior tuvo efectos determinantes en los aparatos productivos nacionales. La información al respecto no es directamente comparable por su diferente agregación, pero se pueden apreciar tendencias claras en los componentes del mercado: producción, exportación e importación.

Aunque la región se mantiene como importadora neta de bienes de capital, la actividad en la rama se orientó cada vez más hacia los mercados externos y mostró avances manifiestos en la balanza comercial, pese al aparente retroceso productivo. En los años ochenta el PIB industrial latinoamericano creció a una tasa promedio anual de 0.4%, pero ésta fue negativa en los cua-

15. *Ibid.*, p. 186.

16. Salvador Lluch, *op. cit.*, p. 16.

17. *Ibid.*, p. 16.

tro rubros principales de la industria de bienes de capital: productos de metal (-2.5%), maquinaria no eléctrica (-4.3%), maquinaria eléctrica (-1%) y equipo de transporte (-2%).¹⁸

Durante los noventa han mejorado las tendencias de la actividad industrial. De 1990 a 1994 el PIB industrial y la inversión interna bruta en América Latina crecieron a un ritmo promedio anual de 3.7 y 6.5 por ciento, respectivamente. En ese lapso tres de los cuatro rubros referidos de la industria de bienes de capital mostraron un desempeño favorable, en particular el de equipo y transporte (con un avance medio anual de 4.1%); solamente el de maquinaria no eléctrica continuó en retroceso (-1.2% en promedio al año).¹⁹

En la estructura del comercio exterior sectorial de la región hubo cambios importantes durante el período 1980-1991. Como resultado de un aumento de 184.1% en las exportaciones y uno de 20.9% en las importaciones, el déficit tradicional latinoamericano se redujo 5.3% y la relación de ingresos/egresos de divisas en la industria pasó de 13.9% en 1980 a 32.6% en 1991.

El comercio global de México en ese renglón creció 126%, en virtud de un incremento de 990% en las exportaciones (después de una base relativamente baja) y uno de 77% en las importaciones. Con ello se elevó la participación de la industria mexicana de bienes de capital en el comercio sectorial latinoamericano. Mientras que en 1980 las ventas externas de México representaron 10.7% del total de la región, en 1991 se elevaron a 41.1%; de igual modo, el peso relativo de sus compras en el exterior ascendió de 26.4 a 38.8 por ciento. El país se aproximó así a la posición de vanguardia exportadora de Brasil (47.4% de los envíos latinoamericanos), al tiempo que se afianzó como principal importador regional.

La producción de bienes de capital en México experimentó cambios importantes durante los últimos lustros. De 1978 a 1981 registró un espectacular crecimiento promedio anual de 15.8%, muy similar al de la inversión fija bruta (16%).²⁰ En 1982 y 1983, sin embargo, se desplomaron tanto la rama (-12.8 y -23.6 por ciento, respectivamente) cuanto la inversión fija bruta (-15.9 y -27 por ciento).²¹ Apenas en 1988 se recuperó el nivel de producción alcanzado a comienzos del decenio y de ese año a 1991 creció a un ritmo promedio anual de 11.2 por ciento.

El comercio exterior sectorial de Brasil también se incrementó en el período 1980-1991: 96% las exportaciones y 22% las importaciones. Pese a tener la industria de bienes de capital más grande de la región, Brasil realizó en 1991 un intercambio equivalente a 67% del correspondiente a México; en cambio, su balanza comercial mostró un menor desequilibrio. Durante ese año México y Argentina registraron un déficit equivalente a 48.7 y 53.7 por ciento de su intercambio sectorial, mientras que en el caso de Brasil dicha relación fue de 11.8 por ciento.

Lo anterior muestra, entre otras cosas, el efecto de las restricciones comerciales del país hasta años recientes y las distintas capacidades productivas nacionales.

18. ONUDI, *Desarrollo industrial, Informe mundial 1995*, p. 81.

19. *Idem*.

20. Nacional Financiera-ONUDI (México), *Los bienes de capital en la situación económica presente*, México, 1985.

21. *Ibid.*

C U A D R O 4

ÍNDICES DE PRODUCCIÓN DE BIENES DE CAPITAL EN BRASIL, MÉXICO Y ARGENTINA, 1980-1993 (1980 = 100)

	Brasil ¹	México ²	Argentina ³	
			Empleo	Valor bruto de la producción
1980	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	-	114.0	80.9	69.0
1982	85.1	99.4	70.5	50.3
1983	68.7	75.5	72.7	55.8
1984	92.6	81.0	76.0	62.7
1985	-	95.3	71.5	48.0
1986	108.3	84.2	68.5	63.0
1987	106.0	92.3	69.0	85.3
1988	103.9	102.6	68.2	70.2
1989	105.6	110.5	62.4	53.5
1990	89.4	124.7	57.4	57.2
1991	79.9	140.9	-	-
1992	71.3	138.5	-	-
1993	79.7	136.1	-	-

1. Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. 2. *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 1995*, México. 3. Base de datos industriales de la ONUDI

La evolución del comercio exterior contribuyó a atemperar las dificultades generales de la industria brasileña de bienes de capital, cuya producción declinó a un ritmo promedio anual de 5.9% durante el período 1986-1991 (en consonancia con los tropiezos de la actividad manufacturera y la economía en su conjunto).

En Argentina las empresas exportadoras de bienes de capital tuvieron un buen desempeño en los años ochenta, sobre todo si se compara con el de los principales agregados de la actividad económica del país. De 1980 a 1991 los envíos de esos productos aumentaron 61.3% y las importaciones disminuyeron 30.9%, mientras que el producto manufacturero y la inversión interna bruta registraron en el período 1980-1990 un decrecimiento medio anual de 1.4 y 7 por ciento, respectivamente.²² En ese entorno depresivo y pese a los avances en el frente externo, la industria de bienes de capital registró una baja promedio anual de 5.4%, medida con base en el valor bruto de la producción (valuado en dólares) y el número de trabajadores.

Cabe destacar que en el primer quinquenio de los noventa, luego del retroceso del decenio pasado, la actividad productiva de Argentina mostró una notoria recuperación general. De 1990 a 1993 el producto manufacturero creció a un ritmo promedio anual de 6.9%, la inversión interna bruta a uno de 21.9%²³ y las exportaciones de bienes de capital a uno de 16.2%. Tal dinamismo, empero, entrañó un incremento medio de 73% en las importaciones de bienes de capital y en 1991 el déficit comercial de la rama se elevó 267 por ciento.

Según la CEPAL, de 1985 a 1991 el comercio intrarregional de bienes de capital aumentó 147.2%; las exportaciones se ele-

22. Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe 1995* (anexo estadístico), Washington, 1995.

23. *Ibid.*

C U A D R O 5

COMERCIO INTRARRREGIONAL DE BIENES DE CAPITAL EN AMÉRICA LATINA, 1985 Y 1991 (MILLONES DE DÓLARES)

	Exportación						Importación					
	1985		Participación	1991		Participación	1985		Participación	1991		Participación
	Total	Regional		Total	Regional		Total	Regional		Total	Regional	
Argentina	425	121	28.5	666	376	56.5	1 160	120	10.3	2 182	354	16.2
Brasil	2 692	561	20.8	4 461	1 335	29.9	2 363	36	1.5	5 650	234	4.1
Colombia	43	30	69.8	177	71	40.1	1 018	58	5.7	1 453	90	6.2
Chile	14	4	28.6	80	59	73.8	806	89	11.0	2 306	338	14.7
México	2 344	71	3.0	3 869	226	5.8	5 155	99	1.9	11 205	253	2.3
Perú	33	29	87.9	25	16	64.0	588	87	14.8	753	141	18.7
Venezuela	84	25	29.8	103	28	27.2	2 451	91	3.7	3 612	191	5.3
Otros	15	13	86.6	24	17	70.8	976	239	24.5	1 729	407	23.5
Total	5 650	854	15.2	9 405	2 128	22.6	14 517	819	5.6	28 890	2 008	7.0

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL. *Comercio exterior de bienes de capital en América Latina 1985-1993*. Santiago, junio de 1995.

varon 149.2% y las importaciones subieron 145%. El intercambio sectorial entre los países del área también se intensificó en términos relativos; en el caso de las ventas externas la ponderación respectiva en el total ascendió de 15.2 a 22.6 por ciento, mientras que en el de las compras pasó de 5.6 a 7 por ciento.

Durante 1991 Argentina fue el país con mayor proporción de exportaciones de bienes de capital hacia otras naciones latinoamericanas (56.5% de sus envíos totales); Brasil, el que más exportó en términos absolutos, con 1 335 millones de dólares (29.9% de sus ventas), y México el que tuvo el menor porcentaje de transacciones intrarregionales tanto en exportaciones cuanto en importaciones (5.8 y 2.3 por ciento, respectivamente).

El patrón del comercio latinoamericano de bienes de capital parece bien definido y refleja claramente el predominio de las actividades de las empresas transnacionales. Alrededor de 60% de las exportaciones se concentra en siete grupos de productos, entre los que destacan los de la industria de automotores (24% motores de combustión interna y 6.5% vehículos automotores) y las máquinas procesadoras de datos (6.4% de equipos completos y 4.1% de partes).

Entre los productos de la industria latinoamericana de bienes de capital, sobre todo en las tres economías más grandes, también destaca el grupo de bombas, centrifugadoras y compresoras. Otros que tuvieron una participación de alguna importancia fueron las máquinas generadoras de electricidad, los recipientes metálicos, las manufacturas de acero y las calderas y recipientes.

Las importaciones regionales fueron más diversificadas. En este caso 12 grupos de productos representaron 60% de las compras sectoriales de la región y no fueron muy diferentes de las exportaciones, aunque la mayor proporción fue de máquinas herramientas (19%). En segundo lugar figuraron las bombas, centrifugadoras y compresoras, las máquinas procesadoras de datos, los motores de combustión interna y los vehículos automotores. La gran mayoría son productos fabricados por empresas transnacionales con menor contenido nacional y un creciente comercio intrafirma, en razón de los procesos de apertura comercial y el desplazamiento de insumos nacionales. Al respec-

to destaca el caso de México, cuya vecindad con el mercado nacional más grande del mundo alentó cuantiosas inversiones. Si bien éstas no han tenido los efectos deseados en el empleo, la demanda de insumos locales y la difusión tecnológica, sus repercusiones tampoco han sido tan insignificantes como en el caso de la industria maquiladora tradicional. Son plantas intensivas en capital y tecnología que, en el marco de una política industrial activa, pueden incluir a empresas y recursos internos en niveles de mayor rango del proceso productivo e integrarlos como parte fundamental de la industria de bienes de capital que requiere América Latina.

APUNTES FINALES

La industria latinoamericana de bienes de capital ha sido particularmente sensible a las políticas de cambio estructural instrumentadas en la región desde la segunda mitad de los setenta. Los resultados varían en cada país, pero los avances en la balanza comercial respectiva suelen vincularse más con el debilitamiento de la actividad económica regional que con el crecimiento pujante de las exportaciones sectoriales respecto de las importaciones.

En Brasil, con la industria de bienes de capital más poderosa de la región y que mantuvo una política industrial integral y un sistema de protección específica para el sector, los resultados parecen disímolos. Aunque en años recientes la producción interna descendió por abajo del nivel de 1980, la balanza del comercio exterior sectorial mostró un relativo equilibrio, con déficit en los años recesivos y superávit en los de crecimiento. En el caso brasileño, sin embargo, lo más importante es el alto contenido nacional de los productos respectivos en relación con los demás países del área.

Una situación distinta se aprecia en Argentina, donde al parecer se ha decidido asumir los costos en términos de divisas, tecnología y empleo asociados a la producción de manufacturas de bajo valor agregado nacional, en favor de un proceso de desindustrialización del sector tradicional y un desarrollo de

C U A D R O R E O 6

COMERCIO EXTERIOR DE BIENES DE CAPITAL DE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO EN 1991 (PORCENTAJES)


	Argentina		Brasil		México		Total	
	X	M	X	M	X	M	X	M
<i>Maquinaria (excepto eléctrica)</i>								
Calderas y máquinas de vapor	0.3	0.4	0.1	0.3	0.5	0.6	0.4	0.5
Otras máquinas generadoras de fuerza	0.5	1.0	0.4	3.5	3.4	1.6	1.7	2.1
Motores de combustión interna	12.6	5.3	18.2	4.1	35.0	3.1	24.0	3.9
Maquinaria y artefactos mecánicos para agricultura	1.0	1.3	1.4	0.4	0.5	1.0	1.0	0.9
Tractores	0.2	0.7	1.0	-	-	0.7	0.5	0.8
Maquinaria y equipo de ingeniería civil	0.6	0.7	4.0	1.0	0.9	3.6	2.4	3.1
Máquinas herramientas para trabajar metales	2.7	5.1	1.8	5.0	0.7	3.7	1.4	3.3
Maquinaria para trabajar metales	0.2	0.5	0.4	0.7	0.1	0.8	0.3	0.7
Maquinaria textil y para trabajar cuero	0.9	6.3	2.8	6.7	0.4	3.6	1.7	4.4
Maquinaria y equipo para fabricación de pulpa y papel	0.8	0.4	1.7	1.3	0.1	0.7	0.9	0.9
Maquinaria de imprenta y para encuadernación	1.0	1.3	0.3	3.8	0.2	1.6	0.3	1.9
Máquinas para preparar alimentos	1.4	0.8	0.4	0.6	0.2	0.9	0.4	0.9
Maquinaria para trabajar minerales y maquinaria para trabajar vidrio	0.5	0.3	0.6	0.3	0.5	1.1	0.6	1.0
Maquinaria para construcción y minería	0.4	0.4	0.2	0.4	0.0	0.4	0.1	0.4
Equipo mecánico de traslado y manipulación de mercancías	3.2	1.6	1.8	1.1	2.6	2.7	2.2	2.5
Otras máquinas y aparatos especiales para fines industriales	1.4	1.7	0.4	2.2	0.3	2.2	0.6	2.0
Máquinas de calefacción y refrigeración (excepto hornos eléctricos)	4.4	2.8	1.6	1.6	2.4	3.2	2.4	3.0
Bombas, centrifugadoras y compresoras	5.3	7.1	8.7	4.1	1.7	5.0	5.4	6.0
Limpiadores, llenado de botellas y otros recipientes empaquetados	3.2	0.9	0.8	1.0	0.1	1.5	0.7	1.1
Instrumentos y aparatos de medición, comprobación, etcétera	2.0	2.1	1.6	4.3	1.5	4.1	1.6	3.6
Otras máquinas, herramientas y sus partes	15.4	10.3	7.5	11.9	6.5	11.7	7.8	11.3
<i>Maquinaria eléctrica</i>								
Máquinas generadoras eléctricas	1.2	1.2	2.7	1.5	1.1	1.7	1.9	1.9
Aparatos de electricidad no rotativos y sus partes	1.3	1.3	0.7	2.1	1.2	1.5	1.0	1.5
Mecanismos eléctricos de conexión, corte y protección de circuitos eléctricos	2.7	3.8	2.2	4.9	0.9	3.9	1.7	3.9
Equipos de telecomunicaciones y sus partes	0.7	9.9	1.2	4.9	2.8	8.7	1.8	7.5
Máquinas para oficina (incluye no eléctricas)	0.1	2.0	1.1	0.9	3.2	1.8	1.9	1.5
Máquinas para elaboración automática de datos	15.5	9.3	2.4	4.2	9.9	6.6	6.4	5.8
Partes y accesorios para máquinas de oficinas y elaboración automática de datos	4.0	2.8	2.6	4.0	6.1	2.3	4.1	2.3
Aparatos eléctricos para servicios médicos y radiológicos	0.3	1.7	0.0	2.1	0.1	1.0	0.1	1.1
Aparatos eléctricos de alumbrado, etc., para vehículos	0.7	0.4	0.8	0.1	0.5	0.4	0.7	0.3
Máquinas herramientas electromecánicas de uso manual	0.0	0.4	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Hornos eléctricos, aparatos para soldar o cortar	0.4	0.4	0.5	0.6	0.2	0.9	0.5	0.7
Instrumentos y aparatos eléctricos de medición, comprobación, etcétera	0.5	3.2	0.1	2.4	0.4	1.9	0.3	1.9
Otras máquinas y aparatos eléctricos	1.5	5.2	1.9	4.8	3.3	4.2	2.6	4.0
<i>Material de transporte</i>								
Vehículos para ferrocarriles y equipo conexo	1.5	-	0.9	1.3	0.2	1.3	0.7	0.9
Vehículos automotores para carreteras (exclusivamente de pasajeros)	0.8	1.7	9.3	1.5	4.3	1.4	6.5	3.7
Vehículos para carretera de uso público	0.6	0.1	3.0	-	0.1	0.8	1.6	1.1
Remolques y otros vehículos sin motor y sus partes	0.7	0.1	0.1	-	0.3	0.5	0.3	0.3
Aeronaves y equipo conexo	1.6	0.7	8.4	5.5	2.4	3.4	5.2	2.7
Barcos, botes y equipo conexo (excluye buques de guerra)	4.9	1.8	4.0	0.2	1.5	0.8	3.2	0.9
<i>Otros bienes de capital</i>								
Manufacturas en bruto de hierro o acero	0.2	0.0	0.4	0.1	1.6	0.4	0.9	0.3
Recipientes metálicos para almacenamiento o transporte	1.3	0.8	0.7	0.2	0.9	0.5	1.0	0.5
Instrumentos, aparatos y mobiliario no eléctricos de uso médico y dental	1.1	1.3	0.4	2.8	0.3	1.1	0.5	1.5
Cámaras de cine y equipo de laboratorio para cine y fotografía	-	0.5	-	0.4	0.1	0.4	0.1	0.4
Instrumentos ópticos (excluyendo anteojos de larga vista)	-	0.1	0.2	0.5	0.1	0.2	0.1	0.2
Maniqués análogos, atracciones de feria	-	-	-	-	0.4	0.2	0.2	0.1
Productos no especificados	0.2	0.1	-	0.1	-	0.1	-	0.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

X = exportaciones. M = importaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, *Comercio exterior de bienes de capital en América Latina, 1985-1993*, junio de 1995.

actividades cercanas al ensamblaje con orientación exportadora.

El caso de México parece intermedio. Al inicio de liberalización del comercio exterior contaba con una planta productiva relativamente diversificada. La apertura comercial, la vecindad con Estados Unidos, las expectativas generadas por el TLCAN y el advenimiento de grandes empresas exportadoras, así como la asociación o venta al capital extranjero de algunas de las existentes, motivaron la restructuración del sector, de suerte que tanto el producto cuanto las exportaciones e impor-

taciones crecieron de manera considerable. Aunque en el segmento exportador de la industria tienen una fuerte presencia las compañías transnacionales con un bajo grado relativo de integración nacional y hasta 1994 había desaparecido 30% de los establecimientos del ramo,²⁴ las sobrevivientes en México han subsistido teniendo frente a sí a las empresas más competitivas del mundo. 

24. *El Universal*, 19 de febrero de 1996.