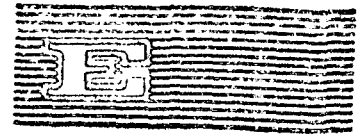


NACIONES UNIDAS



CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/830

24 de febrero de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimotercer período de sesiones

Lima, Perú, 14 al 23 de abril de 1969

EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

\*

El desarrollo industrial de América Latina

1000  
1000  
1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
Capítulo I. LA SITUACION PRESENTE EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL LATINOAMERICANO .....	4
1. Magnitud del sector manufacturero y características de su desarrollo .....	4
2. Tecnología, eficiencia y productividad .....	13
3. El marco institucional y el financiamiento ....	39
4. El empleo y los problemas de la mano de obra ..	48
5. Los problemas de la integración y de la competencia en el mercado mundial .....	56
Capítulo II. ESBOZO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA .....	69
1. Requisitos del cálculo económico en una sociedad industrializada .....	71
2. La sustitución de importaciones, los métodos de la promoción industrial y la asignación de recursos .....	74
3. La economía de capital y la aceleración del crecimiento .....	80
4. La utilización de la mano de obra y las técnicas alternativas .....	86
5. El financiamiento de la expansión industrial y la eficiencia y productividad de las actividades industriales .....	101
6. La empresa latinoamericana y los requerimientos de la modernización tecnológica .....	110
7. Problemas relacionados con la integración regional y la apertura progresiva a la competencia externa .....	122
Capítulo III. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL .....	122
1. Medidas generales de política industrial .....	129
2. Tecnología, eficiencia y productividad .....	136
3. Marco institucional y financiamiento .....	146
4. El empleo y los problemas de la mano de obra ..	151
5. Integración regional y mercado mundial .....	151

	<u>Página</u>
Capítulo IV. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL .....	166
1. Política de promoción industrial, de modernización tecnológica y de fortalecimiento de la capacidad empresarial latinoamericana ...	166
2. Política de integración regional .....	176
3. Política de exportaciones de manufacturas al mercado mundial .....	185

## INDICE DE CUADROS

Cuadros

1	América Latina: Participación del producto industrial en el producto interno bruto total en algunos años .....	5
2	América Latina: Estructura del valor bruto de producción industrial por grupos de ramas, en algunos años .....	7
3	América Latina: Tasas de crecimiento del producto bruto interno total y del producto industrial .....	12
4	Potencia instalada por persona ocupada en la industria .	18
5	Promedio anual de aumento de la potencia instalada por persona .....	20
6	Potencia instalada por persona ocupada en industrias tradicionales y dinámicas .....	21
7	Capacidades de producción para algunos productos representativos .....	31
8	Participación de la gran industria en la actividad fabril en algunos países de América Latina y en los Estados Unidos .....	40
9	América Latina: Distribución de la población ocupada en la industria por categorías ocupacionales, en algunos países, alrededor de 1965 .....	52
10	América Latina: Estimación de la estructura profesional de la población ocupada en la industria y de su participación en la utilización de cada categoría profesional.	53
11	Comercio intrazonal: Valor de las importaciones de productos incluidos en el programa de liberación y estimación del componente de productos industriales ...	58



## INTRODUCCION

La preparación de este documento ha tenido como objetivo examinar las dificultades con que ha tropezado la industria latinoamericana en su desarrollo con vistas a la definición de políticas o, más bien, de orientaciones de política económica que contribuyan a fortalecer y acelerar su evolución futura. Todo esto realizado, además, dentro del propósito más general de aportar los antecedentes necesarios que permitan componer, junto con otros elementos, una estrategia del desarrollo económico y social de América Latina, como parte del programa de las Naciones Unidas para el Segundo Decenio del Desarrollo.

Como todos los aspectos de la evolución industrial están muy estrechamente interrelacionados y es difícil analizar el comportamiento de la industria manufacturera separadamente del de las demás actividades económicas, ha sido necesario hacer una apretada síntesis interpretativa de lo esencial en cuanto a problemas y obstáculos y, de esta manera, simplificar el análisis de las políticas de desarrollo industrial que han condicionado la situación y los problemas presentes de la industria como, asimismo, la evaluación de esas políticas como instrumentos para alcanzar objetivos básicos de desarrollo económico y social en la próxima década.

Conviene destacar el carácter parcial y provisional que tiene así un análisis limitado al sector industrial. En vista de las interrelaciones antes mencionadas, este análisis que se presenta no puede constituir sino un punto de partida de todo un proceso de aproximaciones sucesivas a través del cual se deberán ajustar progresivamente y de manera recíproca los supuestos y las conclusiones que se deriven del análisis industrial con aquéllos extraídos de los análisis de otros aspectos de la actividad económica que son de particular relevancia para el funcionamiento del sector industrial, tales como los relativos al comportamiento del sector agrícola, a la distribución del ingreso o la evolución estimada del sector externo. El análisis industrial es, por lo tanto, "provisional", en el sentido de que podrá ser modificado a la luz de las alteraciones que se requieran para hacerlo compatible con las conclusiones que se deriven de los demás elementos integrantes de una estrategia del desarrollo económico y social.

/También se

También se desea hacer presente en estas líneas introductorias el carácter de la interpretación de la situación industrial latinoamericana que se presenta. Esa interpretación tiene por objeto facilitar la proposición de algunos enfoques nuevos, que se consideran de mayor eficacia, en la política industrial futura o en las políticas económicas generales de mayor incidencia en la orientación del desarrollo industrial. Tuvo necesariamente que basarse en una evaluación crítica de la experiencia pasada, que mostrara las limitaciones e inconvenientes de algunas de las políticas que se han seguido. Pero el objeto del análisis no ha sido el de proceder a una evaluación detallada de la experiencia histórica del desarrollo industrial latinoamericano como tal, o de las políticas de industrialización consideradas en sí mismas y en el contexto histórico en que se han concebido y aplicado. Con ese otro enfoque, de evaluar en qué medida las políticas adoptadas se justificaban a la luz de las circunstancias históricas en que se aplicaron, las conclusiones de este análisis bien podrían haber sido diferentes en muchos casos, y el panorama ofrecido habría sido probablemente menos crítico o menos negativo. Pero la preocupación ha sido distinta. Se buscó trazar un cuadro, necesariamente sintético y limitado a lo que parecería aproximarse a un denominador común a muchos países de la región, de la situación presente y del pasado reciente, y evaluar esa situación y las políticas industriales subyacentes desde el punto de vista de los requerimientos futuros del desarrollo latinoamericano. El cuadro crítico que se traza, no tiene el propósito de analizar una experiencia histórica determinada - y no sería válido si tuviera esa intención - y sólo se encuentra justificado por el deseo de alcanzar los propósitos reseñados inicialmente.

No es posible diseñar una estrategia de desarrollo industrial de manera independiente de las grandes orientaciones en materia de desarrollo económico y social. El carácter preliminar y de simple exploración inicial que tiene este trabajo, debido a la complejidad del tema y al plazo extremadamente corto en que ha correspondido desarrollarlo, ha impedido intentar siquiera integrarlo dentro de una concepción más amplia de las perspectivas y políticas que se ofrecen al desarrollo económico y social de América Latina. Es por este motivo que este

documento se limita a esbozar muy escuetamente algunas orientaciones en materia de política industrial que parecería relevante tomar en cuenta en el contexto de una estrategia económica y social, sin haberse pretendido diseñar un conjunto completo y coherente de políticas industriales, ni tampoco ajustar aquellas que se han sugerido de manera particular al marco más general de políticas que en ocasión posterior habrá que ir elaborando. Además, dado que los propósitos de este estudio se vinculan con el Segundo Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas, las medidas u orientaciones de política que se destacan se han seleccionado teniendo en vista su factibilidad dentro de ese decenio. Demás estaría insistir, en que las sugerencias formuladas no han podido pasar de un nivel de generalidad relativamente grande, en vista de la gran diversidad de condiciones presentes en los países latinoamericanos en materia de aptitudes, concepciones y grados alcanzados de desarrollo industrial.

El esbozo de los rasgos dominantes del cuadro industrial latinoamericano que así se presenta en este documento pretende ser, por lo tanto, una simple guía para la discusión de las acciones futuras necesarias.

## Capítulo I

## LA SITUACION PRESENTE EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL LATINOAMERICANO

1. Magnitud del sector manufacturero y características de su desarrollo

Se estima que, de mantenerse las tendencias de los últimos años, el producto manufacturero de América Latina podría alcanzar, al llegar a 1970, un valor cercano a 25 500 millones de dólares de 1960. Esto representará algo menos del 24 por ciento del producto bruto total de la región, lo que da una medida de su importancia entre los sectores productivos.<sup>1/</sup>

Si se considera que en 1960 el producto industrial representaba un 22 por ciento del total y que 10 años antes alcanzaba sólo al 19 por ciento, podrá verse que el sector de la industria manufacturera ha venido creciendo en los dos últimos decenios con mayor dinamismo que el resto de la economía regional.

Aunque dicha evolución se ha verificado dentro de un marco general de lento crecimiento del producto total, la tendencia del sector industrial contrasta favorablemente con la del sector agrícola, cuya participación en dicho producto ha descendido desde más de 24 por ciento en 1950 a alrededor de 22 por ciento en 1960 y probablemente no será superior al 20 por ciento en 1970.

El coeficiente de industrialización antes señalado, que se refiere al conjunto de la región, ha tenido diferencias bastante marcadas entre países y en la actualidad varía entre un 11 a 12 por ciento en los casos de Bolivia y Haití y un 34 por ciento en el caso de Argentina, como puede apreciarse en el cuadro 1.

---

<sup>1/</sup> Las cifras que se indican a lo largo de esta sección tienen solamente un carácter aproximado y en algunos casos difieren de las indicadas en otros documentos tales como "América Latina y el Simposio Internacional sobre Desarrollo Industrial". Las diferencias provienen de variaciones en los tipos de cambio con que se expresaron en dólares las cifras de cada país.

## Cuadro 1

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL PRODUCTO INDUSTRIAL EN EL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL EN ALGUNOS AÑOS

(Porcentajes)

País	1950	1960	1967
Argentina	29.4	32.2	34.1
Bolivia	11.9	10.2	10.8
Brasil	15.1	21.4	21.6
Colombia	14.2	17.0	18.2
Costa Rica	9.5	11.1	14.0
Chile	21.2	23.7	25.8
Ecuador	15.7	15.6	16.8
El Salvador	12.2	13.6	17.2
Guatemala	10.1	10.5	12.9
Haití	11.1	12.2	11.8
Honduras	8.4	12.1	14.8
México	19.9	23.3	25.6
Nicaragua	9.4	11.1	12.3
Panamá	8.2	12.8	16.0
Paraguay	19.4	17.3	18.2
Perú	14.1	16.7	19.3
República Dominicana	11.9	14.0	14.6
Uruguay	17.3	21.2	21.0
Venezuela	8.0	10.6	13.4
<u>Total</u> <sup>a/</sup>	<u>18.7</u>	<u>21.7</u>	<u>23.1</u>

Fuente: CEPAL, en base a informaciones de cada país.

<sup>a/</sup> Excluida Cuba, Guyana y Trinidad y Tabago por falta de información.

A lo largo de su evolución en los dos últimos decenios, la industria latinoamericana ha experimentado también algunos cambios importantes en su estructura interna. Así, por ejemplo, ha variado notoriamente la participación de las distintas ramas industriales en la generación del valor de la producción industrial total.

Según se puede verificar en el cuadro 2, las industrias de alimentos, bebidas y tabacos, que en 1950 representaban el 36 por ciento de ese total, disminuyeron al 29 por ciento en 1960 y se estima que alcanzarán al 26 por ciento en 1970. Algo similar, aunque en menor proporción, ha sucedido con las industrias textiles y de calzado y vestuario, que disminuyeron de 23 a 17 por ciento entre 1950 y 1960 y se calcula que representarán alrededor de 13 por ciento en 1970. Por el contrario, las industrias químicas y de derivados del petróleo, que en 1950 alcanzaban al 10 por ciento del total, aumentaron al 14 por ciento en 1960 y se estima que pasarán del 17 por ciento en 1970, en tanto que las industrias mecánicas, en los mismos años están evolucionando desde el 9 al 18 y al 21 por ciento, respectivamente. Las industrias metálicas básicas y la de celulosa y papel han tenido también aumentos, aunque algo más moderados.

De esta manera, las industrias llamadas tradicionales han ido disminuyendo rápidamente su importancia relativa, a medida que se han ido desarrollando las industrias dinámicas, aunque, como puede verse, esa evolución ha venido haciéndose gradualmente más lenta en los últimos años.

Cabe señalar que la tendencia indicada está básicamente determinada, al menos en su magnitud, por lo que ha ocurrido en los países de mayor desarrollo industrial relativo de la región, debido a su alta ponderación dentro del total.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Especialmente por Argentina, Brasil y México, que representan alrededor del 80 por ciento del producto industrial de la región.

## Cuadro 1

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL PRODUCTO INDUSTRIAL EN EL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL EN ALGUNOS AÑOS

(Porcentajes)

País	1950	1960	1967
Argentina	29.4	32.2	34.1
Bolivia	11.9	10.2	10.8
Brasil	15.1	21.4	21.6
Colombia	14.2	17.0	18.2
Costa Rica	9.5	11.1	14.0
Chile	21.2	23.7	25.8
Ecuador	15.7	15.6	16.8
El Salvador	12.2	13.6	17.2
Guatemala	10.1	10.5	12.9
Haití	11.1	12.2	11.8
Honduras	8.4	12.1	14.8
México	19.9	23.3	25.6
Nicaragua	9.4	11.1	12.3
Panamá	8.2	12.8	16.0
Paraguay	19.4	17.3	18.2
Perú	14.1	16.7	19.3
República Dominicana	11.9	14.0	14.6
Uruguay	17.3	21.2	21.0
Venezuela	8.0	10.6	13.4
<u>Total</u> <sup>a/</sup>	<u>18.7</u>	<u>21.7</u>	<u>23.1</u>

Fuente: CEPAL, en base a informaciones de cada país.

<sup>a/</sup> Excluida Cuba, Guyana y Trinidad y Tabago por falta de información.

A lo largo de su evolución en los dos últimos decenios, la industria latinoamericana ha experimentado también algunos cambios importantes en su estructura interna. Así, por ejemplo, ha variado notoriamente la participación de las distintas ramas industriales en la generación del valor de la producción industrial total.

Según se puede verificar en el cuadro 2, las industrias de alimentos, bebidas y tabacos, que en 1950 representaban el 36 por ciento de ese total, disminuyeron al 29 por ciento en 1960 y se estima que alcanzarán al 26 por ciento en 1970. Algo similar, aunque en menor proporción, ha sucedido con las industrias textiles y de calzado y vestuario, que disminuyeron de 23 a 17 por ciento entre 1950 y 1960 y se calcula que representarán alrededor de 13 por ciento en 1970. Por el contrario, las industrias químicas y de derivados del petróleo, que en 1950 alcanzaban al 10 por ciento del total, aumentaron al 14 por ciento en 1960 y se estima que pasarán del 17 por ciento en 1970, en tanto que las industrias mecánicas, en los mismos años están evolucionando desde el 9 al 18 y al 21 por ciento, respectivamente. Las industrias metálicas básicas y la de celulosa y papel han tenido también aumentos, aunque algo más moderados.

De esta manera, las industrias llamadas tradicionales han ido disminuyendo rápidamente su importancia relativa, a medida que se han ido desarrollando las industrias dinámicas, aunque, como puede verse, esa evolución ha venido haciéndose gradualmente más lenta en los últimos años.

Cabe señalar que la tendencia indicada está básicamente determinada, al menos en su magnitud, por lo que ha ocurrido en los países de mayor desarrollo industrial relativo de la región, debido a su alta ponderación dentro del total.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Especialmente por Argentina, Brasil y México, que representan alrededor del 80 por ciento del producto industrial de la región.



Cuadro 2

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION INDUSTRIAL  
POR GRUPOS DE RAMAS, EN ALGUNOS AÑOS

Ramas industriales	1950	1960	1968 <sup>a/</sup>
20 Alimentos	27.8	22.8	20.5
21-22 Bebidas y tabacos	8.1	6.1	5.8
23 Textiles	16.6	12.2	10.0
24 Calzado y vestuario	6.6	5.0	3.7
25-26 Madera y muebles	3.4	3.0	2.7
27 Papel y sus productos	2.4	2.5	3.4
31-32 Químicos y derivados de petróleo	10.2	13.9	16.7
33 Minerales no metálicos	4.5	3.8	4.0
34 Metálicos básicos	4.3	5.9	6.6
35-36 Metal-mecánicos	9.4	18.6	20.7
28-30 39 Imprenta, caucho y diversos	6.7	6.2	5.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, basado en informaciones de los distintos países.

a/ Estimaciones.

En efecto, en estos países las industrias de alimentos y bebidas, así como las textiles, de vestuario, etc., establecidas de mucho tiempo atrás, han venido creciendo últimamente a un ritmo bajo, que sigue de cerca al crecimiento de la población, con el impulso secundario en algunos casos, de una demanda externa tradicional o de la introducción de nuevos productos. Las industrias metálicas básicas, que tuvieron en general una instalación más reciente, aunque en todo caso anterior o cercana a 1950, han tenido después de su primer impulso creciente una evolución más parecida a la del producto total, en tanto que las industrias mecánicas de esos países experimentaron un fuerte impulso en el decenio del 50 con la instalación de la industria automotriz y en el decenio del 60 comenzaron a reducir su ritmo de crecimiento, al eliminarse la demanda insatisfecha inicial.

La evolución de los demás países de la región presenta características hasta cierto punto similares, aunque en distintas proporciones y con un desfase en el tiempo que varía en los distintos casos. Así, por ejemplo, en los países de nivel intermedio se observa un aumento importante de las industrias metálicas básicas en el decenio del 50 y de las industrias mecánicas, partiendo de niveles iniciales muy bajos, en el decenio del 60. En cambio en los países de menor desarrollo relativo,<sup>3/</sup> aún se observan nuevas adiciones a la capacidad productiva de las industrias tradicionales en tanto que las industrias dinámicas no logran superar sus primeras etapas de desarrollo. En estos países las industrias de alimentos, bebidas y tabacos representaban todavía en 1960 alrededor del 45 por ciento del producto industrial y las textiles y de vestuario alcanzaban un 23 por ciento, estimándose que hacia 1970 esos porcentajes podrían disminuir hasta 40 y 20 respectivamente; en contraste con esto, las industrias metálicas básicas son casi inexistentes y las industrias mecánicas, que representan el 2 por ciento del producto industrial en 1960, podrían llegar a cerca del 4 por ciento en 1970.

---

<sup>3/</sup> Especialmente Bolivia, Ecuador, Paraguay y los países de Centroamérica.

Acompañando la evolución señalada en la industria de los países latinoamericanos, se observa un gradual desplazamiento de la artesanía tradicional por una industria fabril con características más modernas. Ese remplazo se acentúa en la medida en que avanza el grado de desarrollo relativo. Es así como en el último grupo de países antes mencionados la artesanía representa alrededor del 40 por ciento del valor agregado industrial y la gran industria representa el 29 por ciento,<sup>4/</sup> en tanto que en los países más desarrollados de la región la artesanía representa sólo el 24 por ciento y la gran industria el 53 por ciento de ese total.

Aún considerando que el tamaño de los mercados internos de estos últimos países ha sido en ese sentido un factor determinante de primera importancia, debe reconocerse que el fenómeno señalado se ha venido produciendo en cada uno de los países, hasta en los más pequeños, bajo el influjo del avance tecnológico.

El proceso de remplazo de la artesanía por una industria de características fabriles se ha venido realizando, sin embargo, con gran lentitud, aún en los países más desarrollados de la región, lo que revela que existen importantes obstáculos para la adopción de las modernas formas de producción y para su difusión amplia en el plano interno de cada país.

A pesar de las dificultades señaladas, la evolución general de la industria latinoamericana, cuyas características se han venido describiendo ha permitido abastecer con la producción interna de manufacturas una parte creciente de la demanda regional por este tipo de bienes. Sin embargo, queda aún una amplia gama de ellos, cuya importancia varía con las distintas ramas industriales, que no se producen en la región en cantidad o calidad suficiente.

Complementando la producción interna, las importaciones de manufacturas han alcanzado en los últimos años valores cercanos a los

---

<sup>4/</sup> Designando como artesanía a los establecimientos que ocupan de 1 a 4 personas y como gran industria a los que ocupan 100 personas y más.

10 000 millones de dólares, de los cuales alrededor de un 52 por ciento corresponde a bienes de capital, 30 por ciento a bienes intermedios y el 18 por ciento restante a manufacturas de consumo.

Por su parte, las exportaciones de productos manufacturados de la región han venido creciendo en forma acelerada, aun cuando no han alcanzado un nivel que pudiera considerarse de gran importancia, ya que si se eliminan las exportaciones de manufacturas con un grado muy bajo de elaboración (tales como café tostado, lana lavada y similares), alcanzan un valor que no llega aún a 1 000 millones de dólares anuales.<sup>5/</sup> De esas exportaciones alrededor del 85 por ciento corresponde a intercambios dentro de la misma región y sólo el 15 por ciento se dirige hacia países de otras regiones.

Considerando las cifras antes señaladas, puede estimarse que la disponibilidad de manufacturas por habitante <sup>6/</sup> en América Latina habría aumentado desde el equivalente de unos 200 dólares en 1950 hasta 270 dólares en 1960 y podría llegar, en una estimación muy preliminar, a algo más de 300 dólares en 1970.

Esta última cifra, aunque aparezca bastante superior a las de otras regiones como Africa o Asia, se revela muy por debajo de las que actualmente alcanzan los países desarrollados de Europa o de América del Norte. Cualquier intento que se quisiera hacer para disminuir la brecha que separa a América Latina de esos países exigiría ingentes esfuerzos, seguramente mayores que los desplegados en los últimos decenios.

Efectivamente, las tendencias que se señalaron referentes al crecimiento del sector industrial y a sus cambios estructurales internos, parecen presentar en los últimos años una notoria y gradual pérdida de dinamismo. La tasa de crecimiento del producto bruto industrial de la

---

5/ Excluyendo, además, los derivados del petróleo. Las cifras, como se indicó, son aproximaciones que en este caso tienen la limitación adicional de la falta de precisión en las definiciones referentes a manufacturas y semi-manufacturas, especialmente en aquellos casos en que el proceso industrial se confunde, dentro de la misma unidad productiva, con la actividad primaria (fundición de minerales, tostado de café, etc.)

6/ Calculada agregando al valor bruto de producción industrial el valor de las importaciones y descontando el valor de las exportaciones.

región, que en el período 1950-60 había alcanzado a un 6.3 por ciento, ha disminuido a 5.4 por ciento entre 1960 y 1968, como puede verse en el cuadro 3.

Aunque la tasa de crecimiento del producto total también ha disminuido, el descenso de la elasticidad de crecimiento de la industria con respecto al total desde 1.4 en los primeros años de la década del 50 a menos de 1.2 en los últimos años de la década del 60, revela que el sector industrial ha ido dejando de ser un factor dinámico dentro de la economía latinoamericana para convertirse solamente en un sector que acompaña a los demás sin transmitirles un impulso especialmente estimulante. Es más, puede señalarse que son las ramas industriales que tuvieron las tasas de crecimiento más altas al comenzar el período en referencia - es decir, las metálicas básicas, las mecánicas y aun la química - las que se han visto más notoriamente frenadas en su desarrollo en el último decenio. Esto explica, a su vez, la variación cada vez más lenta en la estructura interna, por ramas, del sector industrial.

Los fenómenos señalados adquieren una significación más profunda al observar que el producto industrial de América Latina ha disminuido su participación dentro del producto industrial mundial desde un 3.1 por ciento en 1950 a alrededor de 2.5 por ciento en 1958. Esto es tanto más grave si se considera que en el mismo período la población de la región aumentó desde el 6.5 al 7.5 por ciento de la población mundial.

Dentro de ese panorama general que, como se ha dicho, se caracteriza por una gradual pérdida de dinamismo en el crecimiento industrial, deben reconocerse, sin embargo, diferencias relativamente importantes entre países. Así, por ejemplo, puede señalarse que en Colombia, Perú y especialmente en México, el coeficiente de industrialización ha venido creciendo con bastante regularidad; lo mismo puede decirse de los países centroamericanos y de Venezuela, aun cuando en ellos los niveles alcanzados son aún muy bajos. En cambio en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay dicho coeficiente supera apenas, en 1968, los niveles que tuvo

en algunos años de la década del 50 y en Bolivia, Haití y Paraguay es ahora inferior al que había alcanzado en esa misma década. Es la suma de estas tendencias la que determina la evolución general de América Latina.<sup>7/</sup>

## Cuadro 3

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO  
TOTAL Y DEL PRODUCTO INDUSTRIAL

(Tasas acumulativas anuales entre los años extremos)

Período	Tasa de crecimiento del producto total (1)	Tasa de crecimiento del producto industrial (2)	Relación entre las tasas (2) / (1)
1940-1950	5.0	6.8	1.4
1950-1960	4.7	6.3	1.3
1960-1968 <sup>a/</sup>	4.5	5.4	1.2

Fuente: CEPAL.

<sup>a/</sup> Basados en estimaciones preliminares para 1968.

<sup>7/</sup> Conviene advertir que no se pretende aquí caracterizar grupos de países, sino solamente señalar las diferentes tendencias de su crecimiento industrial, que responden a situaciones muy distintas, tanto en lo que se refiere a sus grados de desarrollo relativo como a otros aspectos, algunos de los cuales se analizan en los capítulos siguientes.

/No se

No se puede desconocer que en esta pérdida de impulso del sector industrial están influyendo algunos factores que han frenado persistentemente el desarrollo general de la región, entre los cuales puede señalarse el comercio exterior desventajoso, la débil demanda proveniente del sector agropecuario, las limitaciones en los sistemas de transporte y en la provisión de energía, etc., además de factores específicos de cada país, como su dotación de recursos naturales o su evolución histórica.

Sin embargo, están influyendo en ello también algunas características propias del sector industrial que en mayor o menor grado son comunes a todos los países de América Latina y que deberán ser modificadas si se quiere que ésta tenga un desarrollo más destacado en el próximo decenio.

Conviene, entonces, analizar con algún detenimiento aquellos aspectos que parecen haber tenido mayor gravitación en la evolución del sector en los últimos decenios y que se refieren a las técnicas utilizadas, su eficiencia y productividad, al marco institucional en que se ha desarrollado la industria y sus fuentes y modalidades de financiamiento, a los problemas de la utilización de mano de obra y finalmente al proceso de integración y la competencia en los mercados mundiales.

## 2. Tecnología, eficiencia y productividad

El impulso que la industria recibió en las primeras etapas del proceso sustitutivo de importaciones se debió al amplio campo en que se actuó y al hecho que las actividades que se fueron creando tuvieron ante sí la facilidad de abastecer una demanda preexistente. En la medida que se fue avanzando por este camino, las posibilidades de sustitución se fueron limitando al tener que entrarse a encarar fabricaciones cada vez más difíciles y complejas y a la vez, el mercado de los productos sustituidos, una vez satisfechas las demandas acumuladas, se ajustó a las necesidades derivadas del propio crecimiento interno de los países, vale decir, se hizo más directamente dependiente del proceso general de desarrollo económico. Estos argumentos demuestran históricamente el curso seguido por la industria en América Latina y explican las tendencias decrecientes que ella registra, especialmente en los últimos años, pero al mismo tiempo configuran un campo hacia el cual deberán dirigirse una serie de medidas de política

/económica y,

económica y, en particular, aquellas que dicen relación con el nivel técnico-operativo de la actividad manufacturera. En efecto, estos obstáculos que enfrenta la industria actual en cuanto a su capacidad para sustituir nuevos productos, como en la estrechez del mercado consumidor y que impiden acelerar el ritmo de industrialización, están muy íntimamente vinculadas a ciertas características técnicas del proceso productivo. Así, la tecnología o el grado de adelanto tecnológico juega en la industria actual un papel decisivo para avanzar en el esquema de sustitución de importaciones y para mejorar su posición competitiva a través de una mayor eficiencia y productividad del sector. Si se considera que el proceso de sustitución se llevó a cabo en un medio altamente protegido y con la finalidad más bien de resolver problemas de balanza de pagos que de sentar las bases para el establecimiento de una industria sana y vigorosa, no es difícil entender que estos problemas técnicos no hayan tenido la posición de destaque que hoy se les atribuye. No es el hecho de que hayan desaparecido los problemas del sector externo la causa de este cambio de actitud. Por el contrario, ellos se han agravado en el sentido de que las importaciones actuales son más rígidas que en el pasado respecto a la actividad económica en general y a la industrial en particular, como consecuencia misma del proceso de sustitución al crear éste, por una parte, nuevas presiones sobre las importaciones de materias primas y productos intermedios que son esenciales para el funcionamiento de la industria establecida y, por otra, al cambiar la estructura de las importaciones aumentando, tanto en términos absolutos como relativos, la incidencia de los bienes de capital que han sido los menos afectados en el pasado por la sustitución. Y es precisamente esta circunstancia la que está requiriendo para su solución de un mayor contenido técnico en las decisiones de política económica, ya que así lo exigen los productos que deberán ahora entrar a sustituirse que son más sensibles a las economías de escala, que demandan procedimientos productivos que requieren un bagaje de conocimientos técnicos más completo y sofisticado, donde las economías externas participan en una forma destacada y donde el logro de niveles aceptables de eficiencia y productividad se vincula en medida importante al patrimonio tecnológico del medio industrial.

/Sin embargo,



Sin embargo, no se quiere con esto dar a entender que el parque industrial que se creó bajo las circunstancias antes citadas sea inexpressivo o que el crecimiento industrial que se experimentó bajo el estímulo de la sustitución de importaciones sólo haya contribuido a resolver los problemas de balanza de pagos. Hay de hecho mucho de positivo en esta etapa que podría denominarse como de implantación de la actividad industrial. Lo que sí se quiere destacar es que los próximos pasos que deberán darse en la industrialización deberán dirigirse hacia la consolidación del proceso que está en curso y para lo cual el avance tecnológico y el logro de mayores niveles de eficiencia y productividad serán decisivos.

Estas consideraciones, que derivan de un examen global de la situación en la región, están presentes en todos y cada uno de los países aunque adquieren matices e importancia diferentes de país a país y aún de una rama industrial para otra. En términos muy generales, cabría señalar a este respecto que estos argumentos tienen mayor relevancia y significación en los países más avanzados industrialmente y que muestran una estructura industrial más diversificada. Por su parte, en lo que se refiere a las ramas, la incidencia sería mayor para aquellas en las que su implantación o evolución eficiente, en términos de las inversiones y de los costos de producción, son más sensibles al efecto escalar o en las cuales se están introduciendo constantemente adelantos tecnológicos. Algunos casos ilustrativos de estas situaciones lo constituirían, por ejemplo, muchos bienes de capital y de consumo duradero, ciertos productos básicos e intermediarios químicos, la industria siderúrgica, la fabricación de papel y celulosa, la fabricación de productos semielaborados de metales no ferrosos, particularmente de cobre y aluminio, y otros.

Sin la pretensión de querer agotar el tema y sólo con el ánimo de detectar los grandes campos donde debería concentrarse prioritariamente alguna acción de tipo correctivo o promocional, es que se ha preparado este capítulo, pensando a la vez que ello ayudaría a establecer ciertos criterios y orientaciones en torno a los cuales deberían definirse los instrumentos de la política a ser aplicada.

a) Tecnología

Los problemas de orden tecnológico se manifiestan tanto en la industria existente como en la que deberá establecerse en el futuro para abordar la manufactura de productos técnicamente más complejos. Si bien, por una parte, la naturaleza de estos problemas es similar para ambas situaciones en el sentido que ellos se vinculan a aspectos comunes tales como, la selección adecuada de los procesos productivos, la asimilación del know-how y los mecanismos de su transferencia, al engineering y diseño de los procesos y equipos y a la investigación tecnológica y, por otra, el objetivo último es común también en los dos casos cual es el de producir a los costos más bajos mediante el uso eficiente de los recursos disponibles, existe, no obstante, una diferencia importante entre lo actual y lo futuro que es necesario destacar: que las decisiones que se tengan que adoptar hacia el futuro en materia tecnológica no pueden estar desvinculadas de lo existente, es decir, que el mayor contenido técnico de las manufacturas que habrá que encarar deberá ir acompañado de una elevación correspondiente del nivel tecnológico actual. La tecnología sólo rinde sus máximos frutos si ella se aplica en consonancia con las características y condiciones existentes en el medio en el cual debe desenvolverse. Hay que reconocer, sin embargo, que es posible crear actividades desvinculadas del medio ambiente, pero estos "enclaves" constituyen más bien excepciones y desde el punto de vista de la difusión de conocimientos y del aporte a la elevación del nivel tecnológico general la contribución de ellos es muy limitada. Por esto, el examen y el conocimiento de la situación presente es fundamental para la formulación de las políticas adecuadas que deberían aplicarse en esta materia.

Una de las características de la industrialización latinoamericana ha sido su estrecha dependencia de los países industrializados en materia tecnológica. Si a esto se agrega lo ya señalado respecto a las motivaciones que tuvo este proceso y la debilidad del ambiente institucional de fomento en que éste se desarrolló, se tendrá un esbozo de la situación que ha dado origen a las grandes disparidades que presenta la región en cuanto a la tecnología empleada, no sólo entre países o ramas industriales sino también, dentro de una misma rama. En este sentido, la industria de América Latina

/ofrece una

ofrece una gran multiplicidad de casos de ramas más avanzadas y que presentan una mayor pujanza por incorporar nuevas tecnologías frente a otras rezagadas y más bien indiferentes al mejoramiento técnico de sus procesos productivos y de coexistencia, en una misma actividad, de empresas técnicamente más eficientes y adelantadas con establecimientos mal dotados. En términos muy burdos y con las debidas reservas, podría decirse que esta diferenciación tecnológica está muy ligada al grado de competencia del mercado, a la mayor o menor antigüedad de la rama y al origen de los capitales y su vinculación con empresas del exterior, además del carácter de las empresas y de su capacidad empresarial. Disparidades de este tipo se manifiestan también lógicamente entre los países y por las mismas razones. Además de esto, puede afirmarse que el nivel tecnológico de las empresas aún mejor dotadas es, en general, inferior al que se manifiesta en los países industrializados.

Resulta difícil cuantificar el real alcance y significado de estos hechos debido a lo incompleto y fragmentario de la información disponible y sólo es posible, a través de algunos antecedentes estadísticos y de una manera indirecta, la constatación de esta situación. En el cuadro 4 se ha reunido, para algunos países de la región y fuera de ella, los datos relativos a la disponibilidad de energía por persona ocupada, como un índice que podría interpretar las diferencias existentes en los métodos de producción. En él se puede apreciar, en primer término, la baja densidad de energía que se encuentra disponible en la región por persona ocupada en las distintas ramas industriales. Una de las excepciones sería Venezuela y la razón de ello podría encontrarse en el hecho de que su industria es de creación más reciente, y en el elevado nivel de salarios que prevalece en el país en comparación con el resto de la región. Diferencias importantes entre los países de América Latina y los más industrializados se encuentran por ejemplo en las ramas del caucho, de madera y corcho, de productos químicos, de papel y celulosa, de derivados del petróleo, minerales no metálicos, metálicas básicas, maquinaria - inclusive la eléctrica -, y material de transporte donde se manifiestan grados de mecanización inferiores hasta casi de cinco veces tomando como comparación los Estados Unidos, y algo menores a Italia, el otro país que se ha incluido. En cambio en las

Cuadro 4

## POTENCIA INSTALADA POR PERSONA OCUPADA, EN LA INDUSTRIA

(HP por persona)

Industrias	Venezuela 1961	Brasil		Colombia		Chile 1957	México 1960	Paraguay		Estados Unidos 1963	Italia 1961
		1950	1960	1953	1960			1955	1963		
20 Alimentos	6.35	2.78	3.93	2.59	3.17	1.07	4.29	2.03	2.47	6.87	7.69
21 Bebidas	5.51	1.89	2.58	3.14	5.02	2.31	2.43	1.87	1.24	5.68	3.91
22 Tabaco	2.50	0.57	0.96	0.33	0.86	0.46	1.40	0.25	0.52	3.83	1.23
23 Textil	3.14	1.54	2.28	2.57	2.81	0.94	6.18	1.79	4.27	5.92	2.95
24 Vestuario	0.88	0.37	0.53	0.32	0.35	0.39	1.14	0.33	0.11	0.32	0.66
25 Madera y corcho	1.66	2.83	3.59	3.56	3.45	2.43	2.13	3.13	4.09	13.21	5.50
26 Muebles y accesorios	4.35	1.06	1.59	1.10	1.15	0.57	1.09	2.00	1.09	3.36	3.80
27 Papel y celulosa	9.83	6.40	7.11	4.63	4.07	3.16	8.86	3.00	4.81	21.21	10.66
28 Artes gráficas	2.07	0.68	0.90	0.96	0.89	1.07	3.62	0.50	0.38	1.91	1.68
29 Cueros	5.93	1.89	2.63	3.08	4.07	0.67	2.56	1.20	1.28	3.83	4.02
30 Caucho	8.18	4.10	5.48	3.71	4.38	2.05	5.12	1.00	2.09	10.03	6.54
31 Productos químicos	8.57	2.47		1.80	1.64	1.70	2.95	1.86	1.82	22.33	10.55
32 Derivados del petróleo	80.01	2.47	4.71	2.63	27.47	-	19.90	-	2.67	64.38	18.94
33 Minerales no metálicos	11.24	1.31	2.52	3.90	5.52	3.54	3.79	2.63	0.96	15.18	6.31
34 Metálicas básicas	80.82	3.42		3.77	12.00	-	3.31	-	1.85	29.55	14.76
35 Productos metálicos	5.14	3.42	3.45	2.47	2.23	1.40	1.55	1.50	2.27	7.00	3.30
36 Maquinaria	9.19	1.52	2.29	2.00	2.58	0.84	3.61	-	1.40	4.56	3.71
37 Equipo eléctrico	2.48	1.77	1.99	0.65	1.21	2.00	0.98	-	0.42	4.56	2.00
38 Material de transporte	2.34	2.16	1.62	1.86	1.26	a/	0.98	0.70	0.81	6.63	5.56
39 Diversas	1.81	0.81	1.19	1.03	1.29	0.70	0.57	1.00	0.61	3.39	2.36
<u>Total</u>		<u>2.01</u>	<u>2.89</u>	<u>2.21</u>	<u>2.94</u>			<u>1.86</u>	<u>1.80</u>	<u>2.31</u>	

Fuente: Estados Unidos e Italia, The growth of world industry 1953-1965 - United Nations; países latino-americanos, CEPAL, basados en los censos nacionales respectivos.

a/ Está incluido en maquinaria.

/restantes, estas

restantes, estas diferencias se atenúan aunque no por eso dejan de ser importantes, e inclusive se observan índices altos para algunos países como son los casos por ejemplo de la industria textil y de vestuario de México que acusan un índice mayor que en Estados Unidos y el de Colombia en bebida y cueros que muestra un índice muy similar a este país. Sin embargo, la calidad de las estadísticas y el grado de comparabilidad no permiten un análisis muy a fondo y sólo se puede inferir de ellas los hechos generales que se anotan.

Una observación interesante que merece destacarse es sobre el ritmo de incorporación tecnológica que se habría producido en la región, apreciado éste por los aumentos registrados en la potencia disponible por persona. Para los países en que se dispone de esta información y cuyos datos se resumen en el cuadro 5 se constata que ha habido un aumento de los HP disponibles por persona y que inclusive en algunas ramas éste se ha registrado a un ritmo mayor que el que ha experimentado en los países industrializados, especialmente en el caso de bebidas, tabaco, vestuario, cuero y minerales no metálicos. Es muy probable, aunque no se dispone para ello de los elementos estadísticos para verificarlo, que los aumentos que se registran en el crecimiento medio de la potencia disponible por persona sean en muy elevada proporción atribuibles a los establecimientos más grandes.

Cabe aclarar, no obstante, que estas tasas de crecimiento y, en particular las más elevadas, responden más bien al bajo nivel inicial de mecanización que existía en la región o a la incorporación de nuevas industrias en el período que la sustitución de importaciones fue más intensa. Como una forma de simplificar la presentación de los datos y el análisis de los mismos se han agrupado las ramas industriales en dos grandes grupos: las tradicionales y las dinámicas. Los resultados se presentan en el cuadro 6 y en el gráfico I. Ellos permiten comprobar en parte lo señalado anteriormente de que los aumentos que se han verificado en la región parecen responder a una cierta "elasticidad" con el estado de mecanización o el nivel tecnológico; así lo sucedido en América Latina no significaría otra cosa que el acompañamiento de esta tendencia, es decir, que los progresos que se constatan han correspondido a su estado de desarrollo. La otra cosa que merece destacarse es que las industrias tradicionales mostrarían una mayor

/propensión frente

propensión frente a las llamadas dinámicas, hacia lo que podría ser una "saturación" en el empleo de energía por persona ocupada y por esto, menos afectas quizás a innovaciones tecnológicas que signifiquen aumentos importantes en las inversiones unitarias.

Cuadro 5

## PROMEDIO ANUAL DE AUMENTO DE LA POTENCIA INSTALADA POR PERSONA

(Porcentajes)

Industrias	Argentina 1950-1957	Brasil 1950-1960	Colombia 1953-1960	Paraguay 1955-1963	Estados Unidos 1954-1963	Italia 1951-1961
20 Alimentos	-1.1	3.5	2.9	2.5	4.2	1.1
21 Bebida	1.5	5.2	6.9	-5.0	3.4	2.2
22 Tabaco	6.8	5.4	7.0	9.6	4.0	15.6
23 Textil	2.8	4.0	1.3	11.5	3.3	3.9
24 Vestuario	3.7	3.7	1.3	-12.8	-	3.5
25 Madera y corcho	0.5	2.4	-0.5	3.4	5.8	2.2
26 Muebles y accesorios	-0.7	4.2	0.7	-7.3	2.1	2.8
27 Papel y celulosa	8.8	1.1	-1.9	6.1	3.4	4.3
28 Artes gráficas	-0.1	2.8	-1.1	-3.4	5.2	3.4
29 Cueros	6.1	3.4	4.1	0.8	-2.6	0.2
30 Caucho	4.8	2.9	2.4	9.7	3.3	2.3
31 Productos químicos	0.7	6.7	-1.3	0.3	2.2	5.1
32 Derivados de petróleo	0.5		40.0	-	6.8	11.6
33 Minerales no metálicos	8.0	6.8	5.1	-11.8	5.0	4.4
34 Metálicas básicas	4.4	0.1	18.0	-	3.4	4.0
35 Productos metálicos	2.2		-1.4	5.3	3.9	1.8
36 Maquinaria	3.2	4.2	3.7	-	1.6	2.8
37 Equipo eléctrico	0.5	1.2	9.3	-		0.6
38 Material de transporte	-0.4	-2.8	-5.5	1.8	2.5	5.3
39 Diversos	6.2	3.9	3.3	-6.0	6.8	5.6
<u>Total</u>	<u>3.2</u>	<u>3.7</u>	<u>4.2</u>	<u>-0.4</u>	<u>2.3</u>	<u>3.3</u>

Fuente: Las mismas del cuadro 4.

Cuadro 6

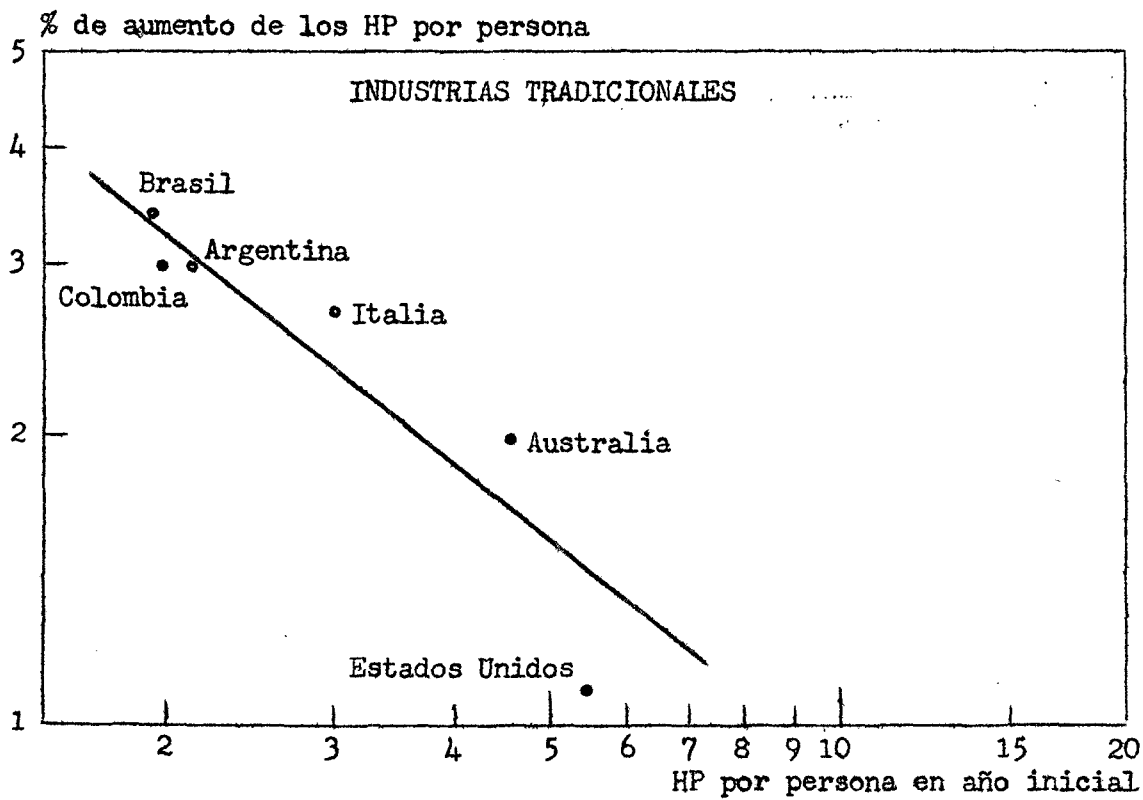
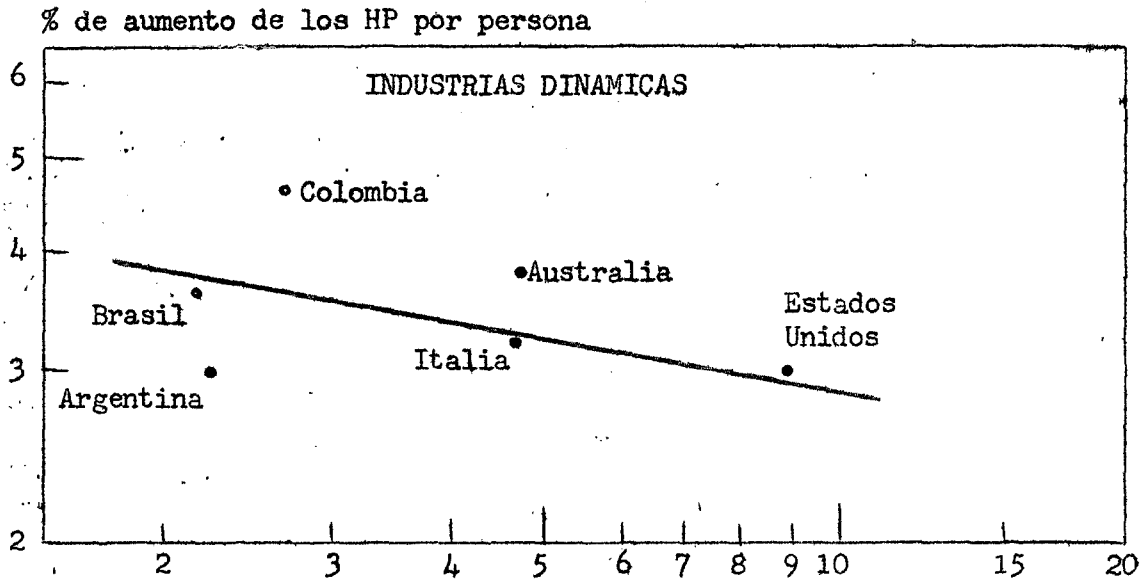
POTENCIA INSTALADA POR PERSONA OCUPADA EN INDUSTRIAS TRADICIONALES Y DINAMICAS

Países	Años	Industrias					
		Tradicional		Dinámicas		Total	
		HP por persona ocupada	Porcentaje de aumento anual	HP por persona ocupada	Porcentaje de aumento anual	HP por persona ocupada	Porcentaje de aumento anual
Argentina	1950	2.15		2.26		2.19	
	1957	2.66	3.0	2.78	3.0	2.72	3.2
Brasil	1950	1.94		2.17		2.01	
	1960	2.73	3.4	3.12	3.6	2.89	3.7
Colombia	1953	2.04		2.71		2.21	
	1960	2.50	3.0	3.72	4.6	2.94	4.2
Paraguay	1955	1.88		1.82		1.86	
	1963	2.14	1.6	1.26	-4.4	1.80	-0.4
Italia	1951	2.97		4.66		3.81	
	1961	3.88	2.7	6.36	3.2	5.27	3.3
Australia	1953-1954	4.58		4.73		4.66	
	1963-1964	5.59	2.0	6.89	3.8	6.37	3.2
Estados Unidos	1954	5.42		8.83		7.60	
	1963	6.00	1.1	11.56	3.0	9.31	2.5

Fuente: Las mismas del cuadro 4.

Gráfico I

RELACION ENTRE EL PORCENTAJE DE AUMENTO Y LOS HP  
POR PERSONA EN EL AÑO INICIAL



HP por persona en año inicial

/Las cifras



Las cifras del cuadro 4 confirman que en general y para el conjunto de cada una de las actividades, los procesos productivos en la industria latinoamericana utilizan una mayor densidad de mano de obra que en los países industrializados. Cabe no obstante advertir que esta constatación estadística puede distorsionar un tanto los hechos en el sentido de que al computarse todo el personal ocupado y no sólo el encargado directamente del proceso productivo, se está agregando el personal - que en algunos casos puede llegar a representar una parte importante del total - que desempeña tareas de mantenimiento, educativas, de bienestar social, etc., que es requerido en los países subdesarrollados para suplir las deficiencias de estos servicios en el medio que la industria se encuentra ubicada. Esto naturalmente hace aparecer las técnicas empleadas más intensivas en el uso de la mano de obra que lo que serían en realidad, si se considerase aisladamente el proceso productivo propiamente dicho. Sin embargo, ésta es una realidad en los países en desarrollo y que convendría tener presente al examinar el problema del empleo en relación con la aplicación de técnicas alternativas de alta densidad de capital, por lo menos, hasta el momento en que el desarrollo adecuado de las actividades externas de servicio y de apoyo a la industria eliminen la necesidad de incorporar este personal al establecimiento industrial mismo. Otro elemento que en los países en desarrollo hace elevar la proporción de personal ocupado, es el entrenamiento de la mano de obra calificada que frecuentemente se realiza dentro de la empresa, no sólo con el objeto de suplir las deficiencias del sistema educativo sino, además, para mantener una cierta reserva de este personal que le permita la continuidad de sus operaciones en casos de alejamiento del personal calificado en servicio.

No es posible sobre la base de esta única información cuantificar con cierta precisión hasta qué punto las técnicas en aplicación en América Latina responden a criterios sobre el uso de capital y de mano de obra. Si bien existen al respecto algunos casos que parecerían señalar que se estaría acentuando en la región la tendencia por adoptar procesos preferentemente intensivos en el uso del capital, es evidente que la identificación de estas tendencias no puede hacerse de manera global para toda la actividad industrial.

/Por otra

Por otra parte, una evaluación económica y también de los procesos tecnológicos tiene que tomar en cuenta, como es obvio, otros aspectos de los objetivos y de la estrategia de la política de desarrollo. Así, por ejemplo, si se contempla una mayor participación de las manufacturas en el comercio exterior, los aspectos relacionados con la calidad y costos son de primordial importancia. Es claro que hay actividades de mucha importancia en las cuales se presentan alternativas tecnológicas que deben examinarse cuidadosamente para delinear una política industrial que responda a las exigencias latinoamericanas. Esto se da especialmente en vestuario, calzado, muebles y similares. Pero la situación no es la misma en otros rubros como maquinaria, equipo eléctrico, material de transporte, química, papel y celulosa y metálicas básicas.

Sería importante determinar hasta qué punto las técnicas que se emplean han sido seleccionadas con vistas a obtener el máximo de eficiencia posible dentro de las dimensiones de los mercados y cuál ha sido el costo, en término de inversiones, que se ha pagado por el parque industrial actual. En otras palabras, esto significaría determinar en qué medida la industria de América Latina ha aprovechado, desde el punto de vista tecnológico, las economías de escala. Sin temor a equivocarse, la respuesta a esta interrogante es que en América Latina no se han aprovechado estas ventajas y los ejemplos que podrían citarse para ilustrar esta aseveración serían numerosos. Y en esto reside precisamente uno de los grandes problemas de la industria existente y cuyas causas conviene comentar aunque sea brevemente.

La dependencia tecnológica del exterior y el desarrollo industrial basado primordialmente en mercados nacionales y altamente protegidos influyeron para que no se planteara en los hechos el problema de la selección de técnicas productivas más de acuerdo con las características de la región y los recursos disponibles en ella. La limitada atención que se prestó a estas materias y la ausencia de programas o de políticas nacionales sobre los aspectos tecnológicos vinculados al desarrollo industrial, dejó prácticamente en manos de los empresarios la adopción de los procesos de fabricación y el dimensionamiento de las plantas. Esta falta de políticas no sólo se dejó sentir en el sector empresarial privado,

/sino también

sino también en el ámbito gubernamental respecto a las actividades industriales que los gobiernos manifestaron interés en promover. Muchas de las **decisiones** no se tomaron con criterio técnico sino primaron en ellas consideraciones de otra naturaleza dando origen a proyectos que con el correr del tiempo han demostrado serias deficiencias técnico-operativas y de carácter económico.

La subordinación de la región a las áreas industrializadas en materia de tecnología ha traído consigo una serie de repercusiones que hoy afectan su nivel de costos y las posibilidades de una expansión más acelerada.<sup>8/</sup> Así se han aplicado procedimientos que no se ajustan a las características de las materias primas disponibles, que exigen una elevada participación de personal calificado, que imponen normas y especificaciones difíciles de atender en un medio en desarrollo y cuyas dimensiones productivas y la indivisibilidad de los equipos empleados, diseñados para las condiciones de mercados más amplios, sobrepasan las **demandas** internas de los países de la región e inclusive, en algunos casos, para el conjunto de ellos. Este último aspecto es quizás el que ha ejercido los mayores desajustes en el ambiente industrial, originando un dispendio excesivo en las inversiones y una baja utilización de la capacidad que se ha instalado. Debe reconocerse, por otra parte, que otros factores, tales como las deficiencias del marco institucional, el carácter de las empresas y la capacidad empresarial, las imperfecciones del mercado, etc., han contribuido a agravar aún más esta situación ejerciendo con frecuencia una influencia negativa de mayor impacto que la mera dependencia tecnológica. Debería ser objeto de una mayor investigación hasta qué punto cada uno de estos factores, sean técnicos o ambientales, han contribuido a limitar el crecimiento de la industria latinoamericana y su eficiencia, es una cuestión difícil de precisar y debería ser objeto de una mayor investigación. Se puede anticipar que el problema de las escalas de producción es de particular importancia en el ~~ramo~~ de las industrias químicas básicas y de productos intermedios, en la siderúrgica, en la fabricación de celulosa y de

---

<sup>8/</sup> Existen por supuesto otras razones de carácter no tecnológico, ya sean propias de las empresas o externas a ellas, que afectan el nivel de eficiencia y productividad, de las cuales se ocupa este documento más adelante.

algunos papeles, en materia de transporte y en ciertos bienes de consumo durable. Llama la atención, que no obstante la importancia de las economías de escala en esta ramas, se encuentre operando en la región un número tan desproporcionado de empresas de las cuales, sólo unas pocas y en contados casos, acusan una dimensión razonable dentro de los patrones internacionales. Sin embargo, se empiezan a registrar algunas manifestaciones que tenderían a mejorar esta situación, particularmente en el campo de la petroquímica donde comienzan a aparecer algunos proyectos de mayores dimensiones dirigidos hacia el abastecimiento del mercado regional o mundial.

En otras industrias en cambio el problema tecnológico se vincula más bien al obsoleto del equipo utilizado que a la dimensión de los establecimientos, constituyendo un caso típico en este sentido el de la industria textil.

Desde el punto de vista de la fabricación local de ciertos bienes y en particular de los de capital, esta dependencia del exterior no se manifiesta solamente en las técnicas de fabricación, sino en el acceso a los diseños y al engineering que acompaña la producción de los mismos, sean éstos unidades individuales o instalaciones completas. En muchos de estos bienes no sólo es importante dominar correctamente los procesos de fabricación para que el producto final se ajuste a determinadas especificaciones y exigencias de calidad, sino que reviste especial importancia la incorporación en ellos de los recursos técnicos o tecnológicos requeridos para la utilización eficiente de estos equipos por parte del usuario. Las máquinas-herramientas representan un ejemplo característico en este sentido y las deficiencias de la producción en la región mucho tienen que ver con este aspecto.

El factor común que está por detrás de todas estas consideraciones y que constituye la explicación de los desniveles tecnológicos y de la deficiente utilización de recursos que hoy se manifiestan entre América Latina y los países industrializados es sin duda la ausencia en la región de la investigación científica y tecnológica industrial. Más aún, esta deficiencia ha impedido que se aprovechen en forma adecuada sus recursos naturales y se desarrollen tecnologías que permitan la utilización industrial de aquellos recursos que difieren en algo de las usuales.

Es un hecho reconocido que el gasto anual que se destina en la región a investigación científica y tecnológica es inexpresivo frente a las sumas que se aplican en otras áreas. Baste señalar que en América Latina los recursos en este campo no alcanzan al 0.5 por ciento del producto nacional bruto, frente a cifras del orden de 2 a 3 por ciento en los países de Europa Occidental y superiores a 3 por ciento en los Estados Unidos. Múltiples son las razones que motivan este retraso y que habrá que atender para llenar esta deficiencia del desarrollo industrial latinoamericano, particularmente, si él deberá dirigirse de manera sustancial hacia una mayor producción o mejoramiento de sus condiciones productivas de los bienes de capital e intermedios donde, como se ha constatado según las tendencias actuales, se registrarían los mayores avances tecnológicos, si éstos se interpretan por las tasas de incorporación de energía en los procesos de producción.

b) Eficiencia y productividad

El logro de una mayor eficiencia y productividad es uno de los objetivos que deberá perseguir la industria latinoamericana en los próximos años, no sólo como una forma de atender más adecuadamente las exigencias de la demanda, sino como una condición inherente a su propio desarrollo.

La baja productividad de la mano de obra y la ineficiencia con que se utiliza el capital son dos de las debilidades que están presentes de una manera general en la industria de América Latina, aunque adquieren magnitudes y alcances diferentes de una rama para otra. Debido a la mayor disponibilidad de informaciones sobre ocupación, es frecuente recurrir a la expresión del valor agregado por persona para referirse al rendimiento de la industria y fijar comparativamente su posición frente a otras áreas. Así, por ejemplo, se puede establecer que el nivel medio de la industria latinoamericana sería cerca de cinco veces inferior al que presenta Estados Unidos y alrededor de la mitad de los valores que se encuentran en los países de Europa Occidental.<sup>2/</sup> Con respecto al insumo de capital por

---

<sup>2/</sup> United Nations, Patterns of Industrial Growth, 1938-1955, New York, 1960, cuadro 14.

unidad de producto generado no es posible hacer una comparación de esta naturaleza, pero ciertas informaciones fragmentarias permitirían suponer, aunque no de una forma categórica, la existencia de una situación desfavorable muy similar a la señalada.

La posición desmejorada que presenta la región en cuanto al valor agregado por persona exige por cierto un examen de las causas que en ello están incidiendo. Es sabido que estas comparaciones están afectas a una serie de distorsiones de orden estadístico (tipos de cambio, clasificación de las actividades, etc.) que pueden alterar significativamente, tanto en un sentido como en otro, la magnitud del fenómeno; por consiguiente, su valor no va más allá que la constatación misma del hecho. No obstante esto, es posible reconocer en la industria existente varios aspectos adversos que están contribuyendo a esta baja productividad de la mano de obra que se manifiesta en América Latina. Uno de ellos es sin lugar a dudas el tamaño de los establecimientos industriales. En diversos trabajos en que se ha abordado este tema,<sup>10/</sup> se evidencia la dependencia directa de la productividad con la dimensión de las empresas. Considerado el sector industrial en su conjunto, la gran industria (establecimientos con más de 100 personas) presenta un valor agregado por persona dos o tres veces superior al de la pequeña industria (entre 5 y 20 personas ocupadas), quedando en una posición intermedia los establecimientos medianos. En las ramas se observan, sin embargo, ciertas desviaciones de esta tendencia para cuya explicación, que podría muy bien obedecer a circunstancias ajenas al tamaño mismo como serían el grado de especialización, la integración horizontal o vertical de los establecimientos, productos de características y calidades diferentes, etc., habría que entrar en un análisis a un nivel mayor de desagregación que las estadísticas disponibles no proporcionan. Igualmente, hay que hacer notar que las diferencias entre los tres estratos de tamaño adquieren magnitudes diferentes entre países y muy en particular de una rama para otra, lo que estaría demostrando de cierta manera que la influencia del tamaño sobre la productividad es una relación que no admite

---

<sup>10/</sup> Véase por ejemplo El proceso de industrialización en América Latina, capítulo II, l. "El establecimiento industrial".

generalizaciones y es una característica propia de cada producto. Pero lo que habría que destacar en esta oportunidad, es que aun lo que se suele denominar como gran industria, es decir, los establecimientos de más de 100 personas ocupadas, acusan por lo general, una productividad más baja que el promedio que se manifiesta en los países industrializados.<sup>11/</sup> Es evidente que estas variaciones en la productividad están estrechamente ligadas al grado de capitalización de las empresas y la tecnología por ellas utilizadas. Asociando ambos conceptos a la disponibilidad de energía por persona ocupada se puede verificar la regularidad que se manifiesta entre el crecimiento de este índice y la productividad, aunque parecería verificarse que a un determinado aumento de la potencia hubieran correspondido en América Latina incrementos menores de la productividad, contrariamente a lo que acontece en los países más industrializados.<sup>12/</sup> Esta situación parece llevar a la conclusión de que los esfuerzos realizados en la región en materia de capitalización y de tecnología no han rendido los frutos que correspondería haber obtenido, lo que confirmaría una vez más, que estos dos factores no constituyen por sí solo el medio para lograr una mayor eficiencia productiva.

---

<sup>11/</sup> Algunos antecedentes, aunque fragmentarios, revelan que aun comparaciones de empresas de igual tamaño son desfavorables para el establecimiento latinoamericano. A este respecto, cabría repetir lo ya señalado al referirse a la tecnología de que en estos casos la menor productividad encontraría una explicación en los países en desarrollo en razón de la deficiencia o inexistencia en estos países de servicios o actividades externas que deben ser, por esta circunstancia, incorporados a las empresas. La constatación de este hecho permitiría quizás suponer que, mientras no se avance en el mejoramiento del medio en que debe desenvolverse la actividad industrial, el impacto del avance tecnológico no sería tan violento en los países en desarrollo como suele pensarse respecto a su efecto contraproducente sobre el nivel de ocupación.

<sup>12/</sup> Esta afirmación exigiría una mayor investigación y disponer de mayores antecedentes que los que se han podido reunir en esta oportunidad que corresponden a Brasil, Colombia y Estados Unidos. En estos países los aumentos que se registran en la productividad han sido de 2.6, 3.8 y 3.4 por ciento anual respectivamente mientras que la potencia instalada ha crecido en 3.7, 4.2 y 2.3 por ciento.

De las consideraciones anteriores podría inferirse que en la industria latinoamericana en general se aprovechan en muy escasa medida las economías de escala, aun en los establecimientos de mayores dimensiones.<sup>13/</sup> Aunque es difícil generalizar, se puede adelantar que en la región existe un predominio muy grande de pequeñas instalaciones <sup>14/</sup> y que en un gran número de casos, la producción total de un país es inferior a lo que se estima actualmente como tamaño económico de producción. Esto es particularmente cierto en la ~~fabricación~~ fabricación de papel y celulosa, en la siderurgia, en la producción de numerosos bienes de capital y de consumo duradero, en una enorme gama de productos químicos y petroquímicos, en la manufactura de productos semielaborados de metales no ferrosos como cobre y aluminio. Basta señalar, a título de ejemplo, el caso de la industria papelera (excluyendo el papel para periódico) que contaba en 1964 con 292 fábricas, de las cuales sólo 25 tenían una capacidad de 100 toneladas diarias considerada como el tamaño mínimo económico. En la industria química se encuentra también una gran cantidad de ejemplos sobre las dimensiones de plantas que son más frecuentes en la región y que están muy distantes de los tamaños que se construyen en los países industrializados, como puede apreciarse en el cuadro 7. Demás está en señalar que las desventajas en las escalas de producción en un problema que se agudiza cada vez más - con intensidades diferentes según los productos - por la tendencia que se registra en los países industrializados de ir aumentando los tamaños de sus instalaciones en virtud de los progresos tecnológicos que en ellos se van registrando.

---

<sup>13/</sup> El tamaño de los establecimientos, definidos por el personal ocupado, no corresponde necesariamente con el problema escalar, que está asociado más bien a la fabricación de un determinado producto o de un conjunto de productos de características similares en cuanto a su tecnología de producción. Muchos establecimientos grandes en la región han alcanzado tal dimensión por asociaciones en el tiempo de fabricaciones muy diversas o por un grado muy elevado de integración vertical. Las ventajas que aquí pudieran lograrse por el tamaño no son de tipo tecnológico.

<sup>14/</sup> Es muy posible que la gran abundancia de pequeños y medianos establecimientos responda, entre otras razones, a que es la dimensión que ofrece los menores riesgos en cuanto a inversiones y que más se acomoda a la capacidad empresarial existente en la región.



Cuadro 7

CAPACIDADES DE PRODUCCION PARA ALGUNOS PRODUCTOS REPRESENTATIVOS  
 (Miles de toneladas anuales)

Producto	América Latina (plantas existentes)		Países industrializados	
	Rango de capacidades	Capacidad media aproximada (1965/66)	Capacidad económica <u>a/</u>	Capacidad mayor <u>b/</u>
Acido sulfúrico	5-100	40	100	700
Acido nítrico	...	27	...	900 <u>c/</u>
Amoníaco	8-132	50	200	450
Carburo de calcio	4-36	23	50	300
Cloruro de polivinilo	3-20	15	50	85
Polietileno	10-30	20	20	200
Caucho SBR	37-70	43	...	260
Negro de humo	7-33	18	15	80
Etileno	8-54	26	150	450
Carbonato de sodio	38-135	70	160	840
Metanol	12-16	13	60	190

a/ Estimado a base de tendencias actuales; no constituye una definición rigurosa.

b/ Orden de magnitud; incluye proyectos en curso en 1968.

c/ Tres unidades de 900 ton/día; PULAWY, Polonia.

El problema escalar no sólo hace sentir sus efectos en los niveles de productividad sino también, y muy especialmente, en la economía de capital, vale decir, en la inversión por unidad física de producción. Aquí también serían numerosos los casos que se podrían citar y sólo como ejemplificación puede señalarse remitiéndose nuevamente a la industria papelera, que entre una instalación para pulpa blanqueada de 50 ton/día y otra de 300 ton/día se registra una menor inversión por tonelada en esta última dimensión de planta, cercana al 50 por ciento de la primera. En fábricas integradas de papel y celulosa, la menor inversión alcanza hasta un 30 por ciento entre plantas de 50 y 100 toneladas diarias.

/Si bien

Si bien las economías de escala son importantes para las actividades que se han señalado, ellas no son extensivas a toda la industria y en este sentido es interesante destacar que el mejoramiento de la productividad en ciertos sectores manufactureros se vincularía más bien al grado de obsolescencia de la maquinaria empleada. Con esto no se quiere desconocer que este problema no esté presente también en las fabricaciones que acusan una gran sensibilidad escalar, sino que el énfasis entre una u otra causal es diferente. Un caso típico de una actividad donde la renovación del parque de maquinarias tiene mayor trascendencia que la dimensión de la planta para el mejoramiento de su eficiencia productiva, lo constituye la industria textil.

Otros aspectos presentes en la industria latinoamericana y que ejercen una influencia negativa en cuanto al logro de una mayor productividad, lo constituyen evidentemente los factores de orden institucional a los cuales se hará referencia en las secciones siguientes de este capítulo. A este respecto sólo cabría aquí adelantar que en algunos sectores industriales el mejoramiento del nivel empresarial y de los métodos de organización puede constituirse en el elemento dominante para la elevación de la productividad de la mano de obra.

El otro aspecto a que se había hecho referencia al comienzo es la mala utilización del capital que se hace en la industria latinoamericana y que se relaciona con el bajo empleo de la capacidad instalada. Aquí nuevamente la constatación estadística de este hecho ofrece serias dificultades, aparte de que en él se encuentran comprometidos aspectos conceptuales, muy variables de un caso para otro, respecto a lo que es realmente la capacidad de un establecimiento industrial y que hace más incierta la descripción del panorama que realmente presenta América Latina a este respecto. Además de esto habría que agregar la casi imposibilidad de identificar las causas que llevan a esta subutilización de la capacidad existente que, en muchas circunstancias, puede obedecer más bien a razones de tipo coyuntural.

/No obstante

No obstante, algunos antecedentes, aunque dispersos, permiten verificar la existencia de esta anomalía en algunas ramas industriales. En la fabricación de algunos bienes de capital, particularmente de equipos para las industrias básicas (refinación de petróleo, generación de energía eléctrica, siderúrgica, construcción naval, material ferroviario, cemento, etc.) y de máquinas-herramientas, se ha podido constatar la existencia de importantes excedentes de capacidad en **comparación** con la demanda previsible, en países como Argentina y Brasil y, en menor escala en Chile y Colombia, en estos últimos países, principalmente en productos relacionados con trabajos en chapa del tipo calderería. Prescindiendo de las grandes fluctuaciones de la demanda que caracteriza a esta categoría de productos y de las diferencias que pudieran existir respecto a las características y calidades de los productos fabricados localmente frente a los que exige el mercado, se ha podido comprobar que las razones que en mayor medida conducen a este estado de cosas es el desconocimiento, tanto por parte de los industriales de la existencia de una demanda para sus productos, como por parte de los usuarios, de la **real** capacidad de la industria establecida. Pero quizás el factor de mayor peso en la fabricación de bienes de capital que tiende a agudizar la subutilización de la capacidad, lo constituya la deficiencia generalizada en la región de los medios de financiamiento ya que, por la práctica de ventas a largo plazo y de **adjudicación** de estos equipos a través de propuestas internacionales, el productor **local queda desplazado al no poder** otorgar los créditos en las condiciones ventajosas que suelen ofrecer los proveedores de los países industrializados. La baja utilización de la capacidad se debe también en parte a la indivisibilidad de ciertos equipos productivos y que son esenciales para la fabricación de estos bienes.

Este último aspecto que se ha destacado, adquiere particular relevancia en el caso de la siderurgia donde se producen por esta razón serios desequilibrios entre los distintos departamentos que constituyen la usina. Es frecuente en este tipo de industria sobredimensionar las unidades más costosas y también aquellas que por su posición dentro del ciclo no deben paralizarse en una eventual ampliación. Como resultado de esto se tiene

/que, durante

que, durante el período inicial de operación, parte del equipo (el que ha sido sobredimensionado), trabaja a una fracción de su capacidad. Es así como en el conjunto de las diecisiete plantas siderúrgicas integradas que hay en la región, la capacidad instalada de los desbastadores superó en 48 por ciento la producción que esas empresas tuvieron en 1966. Sólo cuatro empresas en ese año utilizaron más del 80 por ciento de su capacidad de desbaste, en tanto que nueve ocuparon menos del 51 por ciento. Los desbastadores también tienen un excedente de capacidad del orden de 25 por ciento con relación a los laminadores en caliente de las mismas plantas.

En otras ramas industriales, como sería la del papel y celulosa, la subutilización de la capacidad tendría otras características. Según informaciones correspondientes a 1964, y que no parecen haberse alterado mayormente en años posteriores, se utilizó el 71 por ciento de la capacidad instalada de papeles y el 68 por ciento de la de pastas. La situación es variable de país a país, llegando en algunos de ellos, como Chile y Perú, a un aprovechamiento cercano a los 95 por ciento. Pero lo que merece destacarse es que, en el caso del papel, los más bajos porcentajes de utilización de la capacidad se encuentran precisamente en los establecimientos de menor tamaño (con menos de 30 toneladas diarias de capacidad) que constituyen más del 75 por ciento de las empresas existentes, pero que sólo representan menos de un tercio de la capacidad instalada. Parecería, por lo tanto, que en esta rama la capacidad que podría recuperarse tendría más bien un carácter más nominal que real, dado que ella se encuentra disponible en una dimensión de establecimientos que distan mucho de ser eficientes.

El sector químico, por su parte, presenta una gran variedad de situaciones que, en general, parecerían señalar que en su actual fase de desenvolvimiento no se estaría aprovechando satisfactoriamente la capacidad de producción nominal existente. Esta constatación, sin embargo, tendría un sentido temporal ya que en ello estaría influyendo por una parte, el hecho de que muchos productos se encuentran en la etapa inicial de fabricación y por consiguiente, la incidencia de las nuevas plantas que cumplen el proceso de puesta en marcha es alta, y por otra, la circunstancia de que las dimensiones de las plantas se han adoptado previendo un rápido aumento de la demanda.

/Los hechos

Los hechos anotados revelan evidentemente la existencia de subutilización en la capacidad instalada, pero no permiten ser concluyentes en cuanto al verdadero significado y alcance que esto tiene para la región en su conjunto. Se piensa que la capacidad que estaría disponible podría ser aprovechada para fines de exportación y constituirse así, sin necesidad de mayores inversiones, en un factor de aceleración del desarrollo y de nuevas oportunidades de ocupación. Es posible que así sea en determinados casos, sin embargo, los antecedentes disponibles no permiten derivar una conclusión general al respecto y más bien conducirían a indicar lo contrario. Para dar una respuesta positiva sería necesario investigar más a fondo la situación que en particular se presenta en cada producto y en cada país. No debe olvidarse por otra parte que la capacidad es un concepto dinámico y variable en el tiempo y es función del avance técnico que se vaya registrando. De esta manera, lo que hoy puede estar disponible puede ser más aparente que real, visto el problema hacia adelante, por obsolescencia tecnológica, no sólo respecto a los equipos mismos de producción sino también a la utilización de ellas para fabricar los productos que exigirá el mercado futuro.

El conjunto de circunstancias a que se ha hecho referencia anteriormente - nivel tecnológico, baja productividad de la mano de obra y uso ineficiente del capital - ejerce, indudablemente, una influencia desfavorable sobre los costos de producción, y consecuentemente, sobre los precios de venta de los artículos elaborados por la industria latinoamericana. Existe la impresión, por lo demás ampliamente aceptada, de que en general los precios de los productos manufacturados en la región son bastante más elevados que los prevalecientes en los países industrializados, aunque lo precario de la información a este respecto no permite apreciar cuantitativamente la intensidad que alcanza este problema y las causas determinantes de esta situación como podrían ser, costos altos de fabricación, los márgenes de distribución y comercialización, impuestos indirectos, tasas brutas y utilidad, etc. El análisis de este problema ofrece serias complejidades y es difícil en esta materia aventurar generalizaciones valederas para todos los países y ramas industriales. La necesidad de tener que utilizar, para estas confrontaciones, los tipos de cambio introduce ya un elemento de gran inseguridad, ya que las sobrevaluaciones o subvaluaciones cambiarias pueden alterar completamente el valor de dichas comparaciones y las conclusiones que de ellas pudieran desprenderse en determinado momento.

/La evidencia

La evidencia de esta debilidad del desarrollo industrial de América Latina sólo es posible apreciarla a través de los niveles de precios, aunque de ellos puede inferirse que esta situación también persiste en los costos de producción, teniendo presente, eso sí, que no hay necesariamente una relación directa entre ambas magnitudes. A título ilustrativo y dentro de las reservas que merecen estas comparaciones, se pueden señalar algunos ejemplos que muestran los desniveles de precios en la región frente a los usuales en el mercado internacional. En las industrias químicas, para un grupo representativo de productos básicos intermedios, se ha podido constatar que en 1965-66 los precios en el área se situaban alrededor de 50 a 300 por ciento superior al "precio de lista" del mercado americano y del promedio europeo. También, en el caso de la fabricación de papeles, se ha visto que la región en conjunto, revela precios substancialmente mayores que los del mercado mundial, variando éstos entre un 14 por ciento y un 240 por ciento, encontrándose los casos más frecuentes alrededor del 60 por ciento.

Aparte de la influencia que en este estado de cosas le pueda corresponder a los factores que se han señalado, relativos a la tecnología y a la eficiencia con que se utilizan en la región sus recursos de capital y de mano de obra, existe otro factor que juega también un papel fundamental en la generación de estos precios altos y es el alto costo que, en general, tienen las materias primas, incluyendo en esto los productos semielaborados y las partes complementarias, teniendo presente al mismo tiempo la elevada proporción en que éstas participan en los costos. En un estudio anterior de la CEPAL <sup>15/</sup> en que se examinaron comparativamente algunos aspectos de la estructura de costos, basándose en los resultados de una encuesta de empresas norteamericanas que mantenían actividades en ese país y en el extranjero, <sup>16/</sup> se señalaba que las materias primas representaban en América Latina el 49 por ciento del total. La validez de los comentarios

---

<sup>15/</sup> Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, (E/CN.12/664).

<sup>16/</sup> Costs and Competition: American Experience Abroad, The National Industrial Conference Board, New York, 1961.

que en aquella época se adelantaron parecen mantener hoy día plena vigencia, ya que esta situación se ha podido constatar, por lo menos parcialmente, en estudios sectoriales más recientes como, por ejemplo, en el de la industria textil en la cual la incidencia de la materia prima varía de 41 a 62 por ciento en el costo total de producción. Con respecto al valor de las materias primas, se indicaba en ese estudio y para el caso que se consideraba, que las materias primas eran, en América Latina, 142 por ciento más elevadas que las correspondientes en Estados Unidos. Actualmente se ha podido verificar, por ejemplo en la industria química, que es común encontrar instalaciones de electrólisis que pagan arriba de 15 dólares por tonelada de sal, en vez de los 5 a 7 dólares que se consideran aceptables en el exterior y que igual cosa ocurre con el azufre en la mayoría de los países. En productos semielaborados, la situación parece ser menos desfavorable ya que, por lo menos en las barras de acero, dos países presentan costos ligeramente inferiores a los Estados Unidos, aunque superiores entre un 6 y un 17 por ciento a los precios europeos. En las chapas de acero, los precios serían entre un 10 y un 44 por ciento superior a los de Estados Unidos, pero los más bajos de la región serían superiores a los europeos entre un 7 y un 20 por ciento. En el caso de las materias primas importadas, los mayores costos en la región se explican por los gastos de transporte, comercialización, derechos aduaneros, etc. que se adicionan al precio base en el país de origen.

El costo unitario de la mano de obra es quizás el único rubro donde América Latina presenta una condición bastante más ventajosa que la de los países altamente industrializados. Sin embargo, la participación de la mano de obra en los costos totales es en general baja y su menor costo horario no alcanza a ejercer una influencia muy marcada sobre éstos. Por otra parte y lo que más habría que recalcar, es que esta ventaja comparativa es parcialmente anulada por la menor productividad de la mano de obra a que ya se ha hecho referencia.

Finalmente, debe mencionarse que los costos de inversión constituyen también un rubro del costo que gravita desfavorablemente en América Latina no sólo porque en la región las inversiones en planta resultan más elevadas

/que en

que en el exterior sino además, por el costo del capital y por razones de la escala de operación y de la baja utilización de la capacidad instalada. La experiencia recogida en algunos países latinoamericanos parece indicar que la inversión necesaria para una planta industrial, incluidas las instalaciones de infraestructura, sería superior en un 30 o 40 por ciento al de una planta de equivalente eficacia y capacidad en el exterior. La influencia del costo del capital, debido a las mayores tasas de interés, representa también un factor de encarecimiento de los costos de producción y en el caso de la industria química, por citar un ejemplo, se ha llegado a estimar que las cargas financieras de una empresa son por lo menos un 13 por ciento mayores que en otras áreas, circunstancia que se traduce en un aumento de los costos finales del orden del 2.5 a 5 por ciento. La incidencia escalar adquiere especial relevancia en aquellas industrias como la petroquímica y la química básica, la siderúrgica, la de productos semielaborados de cobre, de aluminio, de papel y celulosa y otras similares, que son muy sensibles a los tamaños de las operaciones en cuanto a sus costos e inversiones. Basta citar, a modo ilustrativo, que en la industria de papel y la celulosa las cargas de capital llegan a reducirse a cerca de un 56 por ciento, en el caso de pasta sin blanquear de eucaliptus, al pasar de un tamaño de 50 ton/día a otro de 200 ton/día, y a casi 49 por ciento para las plantas integradas de pasta y papel sin blanquear de eucaliptus de las mismas dimensiones.

Esta breve reseña de los factores que afectan los costos y los precios de los productos manufacturados en América Latina no ha tenido la pretensión de constituirse en un análisis exhaustivo del problema que, sin lugar a dudas, ofrece mucho mayor complejidad y obedece a causas aún más variadas. Con ello, sólo se ha querido mostrar las causas de mayor relieve y que afectan en mayor o menor proporción a la casi totalidad de la actividad manufacturera de los países de la región, causas que por lo demás, podrían llegar a subsanarse a través de medidas adecuadas de política económica.



### 3. El marco institucional y el financiamiento

#### a) Características de la empresa

En el sector industrial latinoamericano predominan numéricamente las unidades productivas de pequeño tamaño. La artesanía, definida como el estrato que ocupa entre 1 y 4 personas, representa según la información disponible entre el 70 y el 90 por ciento de los establecimientos industriales. Además, en el estrato fabril las industrias que ocupan de 5 a 19 personas representan alrededor del 70 por ciento de los establecimientos fabriles en países como Brasil, Colombia y Chile y más del 80 por ciento en países como Paraguay y Venezuela. En contraste con esto, las industrias que ocupan 100 personas y más representan alrededor del 6 por ciento de los establecimientos fabriles en los países primero nombrados y solamente el 2 por ciento en los otros.

De esta manera, la industria latinoamericana se ve como un enorme conjunto de pequeñas unidades que hacen un aporte relativamente bajo a la producción, con algunas unidades productivas grandes, cuyo aporte es considerable. Efectivamente, el estrato menor dentro de la industria fabril, a pesar de su superioridad en número, contribuye solamente con el 10 por ciento del valor agregado fabril en Brasil, Colombia y Chile y con el 20 por ciento en Paraguay y Venezuela, mientras que el estrato de la gran industria representa el 70 por ciento y el 50 por ciento, respectivamente, en cada grupo del valor agregado fabril. Esto queda claramente reflejado en el cuadro 8, que se refiere a la participación de la gran industria en la actividad fabril.

Configurando esta situación se encuentran entre otros factores, el carácter de las empresas y sus formas de producción. En los estratos artesanales y en gran parte de la pequeña y mediana industria, impera una estructura de carácter familiar que se desarrolla en torno a la o las personas que aportan el capital inicial junto con su trabajo. En ellas, las labores de organización y dirección están concentradas, junto con la responsabilidad técnica básica, en el pequeño empresario, que raras veces dispone de los conocimientos, la experiencia o el personal necesarios

/para enfrentar

para enfrentar eficientemente los problemas administrativos y financieros. A esto se agrega la utilización de procesos tradicionales de producción y el empleo de equipos de bajo costo que, o son de baja calidad, o provienen de otras industrias mayores, que los venden por considerarlos obsoletos o cercanos al final de su vida útil.

Cuadro 8

PARTICIPACION DE LA GRAN INDUSTRIA<sup>a/</sup> EN LA ACTIVIDAD FABRIL EN  
ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EN LOS ESTADOS UNIDOS

(Porcentajes)

	En el número de establecimientos fabriles	En la ocu- pación fa- bril	En el valor agregado fabril	En la poten- cia insta- lada
Brasil	6.5	61.1	68.0	69.6
Centroamérica	4.6	37.1	48.2	47.2 <u>b/</u>
Colombia	6.0	54.0	70.6	73.9
Chile	6.3	57.2	68.8	71.4
México	13.3	67.5	76.5	85.6 <u>b/</u>
Paraguay	1.9	29.6	48.6	44.0
Venezuela	2.6	37.2	59.5	77.0
Estados Unidos	14.8	75.5	79.4	86.0

Fuente: CEPAL, basado en censos y encuestas de cada país.

a/ Establecimientos con más de 100 personas ocupadas.

b/ Energía consumida.

Frente a ellas, las grandes industrias están organizadas generalmente en forma de sociedades anónimas, que les da un acceso más fácil a los mercados de valores, y disponen tanto de organización como de técnicas productivas relativamente más modernas, lo que muchas veces está asociado al uso de licencias extranjeras y a la asociación con capitales extranjeros. Sin embargo, aun en muchas de ellas se observa una especial supervivencia del carácter familiar en su control y manejo, ya que se mantiene un alto grado de rigidez, determinado por la excesiva centralización de las decisiones en un pequeño grupo de personas de confianza.

/Como consecuencia

Como consecuencia directa de las características señaladas, se observa en la mayor parte de las empresas que carecen de organicidad en su estructura interna. No existen oficinas de estudios y planificación, las decisiones sobre mercados y nuevos productos se adoptan de acuerdo con la experiencia directa del empresario, sin investigaciones previas, los sistemas de control obedecen más a razones de seguridad en el manejo de fondos que a la intención de mejorar la productividad, etc. Todo ello es, a su vez, un reflejo de la falta de formación sistemática de los ejecutivos, quienes todavía - salvo excepciones - no consideran a la gerencia como una técnica moderna que requiere una preparación especial.

Considerados en conjunto, en casi todos los países del área los empresarios - al menos los grandes y medianos - han constituido cámaras o asociaciones industriales, a través de las cuales mantienen algunas formas de contacto y de información para la defensa de sus intereses gremiales. En los países de mayor desarrollo industrial existen también organizaciones empresariales al nivel de ramas industriales - frecuentemente metalúrgicas, químicas y otras - y de zonas geográficas, que funcionan conectadas a las cámaras centrales. Los pequeños industriales y artesanos tienen escasa participación en esas organizaciones y se encuentran unidos más bien a través de cooperativas, lo que ha sido estimulado en los últimos años por intermedio de los planes oficiales de fomento a la pequeña industria y de formación de parques industriales.

Las empresas de mayor tamaño dentro del sector se encuentran frecuentemente conectadas también con las entidades financieras privadas y con empresas comerciales y de otros sectores, formando grupos diversificados en cuanto a actividad pero con intereses financieros comunes. Este hecho, si bien facilita la transferencia de recursos entre sectores, suele implicar limitaciones para los empresarios - mucho más numerosos - que no están incorporados en dichos grupos.

Acompañando la actividad de los empresarios industriales existe una red de organismos estatales y de disposiciones legales que por una parte le fijan límites a su acción y por otra le proporcionan diversas formas de ayuda y estímulo. Las disposiciones administrativas, tales como inscripción en el padrón de industrias y en los registros de propiedad,

/cumplimiento de

cumplimiento de normas, etc., están bajo el control de los ministerios de industrias o de organismos dependientes de ellos. A su vez, las labores de fomento están concentradas especialmente en algunas grandes corporaciones o bancos industriales o de desarrollo general, que proporcionan normalmente ayuda financiera y en ciertos casos asistencia técnica, especialmente en la elaboración de proyectos. Las funciones de programación, cuando existen, se cumplen en las oficinas de planificación nacional o en las oficinas sectoriales que se han creado en los ministerios respectivos.

Como se verá más adelante, aunque la acción estatal no ha logrado sobrepasar las numerosas dificultades que se oponen a un crecimiento más rápido y sostenido del sector industrial, le ha proporcionado a las empresas un marco de acción relativamente definido, aunque no siempre estable.

Aunque externas a la empresa misma, ciertas condiciones de la infraestructura han ido determinando también algunas características importantes del sector industrial. Así, por ejemplo, la insuficiencia de los servicios de transporte ha elevado los niveles de costos y precios y al mismo tiempo facilitó en períodos pasados la dispersión de la producción de manufacturas de consumo en pequeñas unidades que abastecen zonas relativamente reducidas dentro de cada país. Por otra parte la concentración de los servicios administrativos de gobierno y financieros en los centros urbanos de mayor dimensión han ido creando una concentración geográfica de las empresas industriales que en algunos casos ya se ha hecho excesiva. Frente a esto los esfuerzos de planificación regional han sido poco frecuentes y no han conseguido modificar la situación en forma importante.

b) El financiamiento de la industria

Las condiciones del financiamiento de la industria latinoamericana <sup>17/</sup> deben ser analizadas dentro del marco en que ella opera, que se caracteriza por niveles de ingreso medio per cápita relativamente bajos, con grandes diferencias entre los países de la región, y esquemas de distribución muy desigual del ingreso entre los distintos grupos de población. Estas

---

<sup>17/</sup> Los comentarios que contiene este punto no son aplicables en general al caso de Cuba.

condiciones determinan bajos consumos per cápita de productos manufacturados, limitando en muchos casos la posibilidad de producirlos dentro de los respectivos países a niveles escalares económicamente justificables, y además establecen escasas posibilidades de formación de ahorros personales.

Dentro de ese contexto muy general, las propias características de la empresa que se han detallado anteriormente son las que determinan en gran parte su capacidad interna para generar fondos para inversión.

Efectivamente, las pequeñas unidades productivas, que en su gran mayoría tienen equipos anticuados o inadecuados, mano de obra poco calificada, insuficiente utilización de las capacidades instaladas y pequeños volúmenes de producción, han podido existir y sobrevivir en gran parte gracias a los altos niveles de protección arancelaria. Esta situación ha determinado márgenes de rentabilidad que no han sido suficientes, en general, para permitir en ellas una rápida acumulación de capital que permitiera un crecimiento sostenido, lo que se ha visto dificultado, además, por las limitaciones de la capacidad empresarial características de la etapa incipiente de industrialización en que dichas empresas se desarrollaron.

En cuanto a las medianas y grandes empresas, que frente a las mismas condiciones de protección han tenido volúmenes de producción y niveles de productividad más altos, o bien no han generado fondos financieros suficientes, o ellos no siempre los han destinado a su propia ampliación y modernización, sino que los han desviado hacia otro tipo de inversiones, en actividades muchas veces alejadas de la que generó los fondos, o en los casos de empresas extranjeras o mixtas, una parte importante de esos fondos ha sido transferida al exterior.

Como consecuencia de los factores mencionados, la reinversión de utilidades en las empresas industriales de los países de la región ha sido insuficiente y también lo ha sido, en muchos casos, la provisión de fondos para reposición, en lo que han incidido también algunas disposiciones legales. Las medidas de estímulo de tipo tributario tendientes a facilitar la reposición y reinversión no parecen haber tenido hasta ahora, salvo contadas excepciones, una influencia muy importante en las decisiones de las empresas.

/Ante la

Ante la debilidad del autofinanciamiento, las empresas han recurrido a otras fuentes de fondos externas a ellas. Sin embargo, tampoco éstas han sido plenamente satisfactorias. Los mercados de valores en la mayoría de los países no se han desarrollado suficientemente y en los países en que existen, su funcionamiento es poco dinámico, con la excepción del caso de México.

La inactividad de los mercados de valores está en gran parte determinada por el carácter familiar de las empresas, que como se ha dicho se observa aún en muchas de las unidades de mayor tamaño. En esos casos los aportes de capital se hacen en forma directa, sin recurrir a los mercados de valores más que en términos limitados para evitar que pueda llegar a debilitarse el control que ejerce el grupo familiar central. Aun en las sociedades anónimas que se crean con una utilización más amplia del ahorro personal, a través de la colocación pública de acciones, se observan algunas prácticas en su manejo que atentan contra el desarrollo de los mercados de valores. En efecto, el control de estas sociedades se concentra en pequeños grupos de accionistas que poseen un porcentaje significativo del capital accionario, los que deciden la orientación de la empresa o del grupo de empresas que controlan y obtienen de ellas ventajas especiales, tales como remuneraciones del directorio y otras, en tanto que los pequeños accionistas generalmente se ven privados de toda posibilidad de influir en el manejo de las empresas, así como de disfrutar en forma inmediata de sus beneficios y hasta de la recuperación del valor real de su aporte inicial.

De esta manera, los ahorros personales se orientan hacia otras formas de inversión a menudo menos productivas pero más seguras y de más fácil liquidez.

Por otra parte, los recursos provenientes del mecanismo crediticio también han tenido limitaciones importantes. El sistema bancario tradicional no ha estado en condiciones de proporcionar créditos en la cuantía y con las modalidades de plazo y tasa de interés que las empresas industriales requieren. Si bien el crédito a corto plazo para financiar la operación de las empresas ha sido suficiente en general, han existido problemas en el financiamiento de inventarios de productos terminados, así como en las facilidades para ventas a plazos, especialmente en los casos en que el producto final es de alto valor unitario y lento proceso de elaboración.

/Donde existen

Donde existen las más serias limitaciones es en la disponibilidad de créditos a mediano y largo plazo para inversión. En muchos casos los bancos comerciales carecen de flexibilidad o aun de autorización legal para conceder ese tipo de préstamos y los organismos estatales de fomento corrientemente disponen de escasos recursos para esos fines.

Ante la persistente demanda de créditos a mediano y largo plazo y su constante desviación hacia otro tipo de operaciones, especialmente las relacionadas con adquisición de bienes raíces, se han creado en algunos países en los últimos años diversas empresas financieras privadas que tienen mayor libertad de acción en cuanto a los períodos de amortización, pero que encarecen sensiblemente los créditos que proporcionan.

Por otra parte, en algunos casos se han creado fondos estatales especiales que son operados a través de la red de bancos y sociedades financieras privadas, alcanzando gran amplitud y rapidez de operación.

En los países en que se presentan procesos inflacionarios persistentes se han desarrollado diversos tipos de reajustes o de correcciones monetarias para facilitar la formación de ahorro a largo plazo, con el fin de alimentar con él algunas formas de crédito utilizables en parte por la industria.

A pesar de los esfuerzos que se han señalado, el financiamiento que proporcionan a la industria los mecanismos crediticios internos no ha sido satisfactorio, ni en cantidad ni en amplitud de modalidades.

Complementando la disponibilidad de recursos crediticios, ha sido posible recibir un volumen relativamente importante, aunque no suficiente, de créditos externos, los que si bien aumentan la cuantía de los fondos disponibles, implican también algunas limitaciones. En efecto, los créditos de proveedores suelen traer consigo recargos en los precios de los productos que se adquieren, contribuyendo así a elevar los costos internos de producción. En cuanto a los créditos oficiales bilaterales y a veces los multilaterales, se presentan frecuentemente vinculados a condiciones que "limitan las oportunidades para aprovechar las ventajas de precios y calidades que normalmente se derivan de la libre elección". "Además, la vinculación tiende a reducir el valor real de la ayuda externa por cuanto limita la determinación y elección de los proyectos de la tecnología más adecuados a las necesidades de los países en desarrollo."<sup>18/</sup>

<sup>18/</sup> Véase Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo sobre su Segundo Período de Sesiones (TD/L.37), 18 de abril de 1968, Anexo I, Decisión 29 (II).

A lo anteriormente señalado debe agregarse la tendencia que se ha venido definiendo en la segunda mitad de la década del 60 a aumentar el costo de contratación de los créditos externos, sean ellos oficiales o privados.

Dentro de ellos los recursos provenientes de las instituciones internacionales y de organismos públicos de países desarrollados muestran una tendencia descendente; sin embargo, se han ido viendo complementados por los fondos de bancos comerciales y sociedades financieras privadas del exterior, cuya cuantía es relativamente baja pero creciente.

Entre los organismos internacionales se ha destacado especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo, tanto por su contribución a la provisión de fondos para la industria, como por su agilidad para detectar las necesidades más urgentes. En los últimos años el BID ha tendido a financiar préstamos globales más bien que préstamos directos. Aunque los primeros dan una mayor libertad para que el organismo nacional que se hace cargo de ellos pueda distribuirlos entre proyectos industriales específicos de acuerdo con una visión global de las posibilidades de desarrollo, en la práctica no siempre han conducido a los mejores resultados, debido a que el procedimiento mismo de aplicación de los fondos no facilita su vinculación precisa con los objetivos específicos del desarrollo industrial.

En los próximos años, cualquier esfuerzo tendiente a revitalizar el proceso de industrialización en América Latina ha de requerir una mayor disponibilidad de recursos financieros externos. Sin embargo, el excesivo endeudamiento a mediano plazo que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos hace aún más difícil la posibilidad de obtener cantidades adicionales importantes de crédito externo.

Por otra parte, el capital privado extranjero que llega en forma de inversiones directas, ya sea solo o en asociación con empresarios nacionales, si bien significa un aporte de capital y frecuentemente de conocimiento tecnológico, por otra parte representa una competencia excesivamente difícil para los inversionistas nacionales, que se han ido viendo gradualmente desplazados de las actividades industriales que ofrecen mejores perspectivas financieras. De esta manera el aporte de capital inicial suele significar serias limitaciones en la posibilidad posterior de acumulación de capital por parte de los empresarios nacionales.



Asimismo, la tendencia del capital extranjero, que se ha acentuado notoriamente en los últimos años, a adquirir total o parcialmente empresas industriales en funcionamiento en los países de América Latina, lejos de significar un impulso positivo a las actividades industriales de la región, suele implicar una creciente salida de recursos financieros, sin la creación de nuevas capacidades productivas que pudieran justificarla.

Los esfuerzos que se están realizando en los últimos años tendientes a alcanzar un mayor grado de integración económica dentro de la región destacan la importancia que ésta habrá de tener para el desarrollo de unidades productivas que aprovechen las ventajas de las economías de escala y que alcancen niveles de productividad comparables a las de países desarrollados. Sin embargo, se ha señalado también la necesidad de poner cuidadosa atención sobre los problemas de la reconversión de las industrias que puedan verse desplazadas a lo largo de este proceso. La magnitud que pueden adquirir estos problemas en los países de América Latina puede ser proporcionalmente mayor que la que han tenido en otras regiones que avanzan hacia la integración, si se considera el gran número de productores artesanales de bajos niveles de productividad que podrían ser eliminados frente a la competencia de un conjunto de medianas y grandes empresas modernas y eficientes, una vez eliminadas las barreras arancelarias entre los países de la región.

Por otra parte, la posibilidad concreta de reorientar todo el proceso de industrialización de América Latina, acentuando gradualmente su apoyo en un flujo creciente de exportaciones intra y extrarregionales, descansa en gran parte en la eventual disponibilidad de recursos financieros adicionales no sólo para ampliar y modernizar las capacidades productivas, sino también para fortalecer los programas de crédito a las exportaciones y sus correspondientes sistemas de seguro.

#### 4. El empleo y los problemas de la mano de obra

El empleo manufacturero en América Latina ha venido creciendo lentamente en los últimos 20 años. Desde 7.7 millones de personas en 1950 aumentó hasta 9.8 millones en 1960 y se estima que, de mantenerse las actuales tendencias, podría llegar a algo más de 12 millones de personas en 1970. Esto significa que la tasa de crecimiento acumulativo anual ha disminuido desde cerca de 2.4 por ciento a 2.1 por ciento en los períodos señalados.

Como consecuencia de ese lento crecimiento la participación del empleo manufacturero dentro del empleo total se ha mantenido como un porcentaje ligeramente decreciente, muy poco superior al 14 por ciento. De esta manera, frente a la definida declinación del empleo agrícola como porcentaje del empleo total, el sector industrial ha permanecido relativamente estático, sin contribuir en forma importante a absorber la mano de obra desplazada por el anterior, que ha ido a radicarse más bien en el sector terciario.

Es así como la industria manufacturera ha absorbido solamente unos 3.8 millones de personas de los 30 millones que se han incorporado a la población activa entre 1950 y 1968, lo que representa alrededor de un 13 por ciento de ese total.

Esta falta de dinamismo debe analizarse, sin embargo, tomando en cuenta que es el estrato artesanal de la industria el que ha ido disminuyendo más aceleradamente su participación en el empleo total, la que ha pasado de 7.5 por ciento en 1950 a 6.8 por ciento en 1960 y se estima que representará sólo el 6 por ciento en 1970. En cambio el estrato fabril ha aumentado su participación de 6.9 a 7.5 por ciento entre 1950 y 1960 y se calcula que podrá llegar al 8 por ciento en 1970.

Las cifras citadas parecerían indicar que el crecimiento de la ocupación fabril se ha alcanzado en gran parte absorbiendo mano de obra del estrato artesanal, sin que éste ofrezca posibilidades de creación de nuevos empleos a un ritmo similar al del crecimiento de la población activa total.

/Aunque este

Aunque este fenómeno sea en esencia característico del proceso de industrialización, sus resultados cuantitativos aparecen como poco satisfactorios tanto del punto de vista de la utilización de los recursos productivos humanos, como de su contribución a la obtención de un grado creciente de bienestar social.

Es verdad que una parte al menos de la explicación de esta tendencia puede encontrarse en la evolución que ha tenido la producción industrial en cuanto a su distribución por ramas. Efectivamente, tal como antes se indicó, la producción de las industrias de alimentos, de textiles, de calzado y vestuario y en general las industrias tradicionales, que se caracterizan por un uso intensivo de mano de obra, han venido creciendo con un ritmo relativamente lento, en tanto que las industrias químicas, de derivados del petróleo y metálicas básicas, han absorbido una proporción creciente de las nuevas capacidades productivas y han crecido, por lo tanto, a un ritmo mayor, tanto en valor de producción como en ocupación, aunque utilizando un menor número de personas por unidad de producción.

Junto con esto, la tendencia hacia la creación de establecimientos de mayor tamaño, derivada de las posibilidades anteriormente señaladas de acumulación de capital que acompañan a la ampliación de los mercados y al creciente nivel de desarrollo interno de los países, ha permitido la asimilación de modernas técnicas productivas en grandes unidades prácticamente aisladas, sin que dichas técnicas se difundan al resto de los estratos de menor tamaño aún en las mismas ramas industriales en que esas grandes unidades operan.

El hecho de que en el año 1960 alrededor del 60 por ciento de la ocupación en las ramas industriales tradicionales estuviera concentrada en el estrato artesanal, en tanto que sólo el 35 por ciento de la ocupación en las industrias químicas y metal-mecánicas correspondiera a ese estrato, revela que cualquier cambio de estructura del sector que signifique disminuir la participación de las industrias tradicionales implicará inevitablemente, en las actuales condiciones, un aumento más lento de la ocupación industrial.

/Aunque la

Aunque la influencia de la evolución hacia las ramas dinámicas sea de primera importancia en la baja tasa de absorción de mano de obra del sector industrial, tampoco es ajeno al fenómeno señalado el hecho de que no siempre se han utilizado las técnicas de producción más aconsejables del punto de vista de la dotación de recursos productivos existente en América Latina. Influye en esto, por una parte, la tendencia a adoptar mecánicamente las técnicas que han ido desarrollando los países industriales, los que las "exportan" junto con los equipos diseñados para ellas, y por otra parte la carencia de otras alternativas estudiadas teniendo en vista las condiciones específicas de los países latinoamericanos. De esta manera el capital disponible en ellos se ha estado utilizando sin obtener las más altas tasas posibles de ocupación de recursos humanos que sean compatibles con altos niveles de productividad. A ello ha contribuido también la falta de objetivos sociales en las políticas industriales adoptadas.

Son éstas algunas de las condiciones que han determinado, junto con la escasa disponibilidad general de recursos financieros, la lenta absorción de mano de obra del sector industrial.

Además de los problemas de orden cuantitativo que se plantean en relación con la mano de obra, existen algunos otros aspectos que vale la pena analizar referentes a las categorías ocupacionales dentro de la industria y a su calificación profesional.

Así, por ejemplo, la existencia de un amplio estrato artesanal se refleja en la alta proporción de trabajadores por cuenta propia y de familiares remunerados (o no) dentro de la población ocupada en la industria manufacturera. En tanto que en los países desarrollados de otras regiones ese tipo de trabajadores no representa más del 8 por ciento del total, <sup>19/</sup> en los países de América Latina es en general superior al 20 por ciento y en algunos casos, como Ecuador, Haití y Perú llega a cerca del 50 por ciento de la población ocupada, según queda

---

<sup>19/</sup> En los Países Bajos el 2 por ciento, en Islandia el 3 por ciento, en Suecia el 5 por ciento, en Francia el 8 por ciento.

reflejado en el cuadro 9. Esos trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares, que no son ni empresarios ni asalariados, se mantienen generalmente al margen del progreso técnico, fabricando en pequeña escala productos de elaboración muy elemental y utilizando técnicas primitivas o al menos anticuadas, con muy baja productividad.

Por otra parte, la calificación de la mano de obra industrial revela importantes vacíos en relación con las exigencias del desarrollo industrial. En efecto, sólo el 0.4 por ciento de la población ocupada en el sector tiene nivel profesional y el 1.2 por ciento nivel técnico, en tanto que el 87 por ciento son operarios y artesanos. De estos últimos el 30 por ciento carece totalmente de calificación y otro 50 por ciento tiene calificaciones insuficientes.

Inciden en estas circunstancias profundos problemas relacionados con la insuficiencia de la educación básica, técnica y profesional en la región, que afecta a todos los sectores de actividad, pero también debe reconocerse que, al menos al nivel profesional y técnico, existe un factor que depende exclusivamente del sector industrial. Este se refiere a su incapacidad o a su desinterés por atraer este tipo de trabajadores, lo que queda reflejado en la baja participación que el sector tiene en la ocupación de los profesionales y técnicos disponibles, que llega sólo al 8 por ciento entre los primeros y a menos del 7 por ciento entre los segundos, en tanto que en los servicios se concentran el 76 y el 85 por ciento de ellos respectivamente. (Véase el cuadro 10.)

Frente a la débil capacidad de retención de recursos humanos de la industria latinoamericana, se ha hecho sentir la tendencia creciente, de parte de los países desarrollados, y en especial de los Estados Unidos, a absorber profesionales, técnicos y científicos de los países de menor desarrollo, atrayéndolos con las perspectivas de un campo de acción más rico en posibilidades técnicas y con mejores niveles de remuneración. De esta manera se ha debilitado aún más la disponibilidad de personal calificado de alto nivel.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA EN LA INDUSTRIA POR CATEGORIAS OCUPACIONALES, EN ALGUNOS PAISES, ALREDEDOR DE 1965

(En porcentajes de la población ocupada total)

Países	Emplea- dores	Trabajadores por cuenta propia y fa- miliares	Asala- riados	Otros no identifi- cados	Total
Argentina	10.7	14.2	75.1	-	100
Brasil	2.7	10.4	86.9	-	100
Colombia	5.2	28.1	65.7	1.0	100
Costa Rica	3.7	22.2	71.3	2.8	100
Chile	1.9	22.0	76.1	-	100
Ecuador	2.1	49.6	47.6	0.7	100
El Salvador	3.1	29.1	65.6	-	100
Haití	1.9	41.0	56.9	0.2	100
México	1.4	17.1	81.5	-	100
Panamá	3.7	26.6	69.7	-	100
Perú	1.9	44.4	53.5	-	100
República Dominicana	1.3	32.5	66.2	-	100
Uruguay	6.9	18.9	73.5	-	100
Venezuela	3.5	28.5	67.6	-	100

Fuente: CEPAL, basado en informaciones de los distintos países.

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA: ESTIMACION DE LA ESTRUCTURA PROFESIONAL DE LA  
 POBLACION OCUPADA EN LA INDUSTRIA Y DE SU PARTICIPACION  
 EN LA UTILIZACION DE CADA CATEGORIA PROFESIONAL

(Porcentajes)

Categorías profesionales	Porcentajes de la población ocupada en la industria	Porcentajes de la población ocupada en cada categoría profesional
Profesionales	0.4	8.1
Técnicos	1.2	6.6
Administradores y gerentes	2.6	13.3
Empleados y vendedores	7.9	11.0
Operarios y artesanos:		
Calificados	17.3	44.7
Semicalificados	43.3	37.0
No calificados	26.1	9.0
Personal de servicio	1.2	1.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>15.7</u>

Fuente: CEPAL, Educación, Recursos Humanos y Desarrollo en América Latina, 1968.

Las cifras son estimaciones con carácter ilustrativo.

/Sin embargo,

Sin embargo, donde el problema se torna realmente crítico es en la utilización de obreros y de técnicos de nivel intermedio.

Aunque en algunos países de la región a las escuelas industriales y técnicas de tipo tradicional se han agregado en los últimos años nuevos servicios de formación profesional,<sup>20/</sup> que concentran su atención especialmente en el adiestramiento de mano de obra adulta, la magnitud del problema sigue siendo de primordial importancia, tanto en relación con los niveles de productividad industrial como con respecto a las consecuencias de tipo social que de él se derivan.

Efectivamente, la falta de adiestramiento de un alto porcentaje de la mano de obra contribuye, junto con las insuficiencias o inadecuaciones del equipo y las debilidades empresariales, a determinar bajos rendimientos productivos, cuya influencia en los costos de producción generalmente no alcanza a ser compensada por los bajos niveles de salarios del personal no calificado.

Por otra parte, como consecuencia de la lenta absorción general de mano de obra y de la escasez de personal calificado, se observa en la industria de América Latina una contradictoria situación, en que coexiste una demanda sostenida de operarios calificados junto con niveles de desocupación muy altos. Estos alcanzan en promedio, según estimaciones recientes, al 6 por ciento de la población ocupada en la industria, cifra que se eleva fácilmente en períodos de contracción económica.

Las consideraciones que hasta aquí se han hecho tienen importantes diferencias entre los diversos países de la región, viéndose agudizadas las condiciones en los países de menor desarrollo relativo y en algunas zonas dentro de cada uno de los países, como consecuencia de la concentración geográfica de la producción industrial en un número limitado de grandes centros.

Es probable que los pasos que se están dando tendientes a la integración económica regional lleven a una situación aún más difícil en relación con las exigencias de recursos humanos y su utilización.

---

<sup>20/</sup> Tales como SENA, en Colombia, creada en 1957; INCE, creada en Venezuela en 1960; SENATI creada en Perú en 1961 e INACAP, creada en Chile en 1966. En Brasil existía SENAI desde 1946.



La liberación gradual del intercambio comercial y la creación de grandes unidades productivas en remplazo de numerosas empresas menores ya existentes podrían acentuar la desocupación en el corto plazo, llevándola a límites difícilmente tolerables.

Aun cuando pudiera disponerse de un flujo creciente de recursos financieros que ayudara a crear nuevas oportunidades de ocupación en la industria, compensando así los efectos antes señalados, seguramente se planteará la necesidad de reorientar y readiestrar importantes contingentes de mano de obra que se verán desplazados a otras actividades dentro del sector industrial o a otras localizaciones geográficas dentro de cada país o aun dentro de la región.<sup>21/</sup>

Frente a estas perspectivas, será conveniente examinar cuidadosamente, al fijar una estrategia de desarrollo para los próximos años, si será posible exigir al sector industrial que absorba una mayor proporción de la mano de obra disponible, o si será más aconsejable concentrar los esfuerzos en la creación de nuevas capacidades productivas en las ramas y productos que requieren una mayor intensidad de capital y que permiten más alta productividad por persona ocupada, dejando la responsabilidad antes señalada para los sectores de servicios. Es probable que ni siquiera se plantee esta disyuntiva, sino que deba buscarse una combinación equilibrada de las dos actitudes extremas, de modo que la especialización en algunas líneas de actividad industrial haga posible alcanzar los altos niveles de productividad necesarios para tener acceso a los mercados externos, lo que se plantea como uno de los requisitos del desarrollo futuro, y que, por otra parte, la proliferación de actividades con menores necesidades de capital permita absorber una proporción razonable de la mano de obra.

Cualquier decisión en este sentido debería fundamentarse en un amplio y profundo conocimiento de las posibles alternativas tecnológicas, lo que plantea como requisito adicional, y previo, la puesta en marcha de

---

<sup>21/</sup> En el documento titulado Financiamiento de la Reconversión Industrial y de la Reorientación de la Mano de Obra, ALAIC, diciembre de 1967, pueden estudiarse algunos de los problemas que se presentaron en la CECA y la CEE en relación con el tema en referencia.

un programa de investigaciones tecnológicas que toma en consideración la dotación de recursos naturales, de capital y de mano de obra que existe en cada uno de los países de la región. Asimismo, aparece como una condición adicional para el desarrollo la de aumentar aceleradamente el contingente de mano de obra calificada - a todos los niveles - lo que exigirá, a su vez, una movilización de recursos e instrumentos cuya amplitud excede el campo específico del sector industrial.

#### 5. Los problemas de la integración y de la competencia en el mercado mundial

La integración, en su aspecto de regionalización del proceso de sustitución de importaciones, y el fomento de las exportaciones de manufacturas al mercado mundial, se consideran como instrumentos válidos para reorientar la industrialización latinoamericana, de tal manera que puedan aprovecharse las ventajas comparativas y los adelantos tecnológicos, mediante la apertura gradual y creciente a la competencia, todo esto como uno de los medios para revitalizar el debilitado proceso de industrialización, superando el aislamiento y las deficiencias que se han destacado en secciones anteriores.

##### a) Los esquemas de integración

Los esquemas de cooperación económica que tienden a lograr esos objetivos en América Latina son la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y, últimamente, la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), cuyas principales características se reseñan a continuación.

i) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El tratado de Montevideo instituyó como instrumento para alcanzar sus objetivos, los siguientes: el programa de liberación (listas nacionales y común), los acuerdos de complementación además de las resoluciones de armonización y de coordinación de las políticas. Como es sabido, la meta del programa de liberación es la eliminación de las barreras arancelarias intrazonales para lo esencial del intercambio, estableciéndose como medio para cumplir este objetivo, el de las negociaciones anuales, producto por producto (micronegociación). La idea subyacente era que esta negociación de

/apertura recíproca

apertura recíproca de mercados induciría el desarrollo y/o instalación de industrias, con vistas a satisfacer la nueva demanda así creada, todo claro está, en lo que se refiere a productos industriales.

Sin embargo, la circunstancia de que en la práctica, las concesiones otorgadas por la vía de la lista nacional pueden ser revocadas o reducidas en su eficiencia, sin mayores dificultades, ya sea por retiro de la concesión o por mejora arancelaria de la situación de terceros países respectivamente, ha determinado que la acción inductora de este mecanismo, en cuanto a propiciar la ampliación o creación de nuevas producciones industriales no haya alcanzado los niveles a los que podría haberse llegado si se hubiera contado con la seguridad de la permanencia de las desgravaciones en toda su integridad.

Sin embargo, un análisis - aunque somero - de las corrientes de intercambio registradas en los últimos años entre los países de la zona permite formarse una idea de que el sistema, aún con la importante limitación señalada, ha generado crecientes flujos de productos industriales, muchos de ellos de alto grado de elaboración.

En efecto, <sup>22/</sup> mientras que las importaciones intrazonales de productos negociados se han incrementado de casi 300 millones de dólares en 1962 a más de 650 millones en 1966, la proporción de industriales incluidos en esas importaciones se ha elevado de 18 a 25 por ciento, alcanzando en 1966 las importaciones totales de esos productos industriales a casi 160 millones de dólares, en relación con 53 millones en 1962, según puede apreciarse en el cuadro 11.

---

22/ El análisis está basado en las mismas cifras disponibles, las de importación entre los años 1962 y 1966. Se incluye no sólo el intercambio generado por las desgravaciones vía lista nacional, sino también el que se deriva de la lista común y de los acuerdos de complementación.

COMERCIO INTRAZONAL: 1/ VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INCLUIDOS EN EL PROGRAMA DE LIBERACION Y ESTIMACION DEL COMPONENTE DE PRODUCTOS INDUSTRIALES 2/

(Miles de dólares)

Clasificación según CUCI					Nombre del producto	Años				
Sec- ción	Cap- tulo	Gr- upo	Sub- gr- upo	Par- ti- da		1962	1963	1964	1965	1966
0					<u>Productos alimenticios y animales vivos</u>	<u>177 614</u>	<u>213 852</u>	<u>283 375</u>	<u>328 557</u>	<u>315 150</u>
					de los cuales,					
			013		Carnes envasadas	53	10	102	304	237
			024		Queso y ouajada	281	297	441	532	671
			032		Pescado envasado	28	75	204	443	534
			052		Frutas secas	4 255	5 051	8 262	7 002	5 978
			053		Frutas en conserva	595	2 298	2 138	1 819	2 902
1					<u>Bebidas y tabaco</u>	<u>82</u>	<u>213</u>	<u>351</u>	<u>392</u>	<u>510</u>
2					<u>Materiales crudos no comestibles</u>	<u>67 227</u>	<u>87 553</u>	<u>116 445</u>	<u>155 669</u>	<u>155 927</u>
					de los cuales,					
			231.2		Caucho sintético	35	485	2 227	3 001	5 144
			251.2		Pastas químicas (celulosa)	2 835	2 618	3 058	8 329	12 704
			251.2		Pasta mecánica para papel	-	118	406	672	649
			266		Fibras sintéticas	-	209	422	1 074	1 156
3					<u>Combustibles y lubricantes</u>	<u>152</u>	<u>29</u>	<u>123</u>	<u>135</u>	<u>211</u>
4					<u>Aceites y mantecas</u>	<u>2 345</u>	<u>7 816</u>	<u>15 514</u>	<u>16 654</u>	<u>26 289</u>
5					<u>Productos químicos</u>	<u>6 580</u>	<u>16 245</u>	<u>21 366</u>	<u>24 552</u>	<u>30 077</u>
6					<u>Artículos manufacturados clasificados</u>	<u>33 473</u>	<u>65 528</u>	<u>74 502</u>	<u>94 082</u>	<u>73 216</u>
					de los cuales,					
			629.1		Neumáticos	513	433	7 680	6 721	5 992
			641.1		Papel para diarios	1 871	3 584	4 125	7 618	7 434
			653.4		Tejidos de yute	90	528	3 710	8 785	2 622
			661.2		Cemento	74	149	675	818	1 780
				673.2.3	Barras de acero aleadas		1	389	1 776	3 770
			674		Planchas y láminas de acero	2 365	8 508	7 100	19 579	8 025
			678		Tubería de hierro o acero	32	180	1 170	2 820	4 067
			682		Cobre	17 707	35 958	30 929	30 966	19 180
			685		Plomo	1 224	2 926	1 217	822	2 121
			686		Zinc	5 720	6 206	8 717	10 210	7 932
			695		Herramientas	25	43	199	457	676
			696		Cuchillería	-	573	286	529	1 447
7					<u>Maquinaria y material de transporte</u>	<u>1 253</u>	<u>8 874</u>	<u>14 976</u>	<u>22 015</u>	<u>28 965</u>
					de los cuales,					
			714		<u>Máquinas para oficina, de las cuales</u>	<u>175</u>	<u>1 292</u>	<u>3 491</u>	<u>4 794</u>	<u>7 010</u>
			714.1		Máquinas de escribir			358	591	1 890
			714.2		Máquinas de calcular	13	15	1 773	1 674	7 804
			714.3		Máquinas de estadística	162	1 277	1 353	2 502	2 100
			715		Máquinas para trabajar metales	299	1 061	2 677	2 429	3 248
			717.3		Máquinas de coser	32	1 684	1 613	1 336	1 256
				718.4.2	Excavadores y aplanadoras	5	15	195	1 457	1 535
			719.3		Máquinas elevadoras	39	201	613	797	791
				719.6.2	Embotelladoras		21	503	479	784
				719.9.2	Grifería		141	220	567	603
			72		<u>Maquinaria eléctrica, de las cuales</u>	<u>670</u>	<u>2 456</u>	<u>3 972</u>	<u>6 335</u>	<u>6 866</u>
			722		Máquinas generadoras eléctricas	40	56	350	607	765
			724		Aparatos de telecomunicaciones	142	5	123	422	569
			725		Aparatos eléctricos de uso doméstico	67	1 013	1 389	952	898
				729.1.1	Pilas eléctricas	415	516	531	908	1 716
			729.3		Válvulas	-	175	385	1 353	1 908
				729.9.5	Condensadores	5	79	229	670	1 120
			731		Material rodante de ferrocarriles		12	1 226	-	13

Los aumentos más notables se han registrado en los grupos 23/ de maquinaria para oficina (de 175 000 dólares en 1962 a más de 7 millones en 1966, principales exportadores la Argentina, y el Brasil); máquinas para trabajar metales, principalmente máquinas-herramientas (de 300 000 a 3.2 millones de dólares, exportadores Brasil y Argentina); excavadoras y otras para movimientos de tierras (de 5 000 a 1.5 millones de dólares, exportador casi único el Brasil); máquinas de coser (de 32 000 a 1.3 millones de dólares, exportadas por el Brasil); aparatos eléctricos de uso doméstico, principalmente afeitadoras (de 70 000 a 900 000, exportador casi único la Argentina); pilas eléctricas (de 400 000 a 1.7 millones, del Brasil y México); válvulas y tubos electrónicos (de 175 000 en 1963 a casi 2 millones en 1966, principales exportadores el Brasil, México y Chile); condensadores (de 3 000 a 1.1 millones, Brasil y México).

Los aumentos son también de gran magnitud en neumáticos (principales exportadores Brasil, Colombia y el Uruguay), papel para diarios (Chile), barras de aceros especiales (Brasil), planchas y láminas de acero (Brasil, México, Chile), tubería de hierro o acero (México, Argentina, Brasil), hojas de afeitar (México y Argentina), instrumentos musicales (Brasil, México), impresos en general (Argentina, México), caucho sintético (Brasil, México), celulosa química (Chile, Brasil), pasta mecánica (Brasil), fibras sintéticas (Colombia, México), etc.

Entre los productos alimenticios, se destacan las conservas de pescado, cuyas ventas se incrementaron desde 30 000 dólares en 1962 hasta más de medio millón de dólares en 1966, siendo Perú y Chile los principales exportadores, las frutas en conserva aumentaron de 600 000 a casi 3 millones de dólares, destacándose la Argentina, Chile y México como exportadores.

Las exportaciones de productos químicos, están muy diversificadas, su total corresponde a numerosísimos productos individuales, predominando México entre los proveedores. Excluyendo del total señalado como de productos industriales, a los metales (cobre, plomo y zinc) que, además de no haber recibido una gran influencia de las desgravaciones, participan

---

23/ Se utilizó la clasificación CUCI.

más bien de las características de productos básicos, se tiene que la participación porcentual de los productos considerados industriales se incrementaría a más del doble entre 1962 y 1966 (9 a 20 por ciento), en tanto que como se recordará, al computarse aquellas exclusiones la participación de referencia aumentaba sólo en 40 por ciento (de 18 a 25 por ciento). Pero si se desea una medida más clara de la influencia del programa de liberación comercial, considérese separadamente el rubro de maquinaria y material de transporte, productos todos ellos fuertemente competitivos con los provenientes del resto del mundo. Allí, las importaciones pasaron de 1.3 millones de dólares en 1962 a casi 29 millones en 1966, o sea de 4 por ciento a 20 por ciento, en relación con el total de productos industriales, excluidos los metales citados.

Indudablemente, estas cifras pierden significación si se las compara con las importaciones intrazonales negociadas (650 millones de dólares en 1966) y más aún con el total de importaciones intrazonales (unos 760 millones de dólares en 1966) o las importaciones de todo origen (6 500 millones de dólares en 1966).

Aunque la comprobación de esas relaciones no invalida el hecho central del gran aumento del comercio de productos industriales, no hay duda que ello plantea el interrogante sobre si mediante ese camino podrían lograrse los objetivos señalados, en los plazos fijados. Lamentablemente, se carece de la información necesaria para distinguir en qué medida el nuevo comercio de productos industriales generado por el programa de liberación de la ALALC, se tradujo en adiciones a la capacidad productiva - ya sea por nuevas plantas o ampliación de las existentes - o bien se utilizó la capacidad ociosa existente. De todas maneras, tanto en uno como en otro caso, ello tuvo efectos positivos de cierta significación sobre el proceso de industrialización de los países mayores de la región, y en alguna medida de Chile y Colombia, aunque a mucha distancia de los primeros.

Pero, más que eso, este intercambio de productos industriales, aún dentro de sus reducidos límites, tuvo la virtud de señalar un camino a la industria de varios países, que así inició o intensificó una tendencia a salir de su aislamiento y ponerse en contacto con un ámbito más competitivo.

Como se sabe el compromiso con la lista común consiste en que los productos inscritos en ella deben necesaria e irrevocablemente ser desgravados a cero, pero la obligación se perfecciona sólo al finalizar el período de doce años estipulado por el Tratado, o sea en el año 1973.

El entendimiento multinacional conocido con el nombre de Grupo Andino comprende actualmente Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Se constituyó, según se afirma en la Declaración de Bogotá, "como una forma de articular el proceso de integración de toda la región", contemplándose en esa misma Declaración las bases de un programa de acción, que incluye aspectos tales como la liberación del comercio recíproco, coordinación de las políticas de desarrollo industrial, formación de empresas multinacionales, etc. En el aspecto institucional, se acordó crear una corporación de fomento subregional.

La formación de agrupaciones subregionales ha sido considerada favorablemente en ocasión de la reunión de presidentes americanos de abril de 1967 y de cancilleres en setiembre de ese mismo año, en el entendido de que tales acuerdos subregionales sean de carácter transitorio y compatibles con el objetivo central de la integración regional. Además del acuerdo sobre productos petroquímicos firmado por cuatro países integrantes del Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Chile y Perú), y al que hace mención en el capítulo III, merecen destacarse como iniciativas de interés, las de llegar a un acuerdo de complementación para la industria mecánica por una parte y para la automovilística por otra, habiéndose avanzado más en los estudios correspondientes a la primera de ellas.

Además de las negociaciones anuales de desgravación a que se hizo referencia y cuyo instrumento está constituido por las llamadas "listas nacionales", las disposiciones en vigencia prevén también otros medios o instrumentos para alcanzar el objetivo final de la liberación del intercambio: el mecanismo de la lista común y los acuerdos de complementación.

Como es sabido el primero de los nombrados consiste en la incorporación de productos por tramos trienales al programa de liberación, hasta completar "lo esencial del intercambio"<sup>24/</sup>, pero, con obligación de desgravarlo totalmente, sólo al completarse el período de transición que establece el Tratado de Montevideo, lo que ocurrirá en 1973.

---

<sup>24/</sup> Este concepto impreciso de "lo esencial del intercambio" puede comprender cualquier proporción entre 75 y 100 por ciento; la impresión generalizada es que podría llegar a representar 80-85 por ciento del total de tal intercambio.

La negociación del primer tramo o etapa de esta "lista común" tuvo lugar en 1964 y a pesar de que fue dificultosa pudo completarse en el plazo señalado. Como es sabido, el segundo tramo, que debía haber sido completado en 1967, está aún pendiente, habiendo fracasado dos negociaciones a ese efecto, una en aquel año y otra finalizada sin obtenerse los propósitos perseguidos, en noviembre de 1968.

La idea prevaleciente era la de incluir en esta segunda etapa fundamentalmente productos agropecuarios y a tal fin se elaboró trabajosamente un proyecto sobre comercio de productos agropecuarios, que constituirían, en definitiva, salvaguardias adicionales a las existentes para facilitar la inclusión de productos agrícolas. Pero, ni aún en esos términos, fue posible obtener la aprobación requerida para tales decisiones, al no concurrir con su voto positivo los países de menos desarrollo económico relativo, lo que determinó el fracaso a que antes se hacía referencia. Recién en este último año se ha registrado una más alentadora actividad en materia de acuerdos de complementación. Estos instrumentos, concebidos en el Tratado como meros auxiliares del programa de liberación sufrieron diversas vicisitudes desde la iniciación de aquél.

En un principio y como de acuerdo con las disposiciones vigentes todos los países, intervinientes o no en el acuerdo, se beneficiaban de las desgravaciones en él incluidas, hubo cierta reticencia a concertarlos, firmándose solamente dos, uno sobre máquinas de estadística y análogas y el otro sobre válvulas electrónicas.

La modificación del régimen, dirigida a que - salvo países de menor desarrollo que de todas maneras participan en sus beneficios - los no intervinientes sólo ofreciendo una adecuada compensación podrían gozar de aquéllos, determinó que entre 1965 y 1968 se firmarán cinco acuerdos más, la mayor parte de ellos originados en las reuniones empresariales que para cada sector se habían iniciado en la ALALC más o menos simultáneamente con la modificación del régimen, a que se ha aludido.

Hay en la actualidad, pues, 7 acuerdos vigentes, y varios en proyecto, referidos a diversos sectores industriales, según se detallará en el capítulo III. Además de estos mecanismos establecidos por el Tratado está actualmente también en funcionamiento el que surge de la acción de la



Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI) y los Grupos de Trabajo integrados por expertos gubernamentales, sobre los siguientes sectores: siderurgia, petroquímica, papel y celulosa y fertilizantes.

El cometido de estos Grupos y de la CADI es el de buscar y proponer "fórmulas concretas de integración" al Comité Ejecutivo de la ALALC, en cada uno de los sectores indicados. Después de una primera tentativa infructuosa, se ha previsto una serie de reuniones para el año en curso (1969), que deberán culminar a mediados del mismo, con la consideración por parte de la CADI de las propuestas que le formulen los grupos de estudio a que se ha hecho referencia.

ii) El mercado común centroamericano. Como es sabido, el proceso de desgravación comercial ha obtenido buenos resultados; casi todo el intercambio recíproco - ~~las importaciones intrarregionales alcanzan a más de~~ 170 millones de dólares - que representa entre el 18 al 20 por ciento del global, ha sido liberado y las mercancías circulan libremente por todo el ámbito centroamericano. Resulta importante destacar el aumento acelerado de la participación de los productos industriales en este intercambio, que puede estimarse haber alcanzado una proporción superior al 50 por ciento.

Asimismo, debe señalarse un logro muy significativo: la adopción de un arancel externo común que cubre en la actualidad entre 85 y 90 por ciento de las importaciones totales del área.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) representa el primer esfuerzo de integración subregional que se hizo en América Latina.

Además de ser más antiguo que la ALALC, el MCCA cuenta con más instrumentos y más instituciones. Entre los primeros se cuenta el Tratado General de Integración, instrumentos para la equiparación de gravámenes a la importación, para la armonización de incentivos fiscales al desarrollo, para la protección a la propiedad industrial y dos convenios o sistemas de promoción industrial. En materia de liberación de comercio se ha avanzado con rapidez, ya que casi todo el intercambio recíproco, que representa más del 15 por ciento del global, ha sido liberado, estimándose que los productos industriales representan cerca del 50 por ciento de ese intercambio.

Pero los instrumentos principales de promoción y orientación del desarrollo industrial han sido el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el llamado Sistema Especial de Promoción de las Actividades Productivas. El primero está destinado a fomentar las industrias que

/requieren de

requieren de todo el mercado centroamericano para alcanzar una escala económica aceptable; tiende, por ello, a que sólo una industria goce de la calificación de industria de integración.

Las que logran esta calificación gozan de una serie de ventajas: aforos más favorables que los del arancel externo común, exención de derechos de importación para las materias primas o productos intermedios y de impuestos a la producción o consumo de ellos y además de los beneficios tributarios a que tengan derecho de acuerdo con el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. A cambio de todo esto hay una serie de obligaciones y compromisos, tales como, cumplimiento de normas de calidad, requerimiento de un mínimo de capital de origen centroamericano y capacidad mínima de producción inicial.

El otro instrumento, el Sistema Especial de Promoción de las Actividades Productivas, consistió en establecer una protección arancelaria regional, adicional a la señalada por el Arancel Centroamericano Uniforme, que no se aplica hasta que la producción cubra por lo menos el 50 por ciento de la demanda regional. Fue éste un recurso utilizado para apoyar y superar algunos vacíos que se habían advertido con el funcionamiento del Régimen de Industrias de Integración, ya reseñado.

Finalmente, cabe mencionar el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Tiene este instrumento por objeto complementar los otros sistemas, en lo que se refiere a la promoción, y orientación de la nueva industria y las ampliaciones de la existente, graduando los incentivos de acuerdo con el tipo de bienes producidos, resultando ser los de capital e intermedios los que reciben mayores beneficios.

Estos consisten principalmente en exenciones totales o parciales de derechos de aduana, del impuesto sobre la renta y utilidades y de impuestos sobre activos y el patrimonio.

Merece destacarse también que tanto Honduras como Nicaragua han recibido en todo este conjunto de medidas promocionales un trato preferencial, acorde con su condición de países de menor desarrollo económico relativo, en el área centroamericana.

/En términos

En términos generales, puede afirmarse que si bien en el aspecto comercial la situación actual muestra un decidido progreso, este adelanto contrasta con la lentitud en que se ha ido desarrollando la industria. Se necesita la promoción activa y ésta, a su vez, requiere la programación del desarrollo industrial en términos nacionales y subregionales, lo que indudablemente ha faltado en Centroamérica.

Tal como puede apreciarse, si bien, por así decirlo, el proceso integracionista cuenta en América Central con más instrumentos de tipo institucional que su similar de ALALC, sus logros no pueden calificarse como notablemente superiores a los de la Asociación. En uno y otro caso han operado factores negativos y retardatarios cuya acción se analizará más adelante.

iii) La Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). Fue creada a fines de 1965, incluyendo originalmente a Antigua, Barbados y Guyana. A fines de junio de 1968, fue admitida Jamaica y días después los Estados Asociados de las Indias Occidentales.<sup>25/</sup>

El compromiso principal consiste en la desgravación de una lista de productos a efectuarse en 10 años (5 para los miembros menores) y que abarca más o menos el 75 por ciento del comercio intrazonal actual. Los productos agrícolas y el azúcar reciben un tratamiento especial.

En el campo industrial, Trinidad y Tabago está especialmente interesado en obtener nuevos mercados para productos de su industria de derivados del petróleo, mientras que en el caso de Barbados, su principal expectativa parece ser la de ampliar su comercio de reexportación. Guyana, por su parte, está interesada - gracias a su mayor extensión territorial - en desarrollar ciertos cultivos e industrias basadas en los mismos.

Dado que se trata de un esquema sumamente reciente, no existe por el momento experiencia alguna que permita formular algún juicio sobre su funcionamiento.

---

<sup>25/</sup> La lista completa de miembros integrantes del CARIFTA es la siguiente: Antigua, Barbados, Dominica, Estados Asociados de las Indias Occidentales, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal - Nieves - Anguila, Montserrat, Santa Lucía, St. Vincent y Trinidad y Tabago.

b) El fomento a las exportaciones de manufacturas al resto del mundo

Los países de América Latina, como todos los países en desarrollo, han sido tradicionales exportadores de productos básicos, entre ellos, productos agropecuarios y mineros. Sin embargo, algunos de ellos han exportado, también, tradicionalmente productos elaborados: carne conservada y productos semielaborados de lana, la Argentina y el Uruguay, cobre por parte de Chile, plomo, plata y zinc de origen mexicano, derivados del petróleo procedentes de Venezuela, etc. Pero, como es sabido, estas exportaciones industriales tenían una naturaleza y una dinámica muy especial - en muchos casos los países no controlaban ni siquiera los retornos de divisas - y se trataba por lo general, de producciones dirigidas a satisfacer a un mercado determinado, y que estaba en manos de empresas extranjeras, que controlaban las operaciones en los dos extremos en que tenía lugar la actividad.

Recién a principios de esta década, empieza a tomar cuerpo la preocupación de los países por impulsar una verdadera corriente autónoma - por así decirlo - de productos elaborados hacia el mercado mundial.

Este acontecimiento coincide con la formación de los sistemas integracionistas vigentes en la región - la ALALC y el MCCA - y con la aparición en el plano mundial de tendencias de cooperación internacional que preconizaban centrar la ayuda a los países en desarrollo en la mejoría de las relaciones comerciales de intercambio mediante, por ejemplo, la apertura de los mercados de los países desarrollados a las exportaciones industriales de aquellos países.

Existieron también otros factores de carácter más "nacional". Por una parte, los mayores países de la región estaban ya llegando a acometer fabricaciones, cuyas tecnologías imponían escalas que en muchos casos superaban los límites de sus mercados nacionales, lo que, naturalmente, los indujo a considerar la posibilidad que ofrecían los mercados externos. De otra parte, hubo también una innegable influencia - por lo menos en los casos de dos países, la Argentina y el Brasil - de situaciones internas de fuerte retracción de la demanda, lo que provocó también un movimiento de apertura hacia el mercado externo.

/Todo esto,

Todo esto, paralelamente a los esfuerzos que se despliegan en los foros internacionales - caso de la UNCTAD - para obtener la mencionada apertura de los mercados de los países industriales a las manufacturas del resto de las naciones.

En los años más recientes - especialmente a partir de 1965 - los países de América Latina - por lo menos la mayoría de ellos - han dedicado buena parte de los esfuerzos vinculados con este problema, a la estructuración de un sistema institucional - o si se quiere de un conjunto de normas sobre el tema habiéndose logrado distintos grados de avance y completamiento. México fue el primer país en completar dicho sistema, estructurado alrededor del Banco Nacional de Comercio Exterior, institución pública autónoma que, junto con otros organismos, desempeña las funciones correspondientes.

Si bien todos estos esfuerzos, que en algunos países cubren razonablemente todo el campo posible de apoyo estatal a las exportaciones, no han dado resultados espectaculares, es indudable que, en alguna medida los logros alcanzados han sido consecuencia de esas providencias. A este respecto cabe destacar que, en ocasiones, la creación o ampliación de flujos de exportación comenzó a tomar cuerpo en buena parte como resultado no de una acción deliberada sino de medidas generales de orden cambiario, fiscal, etc., dirigidas fundamentalmente a mejorar las posibilidades de colocación de los productos básicos. Las ventas al exterior de productos manufacturados han llegado a más o menos 800-900 millones de dólares,<sup>26/</sup> o sea menos del 10 por ciento de las exportaciones totales.

En buena parte, estas exportaciones se han orientado hacia el resto de los países de la región, y en especial hacia los asociados en esquemas de integración. En 1966, 31 por ciento y 40 por ciento de las exportaciones argentinas y brasileñas encontraron su mercado en América Latina. Pero resulta mucho más significativo considerar las exportaciones de manufacturas no tradicionales de alto grado de elaboración, o sea, eliminar la influencia de productos tales como los cueros, lana peinada, carne conservada, etc. de la Argentina, y el mentol, extracto de café, etc. del Brasil cuyos mercados

---

<sup>26/</sup> No se computan las exportaciones de derivados del petróleo, metales no elaborados - tales como cobre, plomo, zinc, etc. - azúcar, maderas, aceites y algunas otras manufacturas o semimanufacturas de exportación tradicional.

principales han estado tradicionalmente en los países industriales. Para tener una mejor medida - aunque muy aproximada - de la importancia de los países de la región como destinatarios de las manufacturas en ella producidas, puede examinarse el caso de productos de alto grado de elaboración de exportación más o menos reciente. Así, en 1966, la Argentina envió sus productos metálicos y maquinarias en general a otros países latinoamericanos en proporción de 76 por ciento y Brasil en 73 por ciento del total de esta exportación.

Sin embargo, también se han registrado exportaciones de cierta significación a otras áreas así productos textiles de algodón (hilados y tejidos) del Brasil y Colombia a los Estados Unidos, tejidos estampados de aquel país a Sudáfrica y Angola, muebles y calzado chileno a los Estados Unidos, papel de diario y celulosa de este mismo origen a Australia, material de comunicaciones de la Argentina al Vietnam, etc.

Los países en desarrollo están concentrando sus esfuerzos en el sentido de obtener para sus manufacturas la apertura de los mercados de los países industrializados, mediante un sistema de preferencias generales no recíprocas. La actitud de estos países en la II UNCTAD, no fue, como es notorio muy alentadora. Se acordó allí constituir una Comisión Especial de Preferencias, como órgano auxiliar de la Junta de Comercio y Desarrollo, para continuar las consultas destinadas a elaborar el tal sistema de preferencias, sin reciprocidad ni discriminación en favor de los países en desarrollo.

La urgencia en encontrar alguna fórmula operativa se está haciendo cada vez mayor, especialmente por la ratificación y apareamiento de nuevos sistemas o modalidades que consagran preferencias especiales para determinados grupos de países, tal como sucede entre los africanos, y la contrapartida natural de este sistema, que son las preferencias inversas, que benefician a los países desarrollados.

## Capítulo II

### ESBOZO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA

En este capítulo se intenta sintetizar los aspectos de la industrialización latinoamericana que deberían ser objeto de preocupaciones especiales en el diseño de las políticas futuras, ordenándolos para mayor facilidad de la exposición en siete categorías principales de problemas, que se resumen a continuación. De más estaría acentuar que no se pretende, en esta enumeración, establecer un orden de prioridades entre dichos problemas.

En primer lugar, actuando como trasfondo de todos los demás problemas, en el sentido de que en alguna medida los agrava o dificulta aún más su solución, está la inflación persistente, impidiendo el cálculo económico en los múltiples aspectos relativos a los costos, a la inversión, a la competencia interna y externa, factor éste que pasa a representar un obstáculo al desarrollo industrial de mucho mayor peso en la etapa de industrialización relativamente avanzada a que están llegando muchos de los países latinoamericanos.

En segundo lugar está la política de protección inmoderada y desvinculada de cualquier objetivo coherente de industrialización que se ha adoptado en los aspectos cuantitativo, cambiario y aduanero. De aquí resultó una aplicación de los recursos de inversión fuertemente distorsionada y una característica generalizada de costos elevados y de estructuras productivas tecnológicamente débiles y, algunas veces, socialmente objetables.

En tercer lugar está otro conjunto de políticas y de prácticas administrativas, más específicas del sector industrial, que contribuyen sistemáticamente a un deficiente aprovechamiento del capital, sea incentivando escalas de producción inadecuadas, sea favoreciendo una acentuada subutilización de la capacidad instalada durante períodos prolongados o incluso como característica permanente de la operación industrial. De aquí resulta un gran número de consecuencias desfavorables, en las que se destacan la reducción del capital disponible y, por lo tanto, la

/imposición de

imposición de limitaciones más severas a la expansión de las ramas de industria capital-intensivas - precisamente aquellas cuyas perspectivas de crecimiento en función de la demanda son mayores - la elevación de los costos y, dado que esas industrias producen materias primas y productos semiterminados, la transmisión del correspondiente efecto negativo a través de toda la economía, como asimismo una severa limitación, desde un comienzo, de las posibilidades de acceso a los mercados mundiales.

En cuarto lugar, el incentivo al uso de capital en sustitución de mano de obra, que es determinado por numerosas políticas o prácticas en vigencia, agrava las tendencias al mal aprovechamiento del capital que se originan en la limitación de las escalas y otras circunstancias de efecto similar. De hecho, no solamente el sistema de precios parecería reflejar, en importantes aspectos, una inclinación en favor de la utilización de capital, sino que el empleo cada vez más frecuente de medidas que representan subsidios de capital (exenciones fiscales y crédito industrial en condiciones privilegiadas) presiona en la misma dirección. De aquí resultan consecuencias nefastas no sólo para el empleo, sino muy principalmente para el crecimiento del producto, perjudicado por la inadecuada asignación de los escasos recursos de capital.

En quinto lugar viene todo el problema de la financiación industrial, que consiste, por un lado en dificultades de distinto tipo para la obtención de recursos externos a la empresa y, por otro lado, en la insuficiencia de las ganancias no distribuidas como fuente de financiamiento. La precariedad, o en ciertos casos la total inexistencia, de los mercados de capitales nacionales y la situación de tasas de interés cada vez más altas en los mercados mundiales, explica las primeras de aquellas dificultades; la insuficiencia del autofinanciamiento, comprimido por la rentabilidad relativamente baja de la industria en los sectores de mayor importancia para el desarrollo futuro, aclara el segundo aspecto del problema.

En sexto lugar, corresponde plantear todo el conjunto de problemas que están en relación con la empresa latinoamericana y su fortalecimiento organizativo y tecnológico con vistas a poder participar plenamente y sin los riesgos que se presentan hoy día, en el proceso de creciente competencia



y de progresiva apertura hacia el exterior - en lo comercial, como es lo tecnológico, - que se ha estado desarrollando en América Latina. Tal fortalecimiento parece ser una importante condición para lograr que la empresa latinoamericana participe de fórmulas asociativas con empresas y capitales del exterior y aproveche las ventajas potenciales ofrecidas por la exportación de manufacturados y por la incorporación de progreso técnico.

Finalmente, se presenta un enfoque interpretativo de las dificultades que se han interpuesto para lograr un más rápido avance de la integración regional y de la exportación de manufacturas al mercado mundial.

Así, sobre la integración regional industrial en relación con la ALAIC, se destaca la insuficiencia institucional existente para el enfoque sectorial preconizado por la misma ALAIC; se formulan también apreciaciones críticas sobre la falta, en los esquemas integracionistas que se han venido barajando, de la debida consideración a la ineptitud de las estructuras productivas para absorber - sin las medidas correctivas del caso - cambios de magnitud y proyecciones como los que surgen de las nuevas fórmulas propuestas. Y, en cuanto a las exportaciones de manufacturas, se pone de relieve la comparativamente escasa atención que ha recibido la promoción de los aspectos relacionados directamente con la oferta y - también en este caso - la falta de vinculación entre la oferta y la demanda, con fórmulas institucionales eficaces a fin de crear condiciones que se refuercen mutuamente.

#### 1. Requisitos del cálculo económico en una sociedad industrializada

La presencia de fenómenos inflacionarios de intensidad variable de país a país, muchas veces combinados con una sobrevaluación externa persistente, ha acompañado la industrialización latinoamericana lograda básicamente por sustitución de importaciones y, en cierto momento, posiblemente había facilitado ese proceso, al facilitar una transferencia de recursos de los sectores de exportación tradicional hacia la industria emergente. Sin embargo, esta situación hoy día ha cambiado. Uno de los obstáculos más poderosos a la consolidación del desarrollo industrial conseguido por América Latina en los años de posguerra ha sido la inflación persistente en muchos de los países de la región. El carácter negativo de la inestabilidad

monetaria y la necesidad de encontrarle remedio se hicieron más patentes a medida que los avances de la industrialización daban lugar a requisitos nuevos en materia de planificación a largo plazo de las operaciones industriales, sean éstas conducidas por empresas privadas o públicas. En la situación presente, la estabilización monetaria parecería una condición importante para lograr sobrepasar la actual etapa de industrialización relativamente ineficiente y aislada de las corrientes mundiales de comercio y de tecnología e ir iniciando una progresiva integración de la industria latinoamericana, en los mercados de la región y en los mercados mundiales.

Los cambios de estructura que han sobrevenido en América Latina en los últimos 20 años se sintetizan en la elevada proporción del producto bruto que se genera en la industria y la construcción, proporción que es ahora, en promedio, de alrededor de un 30 por ciento, en comparación con sólo aproximadamente un 18 por ciento al final de la segunda guerra mundial. Estas proporciones llegan a ser mucho más elevadas en algunos de los países de la región que en algún caso en años recientes han derivado de aquellas actividades transformadoras hasta un 40 por ciento del producto bruto.

Estas cifras traducen grandes cambios de estructura económica y muestran la necesidad de ajustar el cuadro institucional y el conjunto de políticas económicas de manera correspondiente. Así es por qué la producción, financiación, distribución y comercialización interna y externa de productos manufacturados producidos en tan alta proporción, tiene requerimientos diferentes a los de economías en que el producto manufacturero es mucho más reducido y las actividades productivas se desarrollan en relación, principalmente, a producciones primarias o de semimanufacturados.

Estos requerimientos se hacen evidentes desde distintos ángulos. Por una parte, la actividad empresarial de una economía que es industrializada en grado relativamente alto, en los aspectos de cálculo de costos, de análisis de rentabilidad, de planeación de nuevas inversiones de larga maduración, de ampliación o conquista de nuevos mercados, en particular externos, no puede dispensar la existencia de un patrón monetario estable, que dé sentido al cálculo económico.

Por otra parte, la financiación de una industria moderna, de gran tamaño, caracterizada por crecientes requisitos de capital y por inversiones de plazo de maduración muy largo, no puede lograrse de manera siquiera medianamente satisfactoria en un ambiente inflacionario persistente, que desestimula el ahorro y prácticamente paraliza los mercados de capitales, que incentiva las operaciones especulativas y castiga las operaciones a largo plazo.

La necesidad de fortalecer la capacidad de capitalización de la empresa, privada o pública, es quizás uno de los factores de mayor importancia en favor de una efectiva estabilización monetaria como condición de la aceleración del desarrollo industrial. La empresa, especialmente la de gran tamaño, normalmente depende en muy gran medida del mercado de capitales para financiar su expansión. La inflación persistente ha impedido el funcionamiento de los incipientes mercados de capitales de América Latina - e incluso en algún caso ha anulado mercados de capitales que habían llegado por el volumen de sus transacciones a ocupar una posición relativamente destacada en relación a los mismos países industrializados. Y como la dependencia en relación al mercado de capitales para financiar su desarrollo es mayor en las empresas grandes que en las medianas y pequeñas, que pueden recurrir principalmente a aportes de capital del limitado círculo de sus socios-propietarios, la inflación persistente presenta así el inconveniente adicional de dificultar en mayor grado el proceso de formación y consolidación de empresas de gran tamaño, factor de gran importancia desde el punto de vista de la absorción del progreso tecnológico y del fortalecimiento de la empresa latinoamericana frente a la empresa internacional. Y es igualmente de esta manera que se contribuye a aumentar la dependencia de la industrialización latinoamericana en relación a los capitales privados del exterior, agravando uno de los problemas más serios que debe afrontar la política de industrialización en nuestros países.

Un análisis de la experiencia reciente de industrialización latinoamericana parece, por lo tanto, sugerir que una aceleración de ese proceso en el marco de una creciente racionalidad, que permita romper el aislamiento

/en relación

en relación a los mercados mundiales, requiere la aplicación y eficacia de la estabilización monetaria, con todo lo que este objetivo básico pueda exigir en materia de persistencia de propósitos, de políticas complementarias y de eficacia y flexibilidad en el uso de los instrumentos apropiados y a pesar de las mayores dificultades para el logro de esta meta en países en proceso de desarrollo.

2. La sustitución de importaciones, los métodos de la promoción industrial y la asignación de recursos

En segundo lugar hay que mencionar los efectos de la política de sustitución de importaciones en la creación de una asignación de recursos distorsionada, determinando una estructura de costos elevados en muchos sectores de la industria y repercutiendo a través de la economía por diferentes vías: reduciendo el ingreso real de los consumidores, limitando las oportunidades de crecimiento de otros sectores que usan los productos de los primeros como insumos y disminuyendo las posibilidades de exportación.

Las críticas que se hacen a la sustitución de importaciones no deben interpretarse en el sentido de una apreciación negativa generalizada sobre la validez del método de la industrialización sustitutiva de importaciones en el momento histórico en que se aplicó y en las circunstancias que entonces se verificaban. Es probable que una apreciación crítica, con esa intención de evaluación histórica, encontrara algunos aspectos negativos que habrán actuado de manera desfavorable en la estructura productiva industrial que se originó de la protección arancelaria, en particular en relación con el carácter no selectivo - o, cuando selectivo, en función de criterios inadecuados - de las medidas de protección, o en nivel exagerado de éstas o la subordinación total o predominante de las medidas de restricción de las importaciones a objetivos de equilibrio de los pagos exteriores, con poca o ninguna consideración de la estructura productiva interna que de esa manera se iba creando. Pero el propósito, en este momento, no es proceder a esa evaluación crítica en relación al pasado - para esto habría también que tomar en cuenta las circunstancias particulares, diferentes de país a país - sino señalar que,

en las presentes circunstancias de una estructura productiva ampliamente diversificada y de posibilidades adicionales de sustitución de importaciones principalmente limitadas, en muchos países de la región,<sup>1/</sup> a rubros de elevada intensidad de capital y compleja tecnología, la industrialización sustitutiva y los métodos bastante burdos que esa política ha utilizado, deben ceder el paso a políticas e instrumentos de otro carácter, dependientes en mayor medida del funcionamiento del mercado y más estrechamente integrados en una política general de promoción de la eficiencia y del progreso tecnológico a través de toda la economía.

Elemento esencial de esta reorientación será la independización creciente del desarrollo industrial en relación a los problemas de balance de pagos y, en particular, a los controles de importación - aduaneros, cuantitativos y arancelarios - manejados en función de las dificultades de pagos externos. El hecho de que la industrialización latinoamericana, en la mayor parte de los casos, ha estado subordinada a las necesidades cambiantes del control de los pagos exteriores, ha contribuido en gran medida para crear muchas de las dificultades que hoy día aquejan la estructura productiva industrial de la región. En este contexto es suficiente mencionar tres aspectos principales.

En primer término, la magnitud de la protección dispensada a través de aquellos controles ha sido muy frecuentemente desproporcionada a las necesidades de compensación de desventajas iniciales, o de escalas insuficientes o de falta de experiencia tecnológica y administrativa. La altura de las barreras proteccionistas, al determinarse en función de los problemas de balances de pagos, originaba situaciones de reserva de mercado poco favorable a la competencia y al perfeccionamiento constante de los métodos y procesos de fabricación.

En segundo lugar, por la misma circunstancia de predominio de las consideraciones de pagos externos en el manejo de los instrumentos de control de las importaciones, ha habido la tendencia a extender la protección

---

<sup>1/</sup> Hay que tener en cuenta, desde luego, la existencia de importantes variaciones en la situación presente de país a país. Este comentario se dirige, de preferencia, al caso de los países de la región de mayor desarrollo industrial.

indiscriminadamente a todos o a una gama muy amplia de actividades productivas, lo que ha perjudicado la especialización y la orientación de las inversiones en función de las ventajas comparativas. Y cuando se aplicaron criterios selectivos en los controles de importación, éstos fueron por lo general inspirados en razones de orden social - dificultar las importaciones de artículos "suntuarios" y favorecer aquellas "esenciales", tales como materias primas y bienes de capital - que contribuyeron a crear una estructura productiva distorsionada en favor de la fabricación de bienes de consumo no esencial y rezagada en los sectores básicos para el desarrollo - siderurgia, química y petroquímica, maquinaria y equipos industriales. De esa manera, no se han logrado los objetivos sociales visualizados (aunque subsidiariamente) en la política de control de importaciones para fines de balance de pagos, puesto que se alentó poderosamente la creación de una industria nacional de bienes de consumo con énfasis excesivo en aquellos "suntuarios", y se crearon fallas y desequilibrios en la estructura productiva que siguen pesando en las perspectivas de aceleración de la industrialización latinoamericana.

Es cierto que la definición de lo que es "esencial" y lo que no lo es, constituye algo indudablemente precario, en particular bajo el punto de vista de la composición de una estructura productiva. Muchos de los bienes de consumo duradero que se consideran "suntuarios" - automóviles, por ejemplo - tienen o no ese carácter conforme la utilización circunstancial de que son objeto. Y las fabricaciones correspondientes no sólo están asociadas a la producción de otros productos que son bienes de capital esenciales - camiones, tractores, motores de uso estacionario, etc., - sino que constituyen mercados para materias primas industriales y productos intermedios - acero, otros metales, productos fundidos, forjados, partes y piezas de todos tipos, etc., - que se utilizan indistintamente en la fabricación de bienes de consumo, suntuario o no, y bienes de capital y que por lo general se caracterizan por requerir escalas de fabricación muy amplias, escalas que se obtienen apenas por acumulación de todas las demandas de productos terminados, cualquiera sea la naturaleza de éstos. Sin embargo, a pesar de la limitación que se deriva de estas consideraciones, parece innegable el efecto distorsionador de los criterios de

/control de

control de las importaciones sobre la estructura productiva de la industria latinoamericana. Obsérvense, a este respecto, los elevados montos de importaciones que todavía persisten en América Latina en rubros para los cuales la región dispone claramente de ventajas comparativas potenciales, ya sea por los recursos naturales en que se basan las producciones respectivas (acero, celulosa y papel, numerosas fabricaciones químicas básicas, orgánicas e inorgánicas) o por otras características de su fabricación y las aptitudes naturales o adquiridas en muchos de los países de la región (productos de transformación de la madera, maquinaria y equipos, etc.).

En tercer lugar, otro inconveniente importante de una industrialización obtenida como subproducto de medidas de equilibrio del balance de pagos es la desvinculación de ese proceso en relación a la programación industrial. O una aplicación sistemática de tal programación no existe - por la razón bien comprensible de que no vale la pena establecerla, puesto que los instrumentos de promoción que se utilizan son manejados en el plano o en función de los problemas de los pagos exteriores -, o cuando existe, es ineficaz y platónica, por falta de instrumentos de acción. Esta desvinculación constituye una circunstancia particularmente negativa por razones obvias, de las cuales sólo se destacará una en esta oportunidad: el carácter estrechamente interdependiente y de crecimiento autosustentado que caracteriza a las actividades industriales en una economía moderna y de complejidad creciente, como ya son hoy día las de gran número de países latinoamericanos. La creación de determinadas actividades es indispensable al establecimiento de otras que utilizan sus productos como insumos, si es que no se desea proseguir en la iniciación de actividades de fabricación de carácter terminal, totalmente dependientes de la importación de sus insumos de materias primas y de maquinarias. E, inversamente, la expansión de determinadas fabricaciones de productos terminados puede ser una condición necesaria para la creación de un mercado para una determinada materia prima (celulosa, acero, aluminio, etc.) o producto semiterminado (productos forjados, semiproductos mecánicos variados, productos químicos, etc.) compatible con la escala económica mínima en las actividades correspondientes

/- circunstancia

- circunstancia tanto más importante en la práctica cuanto es cierto que es en esas fabricaciones "básicas" que se encuentran las relaciones menos satisfactorias entre esas escalas económicas y los mercados nacionales latinoamericanos.

Las consideraciones anteriores muestran el importante papel que debe normalmente caber a la programación del desarrollo industrial, como complemento de los mecanismos de mercado, en la creación de estructuras industriales integradas y equilibradas, mediante la adopción de criterios selectivos que lleven a la secuencia más adecuada en cada caso en el establecimiento de nuevas industrias.<sup>2/</sup> Si la promoción de actividades industriales depende de manera predominante de la protección indiscriminada que resulta de la política de equilibrio del balance de pagos, determinada por criterios necesariamente ajenos a la orientación del proceso de industrialización, la programación industrial pierde la oportunidad de cumplir con su propósito y se encuentra reducida a poco más de simple adorno de las estructuras administrativas nacionales, incapaz de impedir la creación de estructuras industriales desequilibradas.

La reorientación de políticas económicas que en este caso se requiere, como se observará con más detenimiento en capítulo ulterior, es compleja y tiene relación con gran número de aspectos de la política económica general. Sería necesario, en parte, orientar la solución de los problemas de los pagos externos más en función de medidas de fondo y estrechamente articuladas a la política monetaria, y, en la menor medida posible, a través de controles de importación extremadamente elevados aplicados de manera prolongada o permanente. El poder alcanzar este objetivo depende, desde luego, de la aplicación simultánea de medidas efectivas de estabilización monetaria, en vista de la muy estrecha vinculación entre las presiones inflacionarias y los problemas de pagos exteriores.

---

<sup>2/</sup> Se ha sugerido que la programación como complemento de los mecanismos de mercado podría asumir mayor importancia en un contexto regional latinoamericano, en relación con los países de menor desarrollo relativo y la integración económica regional, que en un contexto puramente nacional, que es el que se tuvo presente de manera especial en el texto.



Dicha reorientación debería ir acompañada, por un lado, de una redefinición profunda del arancel aduanero, restituido éste a su función predominante o exclusiva de instrumento de protección industrial y manejado éste en función de los objetivos y secuencias que resultaran de la programación industrial; y, por otro lado, de una utilización mucho más frecuente y eficaz de instrumentos de promoción industrial, que sólo en fecha reciente han comenzado a difundirse a través de América Latina: modalidades perfeccionadas y más variadas de crédito industrial, exenciones fiscales y creación de utilidades públicas o de infraestructura en estrecha relación con las inversiones privadas, entre otros instrumentos. Es cierto que tales instrumentos de promoción se han estado utilizando desde antes en muchos países de América Latina. Pero la observación que cabe aquí, es que la utilización de dichos instrumentos ha sido insuficiente y relativamente poco eficaz, como resultado precisamente de la falta de articulación - imposible de lograr en la práctica, en las condiciones presentes - con un mecanismo de sustitución de importaciones que está basado en el control del comercio exterior y que, en muchos casos, produce resultados contrarios a los deseados en la programación industrial. Mientras que, en otros casos, la sobreposición de métodos de promoción - el proteccionista y el directo - en beneficio de una misma actividad llega a originar situaciones de reserva de mercado y subsidios de capital que representan transferencias de recursos exageradas, probablemente innecesarias para lograr el efecto promotor propuesto.

La discusión de este aspecto, esto es, de los instrumentos de la política de promoción que deberían reemplazar de manera creciente a los controles de importación como mecanismo principal de la industrialización en el curso de la próxima década, será tratado en uno de los capítulos siguientes.

### 3. La economía de capital y la aceleración del crecimiento

Otro importante aspecto de la reorientación necesaria de la industrialización latinoamericana es el relativo a la economía de capital, afectada negativamente por políticas específicas y prácticas varias que se aplican de manera particular al desarrollo de las ramas de industria más capital-intensivas, como la siderurgia, las industrias químicas, la fabricación de celulosa y papel y la metalurgia de los no ferrosos, entre otras.

El primer aspecto por mencionar es el relativo a las dimensiones económicas de planta, a la magnitud de las economías de escala que se obtienen en establecimientos que se acerquen a aquellas dimensiones económicas y a la insuficiencia de los mercados nacionales en relación a este requisito. Los análisis sectoriales que sustentan este estudio, como asimismo los párrafos dedicados a los diferentes aspectos del problema de la tecnología en el capítulo primero, ilustran ampliamente este tema y permiten cuantificar de manera aproximada los beneficios de escala que se pierden por motivo del aislamiento de los mercados nacionales en algunos sectores de industria principales. La integración económica latinoamericana es el instrumento adecuado para lograr escalas de producción crecientes y cada vez menos distanciadas de las dimensiones de planta que predominan en los mercados externos y donde la industria latinoamericana tendrá que entrar a competir en un futuro ojalá cercano. Este aspecto se analizará en el contexto del capítulo siguiente, dedicado a los problemas de la integración económica regional y del acceso a los mercados mundiales.

Pero hay una cuestión en cierta forma previa y quizás de mayor importancia práctica en el corto y medio plazo y es la tendencia a la mala utilización de capital mediante dimensiones de planta inferiores al mínimo económico e inferiores incluso al tamaño que sería permitido por los respectivos mercados nacionales. En otras palabras, la tendencia a no aprovechar debidamente todas las oportunidades de maximizar las dimensiones de las plantas industriales que se van estableciendo, dentro de lo permitido por los volúmenes ya alcanzados por el consumo aparente. Mientras los países no aprovechen las oportunidades que se les ofrecen

/en sus

en sus propios mercados en cuanto a lograr las economías de inversión y de costos de producción permitidas por escalas de fabricación más elevadas, ¿cómo es posible tomar en cuenta, en el plano de las proposiciones prácticas, una ampliación multinacional de los mismos mercados?

En efecto, son relativamente frecuentes las situaciones, en las industrias "básicas", de mercados nacionales que individualmente considerados y en su magnitud total serían escasamente suficientes - o incluso insuficientes del todo - para el funcionamiento de una sola planta de dimensión mediocrementemente económica y que, a pesar de eso, muestran dos y tres plantas en operación, compartiendo tan reducido mercado y representando, por las deseconomías de escala que incorporan, un uso considerablemente desproporcionado de capital.

Tres ejemplos ilustran ese tipo de situaciones. El primero es relativo a la industria del aluminio, que en un país latinoamericano presenta dos plantas en operación, de 20 000 toneladas de aluminio metálico de capacidad anual cada una, aproximadamente, y una tercera planta en construcción, de 25 000 toneladas anuales de capacidad. La inversión fabril (edificios y equipo, excluyendo obras sociales, infraestructura, etc.) de estas tres plantas integradas (incluyen también la producción de alúmina), estimada en base a coeficientes técnicos extraídos de una de las publicaciones de la CEPAL, representa en conjunto unos 114 millones de dólares, o 1 750 dólares por tonelada de capacidad. Si la capacidad sumada de esas tres plantas - 65 000 - se obtuviera en una sola planta de esa misma capacidad total, la inversión correspondiente puede estimarse en unos 83 millones de dólares (alrededor de 1 270 dólares/ton), esto es, permitiría un ahorro de 31 millones de dólares o casi el 30 por ciento de la inversión estimada actual en las tres plantas. En realidad el ahorro de capital sería probablemente mucho mayor, porque cada una de esas plantas requiere cuantiosas inversiones en obras de infraestructura (carreteras, suministro de agua, de energía etc.), que no se han tomado en cuenta en la estimación anterior. Y hay todavía que agregar que la construcción de una sola planta de 65 000 toneladas de capacidad estaría muy lejos de agotar las economías de escala posibles en

/este rubro,

este rubro, que se caracteriza por el rápido decrecimiento de las inversiones unitarias hasta bastante por encima de las 100.000 toneladas, capacidad ésta que es común en los mercados mundiales.

Otro ejemplo, en el campo siderúrgico, es relativo a dos plantas que se han construido simultáneamente, cada una con una capacidad inicial de unas 500.000 toneladas de lingotes de acero, para expansión posterior hasta los 2 millones de toneladas. La inversión conjunta que representan esas dos plantas integradas es ciertamente superior a los 600 millones de dólares, mientras que una sola planta del doble de la capacidad inicial mencionada permitiría una inversión probablemente poco superior a la mitad de esa cifra. Es cierto que la inversión inicial de las dos plantas se encuentra inflada por el sobredimensionamiento de numerosas instalaciones auxiliares, originado en la intención de posterior expansión y que la inversión por tonelada que corresponderá a las expansiones será correspondientemente más baja. Pero esta circunstancia no contradice el hecho de que la misma práctica del sobredimensionamiento de las inversiones iniciales, corriente en la industria siderúrgica, podría haberse aplicado a la construcción de una sola planta, con capacidad inicial de 1 millón de toneladas de lingotes, postergándose para fecha posterior el comienzo de construcción de la segunda planta, de acuerdo al crecimiento del mercado. El ahorro de inversiones durante el período en que las dos plantas se mantienen en funcionamiento por debajo de la capacidad mínima económica (alrededor de 1 millón de toneladas, puesto que se trata, en ambos casos, de fabricación de productos laminados planos), habría sido considerable.

Finalmente, un tercer ejemplo es derivado del sector de las industrias químicas. En un país de la región se encuentran funcionando tres plantas de etileno, utilizando como materia prima el propano en unos casos y la nafta en otros. Esas tres plantas, con una capacidad de producción total de unas 35.500 toneladas (y una producción efectiva inferior) representan una inversión total de unos 12 millones de dólares. La misma capacidad de producción total, obtenida de una sola planta, no requeriría una inversión superior a unos 6 a 8 millones de dólares, esto es, lo mismo que en el ejemplo anterior relativo a la siderurgia, poco superior a la mitad de lo invertido en la fragmentada industria existente.

/¿Qué circunstancias

¿Qué circunstancias o qué políticas determinan prácticas desperdiciadoras de capital como las que arriba se ejemplificaron y que se observan a través de toda América Latina? Hay ciertamente circunstancias particulares de país a país y de rama de industria a rama de industria.

A tal resultado contribuye, por una parte, la actitud de los poderes públicos frente a la existencia de diferentes proyectos alternativos para iniciar la misma fabricación, que consiste en considerar la aprobación simultánea de todos esos proyectos como una decisión ventajosa para el país, con vistas a aumentar (supuestamente) el volumen total de las inversiones realizadas. Esa actitud no toma en cuenta, por un lado, la reducción de las escalas de producción en cada uno de esos proyectos que se hace inevitable y, por otra parte, que el incremento de las inversiones obtenido es ilusorio al nivel global de la economía. A ese resultado contribuye también, en buena medida, la falta de organismos asesores de los poderes públicos suficientemente preparados para proceder a una evaluación técnica y económica adecuada de los grandes proyectos - y además, en algunos casos, la limitada gravitación político-administrativa de esos organismos, cuando existen, en las jerarquías burocráticas nacionales.

Contribuye a resultados similares, de mala utilización de capital, la competencia entre grupos internacionales para el establecimiento de facilidades de producción en los países antes importadores de los productos de su fabricación y la actitud simplista de las entidades nacionales, de dividir aritméticamente el mercado entre los diferentes interesados en efectuar la inversión propuesta, desde luego con el complemento de la creación de tarifas protectoras de magnitud inversamente proporcional a las escalas resultantes, de nuevo bajo la ilusión de contribuir a engrosar las inversiones en industrias "básicas" y descuidando los aspectos fundamentales de las escalas, las inversiones por tonelada de capacidad y los costos de producción.

La misma actitud es la que asumen con frecuencia las autoridades centrales frente a las reclamaciones internas de tipo regionalista. La elevación del desarrollo regional interno equilibrado al primer plano de las preocupaciones políticas nacionales, en la América Latina de nuestros días, está originando un serio problema de localización de industrias

/básicas, en

básicas, en vista de la creciente subordinación de las consideraciones de eficiencia y costo a las preocupaciones de tipo regionalista. La fuerte presión política que acompaña con frecuencia a los reclamos de carácter regional, dificulta a los gobiernos centrales tomar decisiones que signifiquen optimizar la localización y la escala de producción. Situaciones de este tipo son comunes a prácticamente casi todos los países latino-americanos y abarcan desde la instalación de refinerías de petróleo hasta la creación de industrias siderúrgicas, petroquímicas e, incluso, de fabricaciones de automotores.<sup>3/</sup>

Complemento de lo anterior es el período de gestación extremadamente dilatado de los grandes proyectos, que además de otros inconvenientes representa inmobilizaciones de capital considerables durante períodos excesivos.<sup>4/</sup> A esta situación contribuyen diferentes factores, entre los que se destacan la falta de orientaciones definidas por parte de los gobiernos en cuanto a las características técnicas y financieras, como asimismo de localización, que desearían ver incluidas en los proyectos y la subsiguiente improvisación de tales orientaciones bajo presiones y contra presiones de los distintos grupos interesados, durante un período de tiempo tanto más dilatado cuanto menos preparado se encuentra el gobierno para formular sus directivas o, por lo menos, para actuar como árbitro entre los diferentes inversionistas potenciales. Tales inversionistas, desde luego, no son siempre grupos privados, ni tampoco empresas del exterior,

---

<sup>3/</sup> Podrían también mencionarse otros factores, muchos de ellos de naturaleza social e institucional que provocan una deficiente utilización del capital y que se vinculan con los obstáculos que dificultan la operación industrial, en América Latina, en más de un turno diario de trabajo.

<sup>4/</sup> Muchas veces también un dilatado período para la obtención de un producto comerciable, en los comienzos de la operación industrial, es un corolario de la prolongada gestación de los grandes proyectos. Pero en esta situación también inciden factores de otra naturaleza, en cuyo análisis no cabe entrar en esta oportunidad.

puesto que también algunas veces intervienen entidades estatales autónomas o semiautónomas, cuyos intereses o puntos de vista no siempre coinciden con los del poder central. Agudiza la situación y, en particular, la dificultad del gobierno central en desempeñar ese papel de árbitro, la falta de preparación técnica - algunas veces total - de los organismos públicos a los que correspondería la función de asesorar en las decisiones políticas finales. Esta falla de las instituciones a las que correspondería evaluar técnica y económicamente, con suficiente profundidad y detalle, las diversas características y repercusiones a través de la economía de diferentes proyectos de inversión alternativos, mostrará muy probablemente tendencia a agudizarse en el futuro, en virtud tanto de la creciente complejidad tecnológica de las modernas industrias que corresponderá implantar, como del rápido aumento en el número de proyectos de inversión de gran tamaño que se hará necesario manipular anualmente, a través de toda la región, como consecuencia de las perspectivas de crecimiento en los principales sectores de industria.

Las conclusiones que corresponde extraer de las consideraciones anteriores, desde el punto de vista de la eventual reorientación de la industrialización latinoamericana en el curso de la próxima década del desarrollo, son relativas a la introducción de algunas modificaciones fundamentales tanto en las políticas relativas a los grandes sectores de industria, como a las instituciones que orientan la política de inversiones y serán formuladas más explícitamente en capítulo ulterior.

#### 4. La utilización de la mano de obra y las técnicas alternativas

Un aspecto sobresaliente del desarrollo industrial latinoamericano ha sido la persistencia de márgenes apreciables de desempleo, aun en los casos en que se han registrado esfuerzos considerables de promoción industrial y de creación de nuevas actividades manufactureras. La observación de este desempleo persistente y aún, en muchos casos, creciente, ha difundido preocupaciones acerca de la capacidad del proceso de industrialización en esta parte del mundo para absorber mano de obra y ha inducido a buscarle las causas profundas, ya sea en los cambios de la estructura intersectorial de la economía que acompañan al desarrollo, en las proporciones de los factores que caracterizan a las modernas técnicas productivas o en ambos factores a la vez. Los cambios de estructura son, principalmente, representados por la proporción decreciente del sector agrícola tanto en el producto, como en la ocupación de mano de obra y la reducción en la mano de obra ocupada en las actividades agropecuarias a raíz del aumento de la productividad en las mismas actividades. El carácter de las técnicas productivas disponibles para aplicación en el sector manufacturero, al reflejar las proporciones de los factores presentes en los países desarrollados, donde se originan esas técnicas, acentuaría las necesidades de capital en detrimento de las de mano de obra, por unidad de producto, y de esa forma sumaría sus efectos a la liberación de mano de obra producida por la tecnificación agrícola. De esta manera se configuraría como un "círculo de hierro" en el desarrollo latinoamericano, puesto que los esfuerzos de modernización agrícola y de introducción de la tecnología más avanzada en las actividades secundarias sólo incrementarían el producto global al precio de un creciente desempleo "estructural".

Hay en este planteo algunos aspectos que necesitan considerarse con más detención, al menos desde el ángulo del desarrollo industrial.

La capacidad de absorción de mano de obra de la economía es función de dos variables principales: la tasa global de desarrollo del producto y las proporciones de los factores que caracterizan a las "técnicas eficientes". Una insuficiencia del ritmo de crecimiento del producto, para una expansión demográfica dada, determina necesariamente cierto margen de desempleo, el que será tanto más apreciable cuanto mayor la intensidad de capital de

/las técnicas



las técnicas productivas predominantes. Valores crecientes y, desde luego, muy elevados, de crecimiento de la población activa, requieren, como es obvio, la elevación paralela de la tasa de crecimiento del producto que es capaz de asegurar el pleno empleo. Ahora bien, el ritmo de crecimiento depende de manera predominante de la tasa de formación de capital y, por otra parte, de la eficiencia con que se aplica el capital, esto es, de la relación producto-capital.

La situación latinoamericana, en relación al planteo anterior, es bastante desfavorable, en vista de la acelerada expansión demográfica y de la tendencia al debilitamiento del ritmo de crecimiento del producto, a su vez reflejo de dificultades originadas en el sector externo (comportamiento desfavorable de la capacidad para importar, características desfavorables del movimiento de capitales) y de la insuficiencia de la formación de capital, en los aspectos tanto de proporción de producto que es ahorrado e invertido, como de la eficiencia con que se distribuyen y utilizan a través de la economía las inversiones correspondientes.

¿Cuáles son los aspectos específicamente industriales que contribuyen a esta situación? Tomando en primer lugar lo relativo a la insuficiente formación de capital en la economía, parece claro que a eso contribuyen la escasa formación de capital dentro de las mismas empresas industriales, esto es, el nivel inadecuado del autofinanciamiento en la mayor parte de los sectores industriales, tal como se observa en otras partes de este informe, como asimismo los relativamente bajos niveles de rentabilidad que, a pesar de la elevada protección arancelaria, predominan en muchos sectores de industria, en particular los de más alta densidad de capital. A estos factores negativos, que son, desde luego, un reflejo de las estructuras industriales y empresariales todavía precarias que prevalecen en prácticamente todos los países de América Latina, se agrega la circunstancia de que la inexistencia de mecanismos de captación del ahorro, como serían los mercados de capitales por la precariedad de éstos, dificulta y disminuye la formación de capital en el sector empresarial de la economía.

En segundo lugar, la situación anteriormente mencionada de debilitamiento del ritmo de crecimiento del producto es también fruto de lo que parecería ser una relación producto-capital decreciente en muchos de los sectores industriales y, de nuevo, de manera particular en aquellos que utilizan el capital en mayor proporción. Las variadas circunstancias que contribuyen a un deficiente aprovechamiento del capital, ya sea por concepción y/o realización defectuosa de los "grandes proyectos" industriales, por escalas de producción insuficientes, o por falta de complementariedad entre inversiones privadas e inversiones públicas de infraestructura, algunas de ellas ya mencionadas en este mismo capítulo y discutidas en profundidad en los análisis sectoriales que sirven de apoyo a este informe, representan otros tantos factores de depresión de la relación producto-capital. Esto es, los obstáculos y dificultades que han venido acumulándose en el camino de los grandes proyectos relativos, principalmente, a siderurgia, a los metales noferrosos, a las industrias químicas y determinando necesidades de inversión por unidad de producto desmedidas, son un factor de primera importancia en la reducción de la capacidad de crecimiento de la economía y, de esta manera, contribuyen poderosamente a disminuir la capacidad de absorción de población activa en el sistema productivo.

Si este diagnóstico es correcto, el sentido general de las medidas correctivas sobresale claramente. La creciente presión demográfica y la probable continuación en el futuro previsible de la influencia desfavorable ejercida por el sector externo, requieren maximizar el ritmo de crecimiento del producto en función de una mayor movilización de recursos internos de inversión y de una mayor (y creciente) eficiencia en la utilización de los escasos recursos de capital, en el doble sentido de una distribución a través de la economía que corresponda más de cerca a las ventajas comparativas y a la situación competitiva en el plano mundial y de creación de estructuras productivas más eficientes, en el sentido de que contrarresten la tendencia declinante y luego incrementen la creación de producto por unidad de capital. La primera de estas dos condiciones, la que requiere una asignación de los recursos más acorde a las ventajas comparativas, presupone un mayor recurso a los precios de mercado como mecanismos

/orientadores de

orientadores de las inversiones, así como la eliminación de las distorsiones que afectan a los sistemas de precios. La segunda condición hace indispensable la aplicación de políticas y de procedimientos administrativos en materia de selección y orientación de las inversiones en los "grandes proyectos", mucho más definidas y precisas y mucho más independientes de consideraciones regionalistas desvinculadas de cualquier estrategia de desarrollo y mucho más articuladas a una programación económica general (e industrial, en particular) coherente y efectiva.

Las consideraciones que anteceden han sido formuladas suponiendo que se adopten, al programar y realizar las inversiones, las técnicas productivas "eficientes" disponibles en los países en que se procesa el desarrollo tecnológico. ¿Significa esto que el carácter capital-intensivo de la evolución tecnológica moderna en nada contribuye a los problemas de empleo de las economías latinoamericanas, y que el "estado de las técnicas" no ofrece alternativas al desarrollo industrial de nuestros países, o que las posibilidades de un desarrollo tecnológico "autónomo", en el sentido de responder a los factores condicionantes (tamaños de mercados, precios relativos de los factores de producción, características diferenciales de las materias primas y recursos productivos disponibles localmente) presentes en nuestro medio económico e industrial y no en los países altamente industrializados, son inexistentes?

Conviene considerar brevemente cada una de estas interrogantes.

En primer término, es cierto que la evolución tecnológica moderna aparece caracterizada, en la mayor parte de los casos, por técnicas productivas que, en términos relativos, requieren cada vez más capital y menos mano de obra, por unidad de producto. Los resultados de los estudios sobre ramas de industria específica, así lo comprueban. Hasta qué punto esta evolución es determinada por factores de naturaleza científica y tecnológica, independientes de la "conveniencia económica" de los países en que se desenvuelve la investigación básica y aplicada o resulta de un efecto de sustitución entre capital y trabajo inducido por la discrepancia creciente entre los precios de esos factores productivos, es materia todavía controversa. Pero el resultado, en ambos casos, es uno solo; la creciente intensidad de capital de los procesos productivos que integran las técnicas modernas.

/Los países

Los países en desarrollo, como los latinoamericanos, se encuentran prácticamente compelidos a adoptar dichas técnicas, a pesar de los mayores requerimientos de capital y menor utilización de mano de obra que de ellas resultan, porque tales técnicas son por lo general "más eficientes", en el sentido económico de esta expresión, esto es, permiten obtener un mayor producto por unidad de cualquiera de los factores productivos aplicados y, por lo tanto, también del factor productivo que es escaso en los países en desarrollo, el capital. De este modo, aunque los avances tecnológicos en los países desarrollados respondan a la preocupación de ahorrar mano de obra, el hecho de que por lo general también permitan ahorrar capital los hace atractivos para los países en desarrollo, que de esa manera se ven abocados a un problema de desempleo, resultante de la insuficiencia del ritmo de crecimiento de la economía frente al "estado de las técnicas" que prevalece.

En otras palabras, la sustitución de capital por mano de obra, con vistas a aumentar la ocupación, representaría para nuestros países el sacrificio de una proporción variable del producto, esto es, sólo sería posible mediante la adopción de técnicas productivas "menos eficientes". Es este hecho que representa el nudo del problema tecnológico de los países en desarrollo: la naturaleza de las técnicas que se encuentran disponibles y la dirección que sigue, con velocidad creciente, el desarrollo de la moderna tecnología, hacen que la incorporación sostenida de nuevas técnicas, de que depende la modernización de las economías atrasadas y la ocupación productiva de elevadas proporciones de la población en edad de trabajar, sólo sean compatibles a niveles muy altos de crecimiento del producto bruto, en contraste con la experiencia histórica de desarrollo de América Latina.

La segunda interrogante de la enumeración anterior, sobre la existencia de alternativas tecnológicas, requiere ahondar más en este tema. La rigidez que caracterizaría al "estado de las técnicas" es solamente una generalización que encubre situaciones particulares diferentes, en distintos sectores de industria.

/La existencia

La existencia de alternativas tecnológicas - esto es, la posibilidad de ajustar la intensidad de capital a la escasez relativa de los factores - es para efectos prácticos insignificante, en las industrias que se caracterizan por la aplicación de procesos continuos de transformación, tales como las industrias químicas, la siderurgia, la transformación de los metales no ferrosos. En estas actividades de transformación, sometidas algunas de ellas en años recientes a una rapidísima evolución tecnológica, las nuevas técnicas que van surgiendo representan fuertes economías de mano de obra, escalas económicas mínimas cada vez más elevadas y una creciente inmovilización de capital por unidad de producto.<sup>5/</sup> Las "alternativas", en el caso de esta industria, no son técnicas contemporáneas dotadas de igual eficiencia, sino que representan etapas de la evolución tecnológica anterior, caracterizadas, es cierto, por una mayor utilización del recurso mano de obra, pero al mismo tiempo dando lugar a un sacrificio, muy apreciable, en los sectores de más rápida evolución tecnológica, de producto por unidad de capital aplicada. De esta manera, la "adaptación tecnológica" a las condiciones del medio requeriría la adopción de procesos anticuados y menos productivos, los que, además, muchas veces son también inferiores a los procesos más avanzados del punto de vista de la calidad de los productos que entregan.

La situación es diferente y algo más favorable en relación a industrias, como las de transformación de metales, las textiles y otras de bienes de consumo, que se caracterizan por la existencia de mayor variedad de equipos, con grado de especialización variable y, por otra parte, sometidas muchas de ellas a una evolución tecnológica menos rápida. La elección de la máquina-herramienta necesaria para hacer un dado trabajo de transformación de acero o un dado producto mecánico, admite una gama relativamente amplia de opciones en cuanto al grado de automatismo y de especialización versus universalidad del equipo y otras características técnicas, función del tamaño de las series de producción, de la organización del trabajo dentro del taller y de los precios relativos del

---

<sup>5/</sup> Estos aspectos están ampliamente documentados en los análisis que sustentan a este estudio preliminar, relativos a las industrias siderúrgica, química y de celulosa y papel.

capital y de la mano de obra. Un cálculo económico adecuado permite seleccionar técnicas de producción y equipo de producción que, sin dejar de representar la solución más productiva en relación al factor escaso, permiten utilizar mayor proporción de mano de obra y menor proporción de capital. La gama de alternativas tecnológicas de sentido "económico" que de esta forma se ofrecen, es variable de acuerdo a las características de la industria y del medio industrial en que ésta se encuentra radicada. Por lo general, la selección de técnicas productivas y de equipos de producción que se hace en estas industrias, en América Latina, es inadecuada, por falta de información tecnológica en los medios empresariales y por falta de los requisitos de un cálculo económico adecuado, como asimismo por la existencia de factores de distorsión en los precios relativos de los factores de producción que inducen decisiones inadecuadas en cuanto a la selección de técnicas (este último aspecto es tratado más adelante).

No sería razonable pensar que este tipo de distorsión en las decisiones empresariales pudiera explicar una proporción apreciable del desempleo o de la insuficiente capacidad de absorción de mano de obra de la industria manufacturera de nuestros países. El margen de sustitución de capital por mano de obra, que en el mejor de los casos sería posible de eliminarse las diferentes distorsiones y otros obstáculos a decisiones "adecuadas", probablemente nunca llegaría a pesar en la balanza de manera apreciable, en favor de una política de pleno empleo. Pero sí, mucha influencia tendría la adopción de tales decisiones "económicas" en mejorar la rentabilidad de las operaciones industriales en las ramas de industria mencionadas, lo que sí contribuiría a la solución del problema de empleo por vía indirecta del mejoramiento de la formación de capital en la empresa - y por lo tanto en la economía - y de la elevación de la relación producto-capital en algunos sectores de industria y, a la postre, en la economía. De esta manera, al contribuir a un más elevado ritmo de crecimiento del sector manufacturero y de la economía, una selección de técnicas productivas más adecuadas estaría contribuyendo a suavizar los problemas de empleo en la economía.

Elemento adicional a considerar a este respecto, de gran importancia práctica, es la incidencia de las políticas y modalidades de promoción industrial que se aplican en la generalidad de los países latinoamericanos y que representan un fuerte incentivo económico al uso del capital, en detrimento de una mayor utilización de mano de obra, en la orientación de las inversiones y en la selección de las técnicas productivas y los equipos de producción. En efecto, en años recientes la política industrial latinoamericana ha descansado en proporción creciente en la concesión de exenciones tributarias y subsidios sobre la inversión realizada, que en la práctica distorsionan el cálculo de rentabilidad en el sentido de favorecer las soluciones de más elevada capitalización. El mismo efecto es inducido por otras prácticas, tales como las exenciones arancelarias para la importación de bienes de capital. Finalmente, ejercen una influencia similar las distorsiones en los precios de mercado de los factores de producción, en la medida en que éstos se apartan de los "precios de equilibrio" correspondientes, como por ejemplo, la práctica de tasas de interés relativamente bajas en los préstamos de crédito industrial (y los valores fijos de tales préstamos, en ambientes inflacionarios) y la imposición de niveles de salarios similares en las diferentes regiones de un país, independientemente de su grado de desarrollo y de su dotación de recursos productivos.

Todos estos factores contribuyen igualmente a la creación de estructuras productivas que limitan las oportunidades de empleo y favorecen la sobreinversión.

Consideremos, por ende, la cuestión de un desarrollo tecnológico "autónomo", esto es, realizado básicamente en los mismos países latinoamericanos y, por lo tanto, independiente de los condicionantes que imperan en el mundo industrializado y que no responden a los requerimientos del medio económico latinoamericano. Evidentemente, lo que importa aquí considerar no es la conveniencia de tal tipo de desarrollo que se da por sentada, sino su viabilidad, en las condiciones del mundo contemporáneo.

Quien conoce la debilidad de las estructuras de investigación científica y aplicada de América Latina, la desvinculación tradicional de éstas, aun en los países que más han avanzado en este aspecto, en relación a los medios industriales y la limitada conciencia del papel de la investigación en el desarrollo nacional que predomina en los medios oficiales de todos nuestros países, no puede considerar sino como utópica tal perspectiva de "autonomía", ya sea total o siquiera parcial o limitada a algunas ramas del saber puro o aplicado. La impracticabilidad de este "diseño" es reforzada por la observación del panorama mundial en materia de intercambio tecnológico. La "dependencia" tecnológica no se limita a los países en desarrollo, sino que caracteriza en primer término a los mismos países desarrollados, que mantienen entre ellos un intercambio de informaciones tecnológicas de intensidad incomparablemente superior a la que caracteriza las relaciones de ellos con el mundo subdesarrollado y que, además, muestran una interdependencia que se extiende a todos los países industrializados, sin excepción, no habiendo ninguno que se destaque como centro o fulcro absoluto del sistema tecnológico mundial.

En efecto, el balance de pagos por concepto de transferencia de la tecnología muestra una muy fuerte "dependencia" de todos los países industrializados, inclusive los Estados Unidos, en relación a la importación de conocimientos técnicos. Y un país tan altamente industrializado y de tan notables tradiciones en materia de originalidad tecnológica, como es Alemania Occidental, presenta un balance de egresos e ingresos por concepto de tecnología sólo ligeramente favorable.

Además - aspecto que parecería reforzar las observaciones anteriores -, no se observa ninguna correlación positiva de valor elevado entre la proporción del producto bruto absorbido por los gastos públicos y privados con la investigación tecnológica y el ritmo de expansión del producto bruto nacional. Estados Unidos y Gran Bretaña, los dos países que muestran una proporción de gastos de investigación más elevada, son aquellos que más moderadamente han crecido en la postguerra. Mientras que Japón, Italia y Francia, países con una

/experiencia de



experiencia de crecimiento mucho más apreciable, dedican a la investigación pura y aplicada proporciones sustancialmente menores de su producto nacional, basando extensamente su desarrollo industrial en la importación de conocimientos técnicos y en la reproducción de tecnologías conocidas.

La conclusión que podría extraerse a este respecto sería, quizás, aquella de que una muy sustancial "dependencia" es inevitable - y no es, por si misma, un obstáculo a alcanzar ritmos de desarrollo superiores a los que muestra América Latina en el pasado reciente. Pero que la "eficacia" de tal "dependencia" depende, probablemente de manera decisiva, de la existencia de un nivel relativamente elevado de investigación tecnológica propia, orientada específicamente a facilitar la adaptación de las técnicas y procesos de producción a las condiciones locales. El hecho de que este "resorte intermediario" de investigación tecnológica no esté presente en América Latina, es lo que acentúa los aspectos negativos y diluye los aspectos positivos de la "dependencia" y le atribuye el falso carácter de obstáculo a la aceleración del desarrollo industrial latinoamericano.

En resumen, se han expuesto en los sucesivos párrafos de esta sección los puntos de vista siguientes:

a) La capacidad de absorción de mano de obra en la economía, en una primera aproximación, es determinada por la tasa global de desarrollo y por las proporciones de los factores que caracterizan a las "técnicas eficientes". Después de considerarse separadamente cada uno de estos aspectos, se ha sugerido que en el desarrollo de la próxima década probablemente pesará más el primer factor que el segundo. En otras palabras, importa más, desde el punto de vista de la orientación de política económica, tratar de elevar la tasa global de desarrollo (crecimiento del producto), que intentar influenciar directamente la capacidad de absorción de mano de obra por medio de procedimientos en relación con la selección de procesos y equipos que sean más mano de obra intensivos, con la promoción deliberada de pequeñas industrias, etc.

b) A la conclusión anterior ha contribuido el convencimiento de que las "técnicas alternativas" disponibles en el mundo contemporáneo ofrecen un campo de maniobra a la política industrial de los países en desarrollo - y en particular, a los latinoamericanos - muy limitado. Esta idea ha sido discutida brevemente en algunos de sus diferentes aspectos.

c) La "selección de técnicas" con vistas a aumentar la utilización de mano de obra - en los casos en que es factible - parece más importante como instrumento de acción indirecta, a través del ahorro de capital que permite, que por su impacto directo a través de la intensidad en el uso del factor trabajo que caracterizan a los procesos y a los equipos. La selección de técnicas "adecuadas" permitirá a la economía crecer más dentro de la misma tasa global de acumulación de capital, a través del mejoramiento de la relación producto-capital en varios sectores de industria. Y ésta parece ser la faceta más importante del problema de las técnicas alternativas y el empleo a tomar en cuenta en la estrategia para la próxima década del desarrollo.

##### 5. El financiamiento de la expansión industrial y la eficiencia y productividad de las actividades industriales

Las dificultades y obstáculos de la industrialización latinoamericana que tienen raíces en problemas de financiamiento son múltiples y complejas, pero para los efectos de este esbozo de diagnóstico pueden reducirse a unos pocos aspectos fundamentales, resumidos en un planteamiento relativo a las dificultades de expansión de las "industrias básicas".

El crecimiento de los sectores industriales de importancia estratégica para la aceleración del desarrollo - materias primas industriales basadas en la transformación de recursos naturales, semiproductos y bienes de capital - es generalmente frenado por la insuficiente formación de capital en esos mismos sectores, agudizado todavía más por la dificultad de atraer capitales de otros sectores de industria (por la debilidad o inexistencia práctica de mercados de capitales nacionales) o del exterior (dificultades de acceso al mercado mundial de capitales públicos) y por la existencia de obstáculos a la incorporación de inversiones directas del exterior (c por el reconocimiento de algunos inconvenientes posibles en esa solución).

/Este planteamiento

Este planteamiento implica la indentificación de tres categorías principales de problemas - el autofinanciamiento en la industria, los mercados de capitales como fuente de financiación de largo plazo y la política relativa a capitales extranjeros - que se considerarán sucesivamente a continuación.

Tomemos en primer lugar la capacidad de formación de capital en los sectores industriales mismos. Este problema está en estrecha relación con el llamado "autofinanciamiento" de la industria.

La capitalización de utilidades no-distribuidas, o autofinanciamiento, es en América Latina (juzgado en base a los limitados elementos de juicio disponibles), por lo general, inferior a las cifras registradas en los países desarrollados, en el promedio de la industria - y muy probablemente la disparidad de situaciones sea aun mayor en los sectores de industria de mayor base tecnológica y mayor ritmo de expansión. Además, la inferioridad a este respecto de la situación latinoamericana es probablemente más acentuada de lo que muestran las cifras. En efecto, los datos revelan (y la experiencia permite ampliar esa información factual) que los montos destinados a depreciaciones son en América Latina sumamente bajos, lo que se debe a la aplicación de una política tributaria que durante mucho tiempo no se ha ajustado, en muchos países, a las situaciones inflacionarias predominantes. Resulta de esta circunstancia que una gran parte de los fondos a que se refiere el autofinanciamiento se destinaron en realidad a cubrir la insuficiencia de la reserva de depreciación, lo que significaría una reinversión de utilidades - como fuente del financiamiento de la expansión industrial - todavía más modesta, en la industria latinoamericana. Como orden general de magnitud, relativa al promedio de la industria, podría mencionarse una proporción del autofinanciamiento de un 10 a un 20 por ciento del total de las fuentes de fondos en los países latinoamericanos, en comparación con un 30 por ciento en la industria de los Estados Unidos.

Estas cifras son relativas al promedio general de la industria y probablemente ocultan, en relación a América Latina, variaciones importantes de rama a rama de industria, en que la fabricación de bienes de consumo corriente y consumo duradero muestra una rentabilidad - y una

/proporción de

proporción de autofinanciamiento - muy superior a la fabricación de materias primas industriales y de bienes de capital. Los análisis sectoriales de siderurgia e industrias químicas demuestran fehacientemente esta afirmación.

Esta insuficiencia de la formación interna de capital en los sectores podría ser compensada por transferencias de recursos desde otros sectores a través del mercado de capitales a largo plazo o por la contratación de préstamos en el exterior. ¿Cuál es la situación latinoamericana a este respecto?

El recurso a los mercados de capitales se ha visto disminuir en América Latina, en lugar de aumentar, en los últimos años, como resultado de la inhibición de esos mercados por la inflación persistente, en cuanto a la emisión de títulos de renta fija y por la lentitud extrema con que la estructura familiar de las empresas está siendo reemplazada por las modernas formas societarias, en cuanto a la emisión de acciones y otros títulos de participación en el capital.

El primer aspecto de la paralización de los mercados de capitales a largo plazo por efectos de la inflación, ya ha sido mencionado anteriormente y no requiere traer a colación mayores argumentos. Sólo vale la pena destacar la importancia del engranaje que es el mercado de capitales, en una economía de mercado, para lograr una permanente distribución de los recursos de capital a través de la economía. El mercado de capitales es un factor fundamental para lograr una reorientación del proceso de asignación de recursos en un sentido de mayor racionalidad y eficiencia económica, por limitar el proceso de autofinanciamiento a los casos en que la expansión de la misma empresa en que se generan los capitales, se justifique económicamente. Dada la inexistencia de aplicaciones productivas alternativas, que representen al mismo tiempo una garantía de resistencia a la corrosión inflacionaria, la empresa es muchas veces empujada a reinvertir sucesivamente sus ganancias en la misma operación industrial, independientemente de una justificación económica. De esa forma se origina un factor que determina, en muchos países (en particular aquellos de oportunidades de inversión menos diversificada) los elevados márgenes de sobreinversión o, alternativamente, de subutilización de la capacidad, que existen en numerosas ramas de industria.

/Otro aspecto

Otro aspecto importante es el de la interrelación del mercado de capitales, el autofinanciamiento y la necesidad de recurrir a inversiones del exterior. La baja rentabilidad, reduciendo el autofinanciamiento, aumenta la dependencia en relación a los capitales del exterior. Pero si existiera un activo mercado de capitales de largo plazo - basado en una efectiva estabilización - una rentabilidad insuficiente para alimentar el autofinanciamiento no sería necesariamente obstáculo a la expansión de la empresa, puesto que ésta podría entonces proceder a la colocación ya sea de acciones o de títulos de renta fija en el mercado. Y de esa manera se obviarían los inconvenientes resultantes de una dependencia exagerada de inversiones directas del exterior en algunas ramas de industria.

En cuanto a la estructura familiar de la mayor parte de las empresas nacionales - incluso de una proporción elevada de las de mayor tamaño y dedicadas a fabricaciones de gran contenido tecnológico - este problema será discutido en la sección siguiente, en el contexto del análisis de las implicaciones de la necesidad de fortalecer la empresa latinoamericana.

Pasemos, por lo tanto, a considerar brevemente la última de las tres categorías de problemas enumeradas a comienzos de esta sección: la política relativa a los capitales del exterior.

En primer término, consideraremos los préstamos a largo plazo y en seguida las inversiones directas.

Como se ha visto en la sección correspondiente del capítulo anterior, la financiación de proyectos de desarrollo industrial con préstamos del exterior, en la última década, ha representado una proporción muy modesta de los préstamos totales obtenidos por América Latina y además ha mostrado una tendencia declinante en los últimos años, la que probablemente continuará e incluso podrá acentuarse en el futuro, como resultado de ciertas tendencias recientes.

/En efecto,

En efecto, existe una marcada inclinación a reducir el monto y la variedad de asignaciones de la ayuda externa, lo que se traducirá de manera creciente en el futuro en la necesidad de recurrir a préstamos de naturaleza comercial o bancaria, en lugar de fondos "blandos", para financiar el desarrollo industrial latinoamericano.

En vista del costo apreciablemente más elevado de esos préstamos comerciales - por su naturaleza y también por la situación presente de los mercados de capitales en el mundo -, surge la pregunta de importancia crucial - ¿está la industria latinoamericana en condiciones de financiar su desarrollo, esto es, la rentabilidad de esa industria será lo suficientemente elevada como para sufragar el costo de su capital obtenido como préstamo?

Sin querer adelantar una respuesta categórica, porque los elementos en juego son muchos y variados, pueden aducirse algunas reflexiones. La rentabilidad promedio de la industria latinoamericana es probablemente inferior a la rentabilidad promedio de la industria de los países más avanzados, aunque la muy fragmentaria información disponible no permite juicios concluyentes al respecto. Esta comparación de promedios, desde luego, no permite ignorar diferencias importantes, entre uno y otro grupo de países, en la rentabilidad de ramas de industrias y de empresas individuales. Si bien el promedio general latinoamericano puede ser más bajo, es probable que esté presente una situación distinta y hasta en algunos casos inversa, en ciertas ramas o subramas de industria y, en particular, en empresas que gozan de una reserva de mercado prácticamente total. Pero lo que importa retener, en relación al tema del financiamiento, es la menor capacidad de la industria latinoamericana para financiar su expansión mediante la reinversión de utilidades. Algunos datos disponibles mencionados anteriormente muestran que la proporción del llamado autofinanciamiento es, en términos relativos y en promedio, en América Latina, alrededor de la mitad de lo que es característico en la industria de Estados Unidos y probablemente también de Europa Occidental.

A esta situación contribuye la baja rentabilidad, a su vez ocasionada por las condiciones de mercados y escalas de fabricación reducidas, niveles de eficiencia y productividad insuficientes por razones tanto de tecnología como de organización interna o de utilización de la capacidad, etc., con que trabaja la mayor parte de la industria latinoamericana. A pesar de los altos márgenes de protección arancelaria que fijan límites muy elevados al establecimiento de precios de venta, los niveles de los costos presionan y deprimen la rentabilidad de las empresas hasta un punto en que se les hace difícil financiar continuamente su crecimiento. El desplazamiento del énfasis en la ayuda externa de los fondos "blandos" hacia fondos "duros", en el panorama latinoamericano de los próximos años, debería evaluarse en sus probables consecuencias en relación a la situación que se ha mencionado.

Otros aspectos del problema del financiamiento industrial, en particular aquellos vinculados a las inversiones directas del exterior, serán considerados brevemente en la sección siguiente de este capítulo, relativa a la empresa latinoamericana.

6. La empresa latinoamericana y los requerimientos de la modernización tecnológica

El fortalecimiento de la empresa latinoamericana constituye una premisa de fundamental importancia en cualquier esfuerzo organizado de aceleración del ritmo de desarrollo de nuestros países. A ese efecto hay que concebir y aplicar con energía y visión un conjunto de medidas especiales que aseguren su sobrevivencia y su florecimiento frente a la competencia del exterior. Pero lograr este objetivo de manera eficaz y sin desmedro de la indispensable colaboración externa constituye una meta compleja, quizás una de las más difíciles de concretar, de todo el conjunto de disposiciones de política económica que deberán dar vigor renovado al desarrollo latinoamericano en el curso de la próxima década. Es

/así, principalmente,

así, principalmente, en vista del hecho de que las medidas de fortalecimiento del empresario local, si se aplicaran con carácter simplemente defensivo, tendrían por efecto crear un aislamiento todavía mayor de nuestras economías y de esa manera agravar los problemas de la ausencia del acicate de la competencia y del creciente desnivel tecnológico.

Los requerimientos a que deberá atender la empresa latinoamericana, son aquellos que se encuentran dictados:

- a) por las necesidades de la competencia, interna y externa;
- b) por las imposiciones de la innovación tecnológica;
- c) por los requisitos de una continuada colaboración externa, en los aspectos de capital y de tecnología.

La capacidad de competir en los mercados externos se hace indispensable en la medida en que los cambios en la estructura productiva que acompañan el avance de la industrialización, permiten iniciar exportaciones de manufacturas, ya sea a los mercados de la región, como a los de otras regiones, en uno y otro caso en competencia con gran número de productores. Y la introducción de las innovaciones en materia de procesos y de productos que el progreso técnico va entre-gando, requiere aptitudes muy específicas en lo tecnológico y una sólida base en lo financiero. Por otra parte, la colaboración externa, en particular en lo relativo a las inversiones directas, sólo asume aspectos de "dominación", cuando no encuentra empresas locales de suficiente solvencia técnica y financiera con las cuales asociarse.

La competencia, la innovación tecnológica y la colaboración externa, financiera y tecnológica, se traducen en cierto número de condiciones o características que debería llenar la empresa latinoamericana, en particular en cuanto a:

- a) tamaño;
- b) disposición de crecer y de innovar;
- c) capacidad de competir sobre una base de costos y precios decrecientes;
- d) solidez y flexibilidad financieras.



En cuanto al tamaño, la debilidad de la empresa latinoamericana se revela en dos aspectos principales. Por una parte, hay una proporción demasiado elevada de establecimientos artesanales, de características prefabbriles, en estado de gran atraso tecnológico y sin posibilidades prácticas de evolucionar progresivamente hasta una situación de industria fabril moderna. La existencia de un estrato artesanal en la mayor parte de los sectores de industria, de magnitud variable de acuerdo al sector y al ambiente industrial, es una característica generalizada y no sólo entre las industrias de bienes de consumo. Tal industria artesanal deriva las razones de su existencia ya sea de la existencia de una demanda muy limitada en relación a algunos productos de características especiales, lo que no permite la producción en serie de la industria moderna, o de factores de localización geográfica. Lo peculiar de América Latina no es la existencia de un estrato artesanal en la industria sino la proporción desmesuradamente grande que alcanza tal estrato, como lo demuestran las cifras que a este respecto se han dado en el capítulo anterior, situación ésta que probablemente tiene raíces en la debilidad de la industria no-artesanal de las mismas ramas de actividad, que no tendría el vigor necesario para competir con los pequeños productores, a pesar de las condiciones primitivas en extremo en que éstos funcionan.

Por otra parte, el estrato fabril muestra tamaños de empresa y de planta muchas veces insuficientes, en comparación con las escalas económicas que serían dictadas por la tecnología vigente. La debilidad de la empresa latinoamericana, bajo este aspecto, estará probablemente agravándose, en vista de que el progreso técnico en muchas ramas de industria tiene por efecto ampliar progresivamente la capacidad máxima de las "unidades básicas de procesamiento" que es técnicamente factible, lo que lleva a desplazar las capacidades "óptima" y "mínima económica". Ha sido éste el caso, por ejemplo, de muchas industrias químicas, en particular las derivadas del petróleo, cuyas escalas económicas se duplicaron en el curso de la última década, tendencia ésta que probablemente seguirá vigente en el curso de la próxima década.

/La disposición

La disposición a innovar y a crecer tampoco es el elemento fuerte de la empresa latinoamericana y poco extraña que así sea, en vista del aislamiento competitivo en que esa empresa ha tenido que desenvolverse. La estructura familiar, en cuanto a la propiedad del capital y al desempeño de las funciones de dirección y gerencia, ha sido muchas veces un factor de retraso en el ritmo de crecimiento de la empresa. En efecto, en régimen de propiedad familiar, se recurre con frecuencia al autofinanciamiento, en vista de que el aporte de capitales del exterior significaría la posibilidad de perder el control societario, con lo cual se ajusta el ritmo de crecimiento de la empresa a la lentitud natural del proceso de autofinanciamiento. Y el autofinanciamiento es en América Latina, en promedio, bastante inferior al registrado en las industrias de Europa Occidental y de los Estados Unidos, como también ha sido mencionado anteriormente.

La capacidad de competir en precios, que es un motor fundamental del progreso industrial, presupone la capacidad de alimentar dentro de la empresa un proceso constante de reducción de los costos, mediante inversiones de modernización y perfeccionamiento y un esfuerzo paralelo, no menos importante, de revisión continuada de los métodos de gerencia y administración y organización del trabajo. En contra de este comportamiento dinámico de la empresa conspiran, no sólo el carácter societario "cerrado" de ésta (que, por otra parte, encuentra apoyo para persistir en la inexistencia casi total de mercados de capitales), sino también, en cierta medida, la escasez de cuadros administrativos con entrenamiento profesional y la misma capacitación, muchas veces precaria, de la mano de obra. El panorama en cuanto a la dificultad en adaptarse a situaciones de competencia, desde luego, no estaría completo sin que fuera mencionado el efecto entorpecedor de la protección como instrumento predominante de la industrialización.

Finalmente, en cuanto a los aspectos de financiación, las dificultades que aquejan a la empresa latinoamericana son la insuficiencia del apoyo recibido del sistema bancario y del mercado de capitales, el que se traduce en muy escasas posibilidades de financiación de capital de trabajo, como asimismo de financiación de las necesidades de capital a

plazo medio (en relación, por ejemplo, con la producción para la exportación de bienes de capital). Estas dificultades inciden particularmente en la capacidad de introducir innovaciones o de iniciar la exploración de nuevos mercados.

Las debilidades de estructura que aquejan a la empresa latinoamericana son, desde luego, el resultado de las dificultades que ésta afronta y de los obstáculos que ha debido vencer para establecerse y sobrevivir en un medio económico no del todo favorable, o por lo menos no favorable al desarrollo de unidades de producción en concordancia con los requisitos del mundo contemporáneo.

Los obstáculos que la empresa latinoamericana por lo general debe afrontar son, entre otros, los que muy escuetamente se mencionan a continuación.

En primer lugar, debe mencionarse la frecuente presencia de importantes deseconomías externas. La insuficiencia de las facilidades de utilidad pública, en efecto, representa pesadas cargas para las empresas, que en muchos casos deben construir carreteras, o pavimentar calles, o prospectar y desarrollar sus propios abastecimientos de agua o energía eléctrica, o entrenar y capacitar su mano de obra u organizar su propio sistema de comunicaciones que reemplace los sistemas postal, telegráfico y telefónico para todos los fines prácticos inexistentes, o construir moradas para residencia de su personal, o construir sus propios ramales o desvíos ferroviarios, o mantener stocks de materias primas de magnitud desproporcionada como manera de precaverse en contra de la irregularidad de los transportes públicos. La sobrecarga de costos de inversión y costos de operación que de ahí resulta, es sumamente grande y a ella hay que sumar el no menos importante efecto indirecto representado por la perturbación de las operaciones y la distracción de la atención de los dirigentes de la empresa hacia tareas que en realidad no les deberían corresponder.

En segundo lugar, está la inexistencia casi total de una infraestructura institucional de apoyo a la empresa, la que sería formada - a semejanza de lo que es corriente en los países industrializados-

por organizaciones de clase, organizaciones de iniciativa estatal o de carácter mixto, a las que la empresa pudiera recurrir de manera continuada y rutinaria para solucionar sus problemas de funcionamiento, en particular de una operación en niveles crecientes de eficiencia y productividad, como asimismo en relación con análisis de las tendencias de los mercados y con el estudio de nuevos productos, nuevos procesos de producción y nuevas materias primas, en materias de consultoría industrial y de organización interna, etc. La precariedad institucional en estos aspectos determina la ausencia de poderosos instrumentos externos de dinamización de la empresa, la que en los medios industriales latinoamericanos tiene que derivar de sí misma, de sus recursos y de sus motivaciones propias todos o la mayor parte de los impulsos de mejoramiento y progreso, impulsos éstos que, en gran medida, en los países industrializados, son suministrados por el medio exterior a la empresa.

En tercer lugar, son algunas veces muy fuertes los incentivos a un comportamiento, por parte de la empresa, predominantemente comercial y especulativo, con perjuicio de la gestión económica y tecnológica. Las tendencias a este tipo de gestión, que se originan en los antecedentes sociales y profesionales de ciertos grupos empresariales, en lugar de encontrar en las políticas oficiales un ambiente desfavorable, son al contrario estimuladas por la misma inestabilidad e indeterminación de esas políticas, como también por las situaciones de inflación crónica que prevalecen en gran número de casos.

Pueden mencionarse, en cuarto lugar, importantes obstáculos en el campo de la financiación: la inexistencia de un mercado de capitales que opere la repartición del ahorro de acuerdo a las necesidades y aptitudes de crecimiento en los diferentes sectores de la economía, independizando el crecimiento sectorial de la capacidad de autofinanciamiento en cada sector, y el anacronismo del sistema bancario y de las modalidades de crédito y financiación del punto de vista de una economía industrial moderna.

Viene, finalmente, todo el vasto y variado campo de la impropiedad de las políticas económicas nacionales en muchos aspectos de fundamental importancia. Como simple ejemplificación pueden señalarse, a este

/respecto, las

respecto, las políticas relativas a las grandes inversiones (y a las inversiones externas) que conducen a la multiplicación de las empresas similares y a la fragmentación de las escalas de producción como preventivo en contra de la formación de situaciones monopolistas, ignorando las ventajas de las economías de escala y la posibilidad de medidas de defensa del consumidor y de la economía nacional de tipo administrativo, de amplia aplicación en otras regiones, como asimismo los múltiples inconvenientes de una prolongada indefinición en relación a los "grandes proyectos", o la ausencia de criterios apropiados sobre la cuestión de la empresa privada versus empresa pública. Acerca de esta última cuestión se observa además, con frecuencia, la tendencia a plantear el problema en términos de opción ideológica o de principios inmutables de política económica, sin ninguna referencia explícita a lo que debería ser una preocupación fundamental, esto es, las condiciones de eficiencia y productividad del emprendimiento, las que pueden inclinarse en favor de la iniciativa privada o de la iniciativa pública según sean las circunstancias particulares del medio industrial y de la rama fabril de que se trate.

Esta última cuestión es, desde luego, una de las más difíciles, en el desarrollo industrial latinoamericano y no es ésta la oportunidad para discutirla con detención. Solamente se pretende sugerir la necesidad de que el debate de esa cuestión - y la adopción de disposiciones de política económica en ese campo - se realice en un marco más amplio que el observado hasta ahora, tomando en cuenta interrogantes como, por ejemplo, los que se indican a continuación. Si el medio económico y social de alguno de nuestros países no ha podido producir, en el pasado, generaciones de empresarios adecuadas, en cantidad y en calidad, ¿es legítimo deducir de aquí que tampoco podrá producirlos en el futuro; y puede razonablemente discutirse esta eventualidad sin tomar en cuenta de manera simultánea la creación de condiciones favorables a aquella eclosión empresarial? No se trata exclusivamente, o siquiera de manera predominante, de condiciones de rentabilidad, pero sí de condiciones favorables en cuanto a motivación y a eficiencia de acción. ¿Y serán

/las condiciones

las condiciones para la creación de administradores eficaces de empresas públicas muy diferentes de las que requiere la empresa privada?

Finalmente, cabe mencionar entre los obstáculos que debe vencer la empresa latinoamericana para sobrevivir y desarrollarse, las condiciones hoy día mucho más difíciles para la incorporación de nuevas empresas y nuevos empresarios que en el pasado, cuando los países desarrollados dieron los primeros pasos en el camino de la industrialización en aspectos tales como la magnitud económica de la empresa, la inversión por obrero, el nivel de los requerimientos tecnológicos de la función empresarial o las posibilidades de evolución de la pequeña empresa hacia la mediana y la gran empresa.

¿Cuáles serían las líneas generales de la acción necesaria para obviar los obstáculos antes mencionados y hacer posible un fortalecimiento progresivo de la empresa latinoamericana? La enumeración de dificultades en los párrafos anteriores fácilmente permite la identificación de tales medidas, de tal manera que será suficiente resumirlas brevemente y en grandes líneas.

En primer lugar, quizás como el aspecto de mayor importancia práctica, cabe mencionar la necesidad de una mayor estabilidad y permanencia en las políticas económicas nacionales que afectan a la empresa e influyen su comportamiento en materia de costos e inversiones, de tal manera que ésta pueda ampliar su horizonte de planeación económica y, por otra parte, políticas definidas y persistentes en favor de la mantención de una suficiente estabilidad monetaria, interna y externa. Aspecto complementario del anterior, es el requerimiento de que las políticas económicas nacionales se diseñen y apliquen de manera a contrarrestar y anular en la mayor medida posible los impulsos en el sentido de la inestabilidad que se originan en el sector externo de la economía.

En segundo lugar, se hace necesaria una mayor coordinación de las inversiones públicas con las inversiones del sector privado, a fin de que aquéllas contribuyan a la creación de economías externas de que depende en no pequeña medida la elevación de la eficiencia y productividad de las inversiones productivas.

Por otra parte, se hacen necesarios esfuerzos deliberados y persistentes de organización de una estructura financiera y de crédito moderna y eficaz, ajustada a las necesidades de una industria manufacturera de magnitud y complejidad crecientes.

Como iniciativa conjunta de las empresas, a través de sus asociaciones profesionales y del estado, se requiere también, de manera urgente, la creación sistemática de la indispensable infraestructura institucional, en relación con la investigación tecnológica, la extensión industrial y la consultoría en los diferentes aspectos de la operación industrial, etc.

Finalmente, en relación a los capitales del exterior, el camino parecería estar en la promulgación de disposiciones que favorezcan las fórmulas de asociación societaria de tales capitales con empresas del país. Esta orientación, sin embargo, sólo podrá ser eficaz en la medida en que se vayan poniendo en práctica, con resultados positivos, las demás medidas de fortalecimiento de las estructuras internas y organizativas de la empresa latinoamericana anteriormente mencionadas, pues muy poco podría esperarse de fórmulas de asociación y cooperación entre socios de muy diferentes grados de solidez económica y financiera. La misma observación aplicase como condición para poder recurrir con más frecuencia y mayor intensidad a las licencias de procesos y de know-how en general como mecanismo de transferencia de la tecnología alternativa a las inversiones directas del exterior, en vista de las dificultades, reveladas en la práctica, para lograr una absorción eficaz de la tecnología externa, cuando la entidad recipiente se encuentra colocada en un nivel tecnológico sustancialmente inferior al de la entidad licenciadora. En otras palabras, la separación entre el aporte de capitales y el aporte de técnicas es un problema que, una vez afrontado mediante fórmulas de cooperación internacional que abaraten y agilicen la práctica de los acuerdos de royalty, deja todavía pendiente otro problema, el de la capacidad de absorber por tal procedimiento las innovaciones tecnológicas del exterior.

7. Problemas relacionados con la integración regional y la apertura progresiva a la competencia externa

En el capítulo anterior se ha pasado revista a las características más salientes de la situación actual en cuanto a los esfuerzos que se están desplegando para dar un nuevo impulso al proceso de industrialización en América Latina, mediante la ampliación de los mercados y la introducción de la competencia, como un medio de dinamizar aquel proceso. En ese contexto, se efectuó un rápido balance de los avances y dificultades registradas en el desarrollo de los esquemas integracionistas latinoamericanos - la ALALC, el MCCA y la CARIFTA -, lo que se completó con un breve examen de la evolución de las exportaciones de manufacturas, cuya promoción ha sido encarada y puesta en práctica en los últimos años por numerosos países latinoamericanos.

Además de exponerse las características más salientes de los mencionados esquemas de integración y de las políticas de promoción de las exportaciones, se formularon también algunas apreciaciones críticas sobre los resultados obtenidos en la utilización de los instrumentos mencionados. El propósito principal de este capítulo es el de ofrecer un enfoque interpretativo de las deficiencias a que se hizo referencia en el capítulo anterior.

Se vió allí que, básicamente, los caminos elegidos para alcanzar los objetivos que se buscan con los planes integracionistas eran la liberación comercial, por una parte, y los acuerdos de complementación por la otra, además de la tarea complementaria de la coordinación de sus políticas económicas y comerciales y de armonización de los instrumentos de regulación de su comercio exterior.

En lo que se refiere al primero de ellos, la liberación o integración comercial, el camino tomado por la ALALC consistió, como es sabido, en proceder por medio de una serie de negociaciones, producto por producto, a alcanzar aquella liberación.

El contar con mayores mercados a su disposición, sería, de ese modo, un aliciente de importancia para los respectivos procesos de industrialización.



Este enfoque no ha tenido hasta el momento resultados que pueda considerarse hayan influido decisivamente para la reorientación y reorganización del desarrollo industrial latinoamericano, aunque, como ya se señaló anteriormente, es innegable que el limitado intercambio de productos industriales que se ha registrado hasta el momento ha tenido consecuencias positivas para la industria instalada, habiendo en otros casos también favorecido la instalación de nuevas fabricaciones. Pero para las economías latinoamericanas de poca diversificación industrial y tradicionalmente orientadas casi exclusivamente en lo industrial hacia el mercado interno, éste no podrá ser un elemento dinámico suficiente. Se trata en realidad de un instrumento que podría calificarse de estático o indirecto, en cuanto a su aptitud de influir en el desarrollo industrial. Como se insinuó anteriormente, este medio resultaría idóneo para esos propósitos si se tratara de economías más complejas y diversificadas, con intercambio considerable en productos industriales, además de otras condiciones en cuanto a infraestructura y movilidad de factores.

Entre los países de la ALALC, era muy difícil crear algo partiendo de la sola supresión de las barreras arancelarias entre ellos, aplicada a un comercio recíproco de poca monta, como es el caso de las manufacturas.

En la evolución del comercio intrazonal se acusan tendencias poco tranquilizadoras: en efecto, si se analizan las importaciones intrazonales,<sup>6/</sup> se advierte que después de haber aumentado ininterrumpidamente hasta 1964, se encuentran estancadas desde 1965 hasta 1967 inclusive, fluctuando alrededor de los 750 millones de dólares. En este último año, tal hecho adquiere aún mayor relevancia negativa, si se considera que se produjo en circunstancias en que era dable esperar un aumento, ante la contracción experimentada por las provenientes del resto del mundo.

---

<sup>6/</sup> Excluyendo a Bolivia y Venezuela, cuyas listas nacionales entraron en vigencia en el transcurso de 1968 y a fines de 1967, respectivamente.

En párrafos anteriores se expresó el convencimiento de que si bien el programa de liberación ha inducido la aparición de corrientes de intercambio de productos industriales, propiciando así la ampliación o instalación de capacidades industriales, su acción ha distado mucho de corresponder a las expectativas que se cifraron al establecer la Zona y sus mecanismos. En efecto, conviene destacar a este respecto que, desde su mismo origen, la ALALC fue siempre considerada como un instrumento cuyos objetivos trascendían el ámbito de liberación comercial: los propósitos de que fuera un instrumento de desarrollo general - y aún específicamente industrial - estuvieron presentes desde el origen, haciéndose cada vez más explícitos y ocupando un lugar de importancia creciente en todas las formulaciones que la Zona iba ideando para cumplir sus objetivos.

Lo que quiere destacarse aquí es que el programa de liberación ha servido básicamente para impulsar un intercambio industrial que, no por modesto, deja de revestir importancia para las economías latinoamericanas, tradicionalmente replegadas sobre sí mismas, pero no ha tenido influencia significativa sobre los respectivos procesos de desarrollo. Bien puede calificarse el aporte que surge de ese intercambio - que a su vez tampoco ha llegado a ser de gran peso en el global de la Zona - como marginal, en cuanto a su influencia en los respectivos procesos de industrialización.

Ya se adelantaron algunas razones que pueden esgrimirse para explicar esa insuficiencia. Se atribuye, en muchos casos, a la reversibilidad de las concesiones, el que no sirvan como base segura para un intercambio estable. Sin embargo, mientras que este mismo factor se presenta, por una parte, como responsable de la falta de un ritmo aceptable de avance por medio de determinados mecanismos (listas nacionales), por otra, su recíproca - la irreversibilidad - al provocar resistencias entre los sectores interesados de los países, se erige en uno de los obstáculos que impiden el avance por mecanismos (lista común y acuerdos de complementación) que incluyen ese elemento de irrevocabilidad.

Resultaba muy improbable que, asignado a la liberación comercial el papel más importante, pudiera llegarse a una verdadera integración de los procesos de desarrollo. Ello implicaba suponer que al liberar el intercambio de sus barreras arancelarias y dejarlo en el relativamente

/libre juego

libre juego de la economía, se generarían inversiones para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el intercambio así liberado. Las resistencias y dificultades son múltiples y en muchos casos justificadas. ¿Cómo pueden abrirse mercados a importaciones competitivas sin, por ejemplo, asegurarse que los insumos básicos de ambas producciones competitivas tendrán el mismo tratamiento o los incentivos otorgados por los gobiernos para la instalación de empresas extranjeras guardarán relación entre sí?

Estos problemas, junto con el del carácter más bien estático del programa de liberación (incluidos los acuerdos de complementación que servían exclusivamente como camino adicional para llegar a las listas) llevaron a la ALAIC a considerar a la llamada política regional de inversiones y a un programa de coordinación de políticas económicas y comerciales y armonización de instrumentos de regulación del comercio exterior, como los factores que podrían dinamizar el proceso de integración. Estas fueron las ideas que motivaron la resolución 100, en la que llega a aceptarse el concepto de "localización programada de industrias de carácter zonal", se declara explícitamente que el programa debe tener por objetivo "una distribución equitativa de los beneficios de la integración", y se establece que los medios y estímulos a utilizarse deben ser todos los que inciden en un proceso de integración industrial y no solamente los de política comercial.

Por otra parte, el convencimiento de que resulta poco menos que imposible avanzar en el camino de la integración sin la coordinación de políticas y armonización de instrumentos y también la coordinación de los programas nacionales de desarrollo, impulsa también a iniciar actividades en todo estos órdenes. La relativamente más avanzada de ellas es probablemente la que se refiere a los trabajos sobre la posibilidad de un arancel externo común. Se está recién en la etapa de recolección de datos sobre la base de una muestra. También aquí parece difícil el avance sin algunas definiciones previas de los gobiernos (tales como qué industrias y en qué medida deben ser protegidas, relaciones con la fijación con el tipo de cambio, etc.). En éste, al igual que en otros casos de coordinación

/de políticas

de políticas o armonización de instrumentos, tropieza precisamente con la falta de claridad de las mismas políticas nacionales o con vacíos de que ellas adolecen.

Las resoluciones 99 y 100 depositaron muchas esperanzas en la posibilidad de avances sustanciales en el campo de la integración industrial, trasladando la responsabilidad principal para lograrlo a los grupos de estudio y a la CADI que deberían elaborar fórmulas concretas de integración por sectores, para lo cual se contaba nuevo régimen de los acuerdos de complementación, instituido por la resolución 99. En la misma resolución 100 se expresa que "se tendría en cuenta la importancia de que los estudios de integración sectorial sean ratificados mediante la definición política de las partes contratantes para lograr su pronta ejecución".

Además de esta nueva vía que se quiso poner a disposición de los países para lograr los objetivos de integración industrial, siguió funcionando otro camino paralelo que se tradujo, como ya se ha expresado anteriormente, en varios acuerdos de complementación firmados y en negociación cuyas disposiciones evolucionaron con la tendencia ya indicada: mientras que al principio establecían meramente desgravaciones que se incorporaban a la lista nacional y se extendían a todas las partes, a partir de la resolución 99 cesó esa extensión automática y empezó a incluirse otras disposiciones, tal como la obligación de armonizar en el futuro el tratamiento a terceros países, a la vez que tendían a incluir listas mucho más numerosas de productos.

Tampoco se ha avanzado significativamente en estas líneas de acción: ni los acuerdos de complementación firmados,<sup>7/</sup> ni el resto de los acuerdos, inclusive los que están actualmente en negociación, cambiarán

---

<sup>7/</sup> El acuerdo petroquímico (N° 6) incluye elementos que lo distinguen netamente de los otros acuerdos firmados, tales como la reserva recíproca de mercados, establecimiento de una tarifa externa común, de reglamentación de la competencia (procedimiento anti-dumping), etc. Existen ciertos temores que mediante las disposiciones de reglamentación de la competencia en él incluidas, puedan no ser compatibles con los propósitos de que el acuerdo funcione a niveles competitivos. No obstante, y computados todos los factores, considérase que el acuerdo de referencia constituye un paso de carácter positivo.

fundamentalmente esta situación de estancamiento. No sólo porque su aporte - aun cuando debe reconocerse que es creciente - seguirá siendo cuantitativamente de poca importancia, sino porque la proliferación de estos acuerdos en los que intervienen generalmente sólo parte de los países de la zona, no parece ser, por esta razón, el camino más adecuado para llegar a los objetivos que se buscan.

La acción de la CADI constituyó otra de las líneas de acción de la integración industrial. En una primera etapa, y tal como se expuso extensamente en el capítulo anterior, surgió la proposición de fórmulas de integración para dos sectores: el petroquímico y el siderúrgico, tratándose, en este último caso, de fórmulas de alcance bastante más limitado.

La falta de avance hacia la integración en los términos previstos en las resoluciones 99 y 100 ha sido atribuida a dos órdenes de razones. Uno de ellos podría denominarse como la insuficiencia institucional del Tratado de Montevideo, de las resoluciones 99 y 100 y en general de toda la estructura jurídica de la ALALC, para atender acuerdos de complementación que incluyeran compromisos concretos para la promoción de una determinada actividad industrial, sobre todo en lo relativo a la fiscalización de su cumplimiento y a la realización de inversiones a programas de asistencia técnica para fomentar o reactivar ajustes de los existentes.

A este respecto parece oportuno destacar que la reciente concertación del acuerdo de complementación petroquímico entre varios países de la región (Bolivia, Colombia, Chile y Perú), contará para su futura implementación no sólo con el organismo administrador que prevén sus disposiciones, sino también con el funcionamiento de la Corporación Andina de Fomento, que vendría así a cubrir, en este caso, aquella insuficiencia de que se hablaba.

El otro orden de razones y que tal vez podría explicar el fracaso de las fórmulas de integración que se barajaron en la CADI, especialmente para el sector petroquímico, tiene que ver también con otra insuficiencia: la de las fórmulas que estaban en discusión para satisfacer las resistencias, muchas de ellas muy legítimas, con que los gobiernos llegaron a estas

/negociaciones. Esa

negociaciones. Esa tantas veces mencionada falta de voluntad o decisión política es la expresión de la imposibilidad de los gobiernos de abandonar a su suerte a industrias instaladas, o de someterlas a una competencia para la cual no están preparadas, o aún de abandonar proyectos cuyos beneficios aparecen como mucho más inmediatos y concretos que los ofrecidos por las fórmulas de integración. Con respecto a esta posición de los gobiernos frente a las industrias ya instaladas (que son prácticamente todas o la gran mayoría para los países mayores y varios de los medianos), no debe olvidarse que la aptitud de las estructuras productivas de América Latina para recibir y absorber cambios, es relativamente reducida y en todo caso muy inferior a la que caracteriza, por ejemplo, a la industria europea. En Europa ha sido posible confiar en la capacidad de cambio, digamos "pacífico", de tales estructuras bajo el impacto de la competencia, en vista del gran papel de la innovación tecnológica en esas economías, de la más elevada capacitación del elemento empresario y de toda una serie de elementos de infraestructura técnico-industrial que facilitan la reabsorción y conversión dinámica de los embates de la competencia. Varios de estos elementos faltan, en grado mayor o menor, en las economías subdesarrolladas. Es necesariamente un juego difícil y peligroso, con riesgos no despreciables. Por lo tanto, parecería indispensable que el conjunto de medidas correctivas, en estos países, fuera orientado con vistas a preparar la estructura productiva para los cambios necesarios, en realidad indispensables. Y para estos efectos se necesitan "acuerdos sectoriales" que correspondan a un concepto de mayor amplitud, como más adelante se sugiere.

Lo anterior quiere decir que las iniciativas sobre fórmulas de integración deben comprender, además del programa en sí de desarrollo y desgravaciones, los dispositivos que aseguren al máximo la viabilidad nacional de dichas fórmulas. Estímase que, en este sentido, resulta indispensable incluir disposiciones que tengan en cuenta los problemas que se interponen para que los países puedan encarar con más decisión los procesos de integración. Tales disposiciones estarían dirigidas no sólo

a crear esquemas de carácter correctivo para aminorar los efectos negativos de la integración (extinción de empresas, etc.), sino que se trataría de aprovechar la oportunidad para impulsar un proceso de reorganización de la industria, enfocando con carácter dinámico la capacitación de las empresas en materia de escala, eficiencia de producción, etc., a fin de que las empresas latinoamericanas estuvieran en condiciones de competir con las grandes corporaciones internacionales.

Tal como surge de los párrafos anteriores, la modalidad de enfrentar los problemas que plantea la integración industrial ha sido, a partir de la etapa iniciada por las resoluciones 99 y 100, la de encarar las soluciones en el marco de los diversos sectores industriales considerados. Este modo de operar ha llevado insensiblemente a que en muchos casos se alienten expectativas en el sentido de que existirá un equilibrio de beneficio dentro de cada sector para todos los países.

Parecería que todo intento de afrontar el problema del equilibrio de beneficios de alguna manera que implique una mensuración de los mismos, sea cual fuere la variable elegida - contribución al producto bruto, incremento del consumo o de las inversiones, etc. - llevará a obstáculos quizás insuperables, entre otras razones por el hecho de que, en las condiciones de desarrollo económico y social que caracterizan a los países subdesarrollados, una parte muy importante de tales beneficios toma formas muy difícilmente mensurables, como ser la creación de economías externas, de complementariedades físicas indispensables para el desarrollo de ciertas otras industrias o de promoción de equilibrio regional interno en los países participantes. Esto no significa, desde luego, que cada uno de estos países no pueda proceder a una evaluación de los beneficios que le aporta su participación en el proceso de integración, en el marco de su programación nacional del desarrollo económico y social, sino solamente que tales evaluaciones son muy difícilmente cuantificables de una manera que pueda llevar a comparaciones entre los países que den algún sentido cuantitativo a la expresión "equilibrio de beneficios".

En párrafos anteriores, al formularse un juicio crítico sobre los intentos de integración con el énfasis puesto en lo que sólo puede constituir una etapa preparatoria - la negociación de desgravaciones - se calificaba a este enfoque de estático, ya que daba por supuesto que los mecanismos y fuerzas operantes en el mercado serían lo suficientemente activos y dinámicos como para impulsar un intercambio de productos manufacturados que actuara como factor decisivo para la reactivación industrial de los sectores correspondientes.

A este respecto se expresaba también que, en economías como las latinoamericanas - todas ellas en proceso de desarrollo, en etapas actuales muy diferentes y tradicionalmente con muy poca comunicación entre sí - la realidad se encargó de confirmar que ese tipo de estímulos exclusivamente comerciales es claramente insuficiente como para obtener los propósitos integracionistas que se perseguían.

Con los esfuerzos nacionales de promoción de las exportaciones de manufacturas ha sucedido algo que guarda cierta analogía con aquel proceso.

Los países enfocaron su acción desde dos puntos de vista: en relación con la oferta han ido estructurando paulatinamente todo un aparato institucional destinado a apoyar y estimular las exportaciones industriales, con medidas de orden aduanero, tributario o fiscal, crediticio, de asistencia técnica, etc. Por el lado de la demanda la acción de los países se ha concentrado en los esfuerzos que se despliegan junto con el resto del mundo en desarrollo, en los distintos foros internacionales, principalmente la UNCTAD, para obtener de los países industrializados condiciones favorables de acceso, en la forma de preferencias generales no discriminatorias ni recíprocas.

Nada puede objetarse a este modo de enfocar el problema en lo que respecta a las medidas tomadas en el ámbito nacional, ni a los esfuerzos que se están efectuando en el plano internacional. En ambos casos, las orientaciones generales tienden adecuadamente a lograr ya sea la creación de las condiciones favorables o la superación de obstáculos, para poder aumentar sustancialmente el flujo de exportaciones industriales.



Las deficiencias o vacíos en esa acción se advierten primordialmente en relación con dos tipos de problemas, muy vinculados entre sí: el primero consiste en la relativa poca importancia que se ha asignado a los problemas de la promoción de la oferta. En efecto, hubiera sido deseable que en el ámbito de cada país exportador - actual o potencial - se hubiera tratado de determinar qué productos pueden exportarse, en qué cantidad, con qué destino, qué dificultades encuentran tanto en su producción como en su colocación, etc., en suma que se hubieran elaborado programas de exportación, en los que inclusive podrían señalarse las necesidades de cooperación internacional para cumplir las metas indicadas.

Una vez más - y en eso estriba la analogía indicada con el caso de los medios de acción elegidos para cumplir los propósitos de integración industrial - lo efectuado para lograr los propósitos de establecer una corriente sostenida de exportaciones de manufacturas fue insuficiente, existiendo expectativas quizás excesivas en una eventual apertura de los mercados de los países industriales. Ha existido una cierta tendencia a concentrar los mayores esfuerzos en este mejoramiento de las condiciones de la demanda, sin adoptarse una política integral de exportaciones industriales, que tratara de vincular su oferta y demanda con fórmulas institucionales eficaces a fin de crear condiciones que se refuercen mutuamente.

En efecto, bien podría ocurrir que los países desarrollados acordaran las concesiones en que vienen insistiendo los países en desarrollo con carácter experimental, durante un breve lapso, y que, en seguida de ese período de observación y que los magros resultados obtenidos en cuanto al aprovechamiento efectivo de las concesiones por parte de los países en desarrollo, pudieran afectar todo el enfoque tan trabajosamente negociado.

Existe pues, el peligro de que, una vez logrados los objetivos largamente perseguidos de la apertura de los mercados de los países industrializados, no pudieran materializarse los beneficios esperados de esa acción, por una insuficiente promoción de la oferta: concretamente, que los países no pudieran sacar ventajas de las oportunidades de venta así aseguradas, por carecer de la cantidad requerida de productos

/exportables, o

exportables, o bien porque sus costos son muy altos, o porque las especificaciones de tales productos no son aceptables en el mercado mundial, el control de calidad y el embalaje son deficientes, o bien porque, aparte de unas pocas empresas modernas filiales de firmas extranjeras, las demás carecen de la organización necesaria para hacer que las ventas en el exterior sean una operación redituable.

Esta enumeración de vacíos o deficiencias en la oferta debe tomarse como una generalización, en su aplicabilidad a los países de la región. En muchos de ellos, se tiene conciencia de este problema, habiéndose adoptado, en varios de los que han adquirido mayor experiencia en la exportación de productos industriales, medidas tendientes a superar las deficiencias a que se hacía referencia.

Lo señalado en cuanto a la insuficiencia en la promoción de la oferta por parte de los países constituye sólo un aspecto del problema que se quiere destacar. El otro, lo constituye la falta de vinculación entre los esfuerzos en uno y otro extremo de la eventual corriente de exportaciones, por medio de mecanismos tales como programas nacionales de exportación que, preparados por los países en desarrollo, incluirían la proposición de las acciones de cooperación internacional requeridas para alcanzar las metas propuestas y aún de las concesiones arancelarias que se estimasen necesarias, todo ello según se expone en la sección correspondiente del capítulo IV. Resulta evidente que existe una interacción recíproca entre la posibilidad de obtener determinadas concesiones y la de su más eficaz aprovechamiento.

Lo expresado no implica - naturalmente - que no exista un amplio campo de acción en el sistema de medidas de promoción ya transitado por algunos países. Y aún en éstos hay aspectos tales como el seguro de crédito a las exportaciones y el financiamiento de pre-embarque que requieren nuevos análisis y ajustes para poder perfeccionar su funcionamiento. En muchos países, apenas se ha avanzado en ese esquema de medidas de apoyo, existiendo por lo tanto la necesidad de que los gobiernos proporcionen la lista ya conocida de incentivos aduaneros, tributarios, crediticios, institucionales, etc.

Los párrafos anteriores ponen, pues, de manifiesto algunas insuficiencias anotadas en relación con los enfoques adoptados para avanzar en la integración y apertura a la competencia externa, a la vez que señalan la necesidad de que las nuevas formulaciones para lograr ese avance contengan, necesariamente, elementos que aseguren en la mayor medida posible, su viabilidad, dado que las limitaciones y debilidades propias de economías como las latinoamericanas hacen que en muchas oportunidades, los medios o formulaciones de que se trata, aunque intrínsecamente adecuados y correctos, resulten insuficientes para los propósitos perseguidos.

### Capítulo III

#### LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

##### 1. Medidas generales de política industrial

Tal vez ninguna aspiración en el campo económico latinoamericano haya tenido en los últimos decenios tanta difusión y popularidad como la de la industrialización y, sin embargo, pocas son las que han merecido una tan dispersa acción efectiva para orientarla.

La brusca frustración de las aspiraciones de consumo de los sectores medios de la población - aquellos cuya demanda es más significativa, por su volumen y calidad - en el período que se inició con la crisis de 1930 le dio un inesperado impulso a la necesidad de alcanzar un mayor grado de desarrollo industrial. Fue necesario satisfacer una demanda que quedó repentinamente insatisfecha y la producción nacional comenzó a llenar los vacíos dejados por la importación, aunque con diferencias de calidad y de costos tan inevitables como justificados en ese período. Mientras la empresa privada se orientaba principalmente a la producción de bienes de consumo, la acción estatal se concentró en algunas grandes iniciativas tendientes a mejorar la infraestructura o a crear industrias básicas y a proteger, mediante el mecanismo arancelario, a la producción interna de la competencia extranjera que volvía a hacerse sentir.

La protección indiscriminada e indefinida, que permitió que subsistieran numerosas empresas en condiciones de baja eficiencia y altos costos, o que algunas empresas disfrutaran de situaciones monopolísticas con efectos desfavorables sobre otras ramas de la producción interna, implicó un costo social que si bien pudo justificarse en las etapas iniciales de la industrialización, posteriormente comenzó a atentar contra las posibilidades de desarrollo y se ha visto la necesidad de reducirla a límites razonables.

Es posible que la confianza excesiva en el aparato proteccionista, motivada en gran parte por el poderoso efecto inicial que él tuvo, haya influido para que no se adoptara después otro conjunto de medidas de efecto equivalente cuando las circunstancias lo han hecho necesario.

/En efecto

En efecto, posteriormente se han utilizado diversos mecanismos orientados en el sentido señalado, pero aunque la situación en los distintos países presenta importantes diferencias, en general ello se ha realizado sin la suficiente coherencia y continuidad. Con frecuencia las medidas de política económica general, adoptadas con finalidades distintas a aquellas que interesaban al propio sector, tuvieron sobre el desarrollo industrial efectos indirectos que no habían sido previstos y que en general no fueron posteriormente analizados para controlar sus consecuencias.

Así, por ejemplo, al definir la política cambiaria, orientada generalmente a resolver dificultades de balance de pagos o a proporcionar estímulos especiales a los grandes exportadores de materias primas, no se han tomado en consideración los efectos que ejercía sobre la industria al aumentar los costos de los materiales importados, o las aún más notorias dificultades financieras que producía a los industriales que habían adquirido maquinarias y equipos con créditos de proveedores del exterior. Del mismo modo la política tributaria ha estado orientada fundamentalmente a proveer de fondos a la caja fiscal, atendiendo más bien al rendimiento probable de los impuestos que a sus efectos en el proceso productivo.

Dentro de esas amplias y variables líneas determinantes, algunas medidas de política específicamente orientadas hacia el sector industrial han ayudado a configurar en los últimos 20 años el marco dentro del cual éste ha debido desarrollarse.

En primer lugar, el propio mecanismo proteccionista, o más precisamente el instrumento arancelario y las licencias o permisos de importación comenzaron a ser utilizados cada vez más con un sentido selectivo, dentro de sus posibilidades, como reacción frente a algunas de sus consecuencias negativas sobre el desarrollo industrial. Se han realizado frecuentes modificaciones del arancel aduanero y de las demás medidas de efecto equivalente, especialmente en los países que han llegado a etapas más avanzadas de industrialización, que han debido extender los márgenes de protección alta a los bienes de capital. Es así como en México, por ejemplo, las tarifas arancelarias han sido

/modificadas en

modificadas en forma importante en los años 1951, 1954, 1955, 1961 y 1965. En el último año los nuevos controles de importación se han otorgado de preferencia a los productos cuyo precio interno no excede en más de 25 por ciento al precio internacional. En Brasil, la Ley de Aranceles Aduaneros de 1957, que creó el Consejo de Política Aduanera, lo autorizó a modificar periódicamente las tasas para promover determinadas industrias. Asimismo en Colombia el nuevo arancel, que data de 1965, puede ser modificado por el Consejo de Política Aduanera, previa autorización de otros organismos, haciendo variar las tarifas arancelarias hasta en un 30 por ciento del valor c.i.f. respectivo. Las modificaciones de la nomenclatura arancelaria realizadas en Argentina en diciembre de 1965 y en Chile en diciembre de 1967, cuyo objetivo central ha sido el de adoptar el sistema NABALALC, han servido también para una revisión de las tasas con fines de protección más racional.

A pesar de las modificaciones señaladas, no ha sido posible dar al mecanismo arancelario la suficiente agilidad como para orientar el desarrollo industrial en las nuevas condiciones, en que la protección debe ser extremadamente selectiva y flexible para dar márgenes de seguridad inicial y al mismo tiempo provocar aumentos posteriores de la productividad.

Ante las dificultades derivadas del mecanismo proteccionista, se han venido utilizando en forma creciente los estímulos tributarios para promover el desarrollo industrial. Diversos tipos de exenciones, en especial sobre el impuesto a la renta, la depreciación acelerada de activos, la revalorización periódica del capital, así como exenciones de derechos de aduana para la importación de maquinarias y equipos y la devolución de impuestos de exportación han sido mecanismos de uso frecuente aunque no siempre bien regulados. Su resultado ha sido hasta ahora discutible: tanto en la Argentina como en México ha podido verificarse que las exenciones al impuesto a la renta han tenido muy poca influencia en las decisiones de invertir de los empresarios. Aún en los casos en que puedan haber tenido un efecto favorable, se han presentado diversos defectos en su aplicación que disminuyen su utilidad como instrumentos de fomento. La extensión de los estímulos

/tributarios a

tributarios a todas las empresas nuevas ha propiciado la formación de capacidad excesiva en determinadas ramas industriales, afectando muchas veces a empresas más antiguas cuyos equipos y técnicas productivas, independientemente de la eficiencia con que sean utilizados, no han podido competir con las nuevas unidades. Por otra parte, con frecuencia las franquicias tributarias se han extendido más allá de los plazos inicialmente fijados, por el interés de las empresas que gozan de ellas, aunque sus utilidades superen los niveles considerados normales.

En general los estímulos tributarios se encuentran dispersos en diversas disposiciones legales, las más de las veces relacionadas con las leyes de impuesto a la renta. Este es el caso de Colombia, Chile y Venezuela, en tanto que en la Argentina y Brasil se encuentran repartidas en varias leyes y decretos.

La intención de orientar y estimular el desarrollo industrial se ha manifestado en otros países en la promulgación de leyes especiales de fomento, que, aunque representan un esfuerzo por simplificar y coordinar diversas disposiciones, se limitan generalmente a los aspectos tributarios y no alcanzan a constituir un conjunto coherente de medidas de política industrial. Comúnmente se refieren a las franquicias a que pueden hacerse acreedoras las industrias que se instalen cumpliendo determinados requisitos. Dichas franquicias, a su vez, suelen ser liberaciones totales o parciales de los derechos que gravan los actos constitutivos de empresas; liberaciones de derechos de aduana que recaen sobre las importaciones de maquinarias, equipos y a veces hasta materias primas destinadas al funcionamiento de la empresa; reducciones en el impuesto a la renta; depreciación acelerada de activos fijos o revalorización de activos, lo que implica una reducción indirecta del impuesto a la renta; liberación de derechos de exportación; reducción de los impuestos sobre las utilidades, etc.

Corresponden a este tipo de disposiciones de promoción la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, dictada en México en enero de 1955; la ley 3.005, de Fomento Industrial, dictada en el Ecuador en diciembre de 1964; la Ley de Promoción Industrial del Perú, de noviembre de 1959, ampliada por la ley 17.044 (título II) de julio /de 1968;

de 1968; el Decreto-Ley de Fomento, Estímulo y Cooperación a las Inversiones Privadas, de octubre de 1965 en Bolivia; las Leyes de Promoción de 1953 y 1955, en Paraguay, cuya revisión se discutía a fines de 1968; la Ley 12, de 1950, en Panamá y la Ley 25, de 1957, que la amplía, así como el Decreto 114 de 1965 que las actualiza.

También siguen lineamientos similares las leyes de fomento industrial dictadas en 1958 en Honduras y Nicaragua, en 1959 en Guatemala y Costa Rica y en 1961 en El Salvador. En el caso de estos países se ha tendido en los últimos años hacia la uniformación de las disposiciones vigentes en cada uno de ellos para llegar a establecer un Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

Como ya se indicó, los estímulos tributarios contenidos en esas leyes de fomento, o dispersos, según sea el caso, parecen haber tenido un efecto relativamente débil. Parte de esa debilidad puede atribuirse, al menos en los países centroamericanos y en otros de desarrollo similar, a los bajos niveles de imposición sobre la renta, y en algunos casos a la creación relativamente reciente de ese impuesto.

Otra de las formas de promoción que ha desempeñado un importante papel en el establecimiento de nuevas capacidades industriales ha sido la acción estatal directa, ya sea a través de la creación de economías externas, proporcionando la infraestructura energética y de transportes, o mediante la creación directa, asociada o no a intereses estrictamente privados, de empresas industriales. Dicha acción ha tenido especial importancia en algunos países como Colombia, donde a través del Instituto de Fomento Industrial se han puesto en marcha en los últimos 25 años alrededor de 30 empresas importantes; entre ellas la Planta Colombiana de Soda, Industria Colombiana de Llantas, Acerías Paz del Río, Cementos Boyacá, Celulosa y Papel de Colombia, Forjas de Colombia, etc. Asimismo en Chile, en el mismo período se han creado más de 40 empresas industriales importantes, tales como la Compañía de Acero del Pacífico, Impregnadora de Maderas, Industria Azucarera Nacional, Manufacturera de Metales S.A., Manufacturas de Cobre, Corporación de Radio de Chile, Empresa Nacional del Petróleo, etc. En México numerosas empresas han tenido su origen en el sector estatal o han recibido de éste importantes aportes.

/Ha sido



Ha sido práctica frecuente en algunos países la de traspasar al sector privado total o mayoritariamente las empresas industriales estatales una vez que han superado las etapas iniciales que implican mayor dificultad y riesgo, reteniendo en algunos casos sólo aquellas que tienen una importancia estratégica especial para el desarrollo del país. En el último decenio han sido relativamente más escasas las iniciativas estatales en el campo industrial, aunque como excepción puede citarse el caso de Venezuela, donde han brotado con fuerte impulso empresas tales como el Instituto Venezolano de Petroquímica, Siderúrgica del Orinoco, Aluminio del Caroní y otras.

La acción estatal se ha manifestado también a través de diversos intentos de programación global del sector industrial.

A medida que el desarrollo industrial crecía bajo el alero proteccionista se iban poniendo de manifiesto las deformaciones de un crecimiento desordenado o espontáneo y se tomaba conciencia acerca de la necesidad de orientar el proceso. Los primeros intentos de programación industrial, que tuvieron que vencer la oposición del sector privado que creía ver en ellos una innecesaria intervención estatal, no tuvieron resultados concretos, precisamente por carecer de políticas para su ejecución, o más bien por coexistir con políticas que muchas veces han sido contradictorias con los objetivos programados.

Finalmente, uno de los instrumentos que ha estado influyendo en forma importante en el desarrollo de la industria ha sido el mecanismo crediticio, y en general el manejo de los mercados de capitales. En algunos casos se han creado entidades bancarias o financieras dependientes del aparato estatal con la finalidad específica de proporcionar recursos crediticios a las empresas del sector, complementando los que ponen a su disposición las instituciones financieras privadas. En otras oportunidades se ha actuado indirectamente, ya sea estimulando la participación de los bancos comerciales en la financiación de las empresas o apoyando el funcionamiento de los mercados de valores, aunque sin discriminar en forma especial las necesidades del sector industrial. Participando directamente en el movimiento de capitales orientados hacia el sector se han encontrado también algunas instituciones crediticias del exterior y las grandes firmas extranjeras.

/Todos estos

Todos estos mecanismos, que son objeto de una revisión detallada en una sección posterior, han tenido una participación decisiva en el proceso de industrialización, pero presentan importantes problemas y limitaciones frente a las necesidades específicas del período actual y, en el caso de los países de menor desarrollo relativo de la región, o no han alcanzado hasta ahora suficiente madurez y amplitud, o tienen algunos efectos negativos.

Los distintos instrumentos de la política industrial que hasta aquí se han reseñado han venido superponiendo sus efectos durante los últimos decenios sin que en general se haya intentado coordinarlos bajo una orientación única. La falta de coherencia entre las diversas medidas ha llevado en algunas ocasiones a situaciones contradictorias, tales como la que se suele observar en relación con las industrias productoras de bienes de capital, que se ven estimuladas por una protección arancelaria adecuada y a veces también por la prohibición a las entidades públicas de adquirir en el exterior dichos productos habiendo similar nacional, pero que no pueden desarrollarse por carecer de facilidades crediticias a mediano plazo o por no disponer de un mercado bastante amplio y estable a causa de las numerosas exenciones que presenta el mecanismo proteccionista.

Si en los próximos años, se quiere adoptar una estrategia de desarrollo con objetivos más amplios y ambiciosos que los del período que termina, será necesario imponer un enérgico cambio de énfasis en el uso de los instrumentos de la política de desarrollo industrial. Como se verá en las secciones siguientes, en las dos últimas décadas se han creado en los países de la región una multitud de instrumentos y de organismos que cubren un amplio campo de acción en materia de política industrial. Sin embargo, por diversas razones, ellos no están siendo utilizados adecuadamente y deben ser cuidadosamente evaluados si se quiere racionalizar su empleo futuro.

Las acciones tendientes a la integración regional y con más razón aún la necesidad de competir en los mercados mundiales, exigen un cambio decisivo en la utilización del mecanismo arancelario, que deberá ser gradualmente remplazado por un conjunto armónico de medidas de fomento basadas en otros instrumentos de política económica. Entre

/ellos, los

ellos, los incentivos tributarios, que hasta ahora parecen haber tenido en general una influencia secundaria sobre la actividad industrial, pueden adquirir en el futuro, al desaparecer la protección excesiva, una importancia creciente. Asimismo, la promoción estatal directa, ya sea a través de la creación de empresas industriales o la participación en empresas mixtas, puede tener una influencia decisiva en la evolución de algunas ramas industriales básicas en los países de menor desarrollo relativo, donde la escasez de recursos financieros determina límites muy estrechos para la acción de la empresa privada nacional. El mecanismo crediticio, a su vez, deberá modernizarse y dar flexibilidad a sus formas de operar para hacer frente a las nuevas y muy diferenciadas exigencias que trae consigo la estrategia de desarrollo que se viene perfilando para el próximo decenio. Junto con esto, los mercados de valores deberán buscar las formas más directas y expeditas de poner en contacto los recursos provenientes del ahorro con las posibilidades de inversión en las empresas industriales.

La experiencia de los dos últimos decenios sobre todas estas materias puede arrojar algunas importantes conclusiones que permitan orientar las acciones futuras en cada país, de acuerdo con sus condiciones particulares, y de la región en su conjunto como unidad integrada.

Es por esto que será necesario realizar un análisis muy detallado de la experiencia acumulada en relación con los diversos instrumentos de la política industrial. En las próximas secciones se intenta una primera revisión de las medidas adoptadas en algunos países de la región tendientes a influir específicamente en puntos críticos del desarrollo del sector.

## 2. Tecnología, eficiencia y productividad

Entre las consecuencias del proteccionismo indiscriminado, figura el establecimiento de numerosas unidades productivas de tamaño insuficiente, técnicas anticuadas y equipos a menudo obsoletos. Junto a ellas, en algunas industrias se observa exceso de capacidad instalada con fines de control monopolístico o resultante de la proliferación espontánea de inversiones dentro de una rama. Tanto en un caso como en otro la productividad resulta inferior a la que podría obtenerse con una utilización más racional de los recursos.

Aunque en etapas ya pasadas esas anomalías fueron aceptadas sin mayor preocupación, a medida que el proceso de desarrollo industrial ha seguido avanzando y se ha hecho sentir la necesidad de colocar en el exterior un volumen creciente de manufacturas, se ha podido comprobar que la baja productividad constituyen una barrera difícil de sobrepasar, tanto más cuanto que sus efectos se suelen eslabonar en las sucesivas etapas de la elaboración de un producto.

En los últimos 20 años esta inquietud se ha ido generalizando aun hacia los países de menor desarrollo relativo, ante la perspectiva de liberalización del comercio que implica la formación de un mercado regional integrado. Es por esto que se comenzaron a utilizar los instrumentos de política industrial, especialmente los basados en exenciones tributarias, para tratar de influir en algunas condiciones importantes de las empresas con el fin de inducir las principalmente a modernizar su maquinaria y equipo y, en menor medida a conseguir un uso más intensivo de la capacidad instalada.

Así, por ejemplo, en la Argentina el régimen denominado "prioridad de equipamiento" autoriza a internar libre de todo recargo cambiario, impuesto o derecho aduanero, las máquinas y equipos que no se fabriquen en calidad similar en el país cuando cumplen un conjunto de condiciones, la primera de las cuales es "que la inversión aporte mejoras técnicas y tecnológicas y posibilite el incremento, mejoramiento cualitativo y abaratamiento de la producción nacional". La ley de fomento industrial del Ecuador, a su vez, establece que las empresas, al determinar el ingreso gravable con los impuestos sobre la renta, podrán deducir "las cantidades reinvertidas o las nuevas inversiones... para la ampliación y mejoramiento de la planta industrial", así como las cantidades gastadas en "investigación para el mejoramiento e innovación de la técnica productiva". Asimismo la ley de fomento de Paraguay establece estímulos tributarios para las empresas industriales existentes "que amplíen y modernicen sus instalaciones" y para las /nuevas "que

nuevas "que incorporen nuevas instalaciones y modernos procesos de producción, previa la comprobación del adelanto que signifique el aporte de los mismos para el mejoramiento de las industrias". La ley de exoneraciones de maquinaria, equipos y materias primas, de Venezuela, impone a los beneficiarios, entre otras condiciones, la de "modernizar oportunamente las máquinas y equipos de trabajo".

Aunque las disposiciones señaladas revelan algún grado de conciencia del problema, su imprecisión y la dificultad para calificar cada caso en particular hacen muy poco efectiva su aplicación. Tal vez sea más directo el resultado, a pesar de lo indirecto del estímulo, en el caso de las autorizaciones para acogerse a sistemas de depreciación acelerada de los activos fijos. El decreto 54 298, de septiembre de 1964, fijó en el Brasil un coeficiente especial de aceleración de la depreciación para estimular las inversiones en renovación y modernización del parque industrial. La ley de promoción industrial del Perú establece la facultad para "ampliar la tasa anual de castigos o reservas de amortización de sus maquinarias o equipos industriales... cuando por jornada prolongada u otras causas estén sujetos a desgaste mayor que el usual o cuando se hubiere remplazado o garantizado remplazar dichas maquinarias o equipos con otros de mayor rendimiento".

Algo similar se establece en la ley de fomento del Ecuador. En Colombia, Chile y otros países existen disposiciones semejantes que, aunque no señalan explícitamente que el objetivo sea impulsar la renovación rápida de los equipos, en la práctica la facilitan, al permitir una recuperación acelerada de los recursos financieros necesarios para hacerlo.

Una disposición de características especiales es la que se ha utilizado en México para impedir la instalación de capacidades excesivas, declarando "saturadas" determinadas industrias. Su aplicación se ha limitado a algunas manufacturas relativamente simples y su generalización podría implicar la legalización de situaciones monopólicas u oligopólicas que podrían dificultar, en vez de hacer más fácil, el mejoramiento de la productividad.

/También en

También en algunos casos, de más reciente aplicación, se han utilizado estímulos crediticios para alcanzar los objetivos señalados. El Fondo de Desarrollo de la Productividad (FONDEPRO), establecido en el Brasil en 1967, proporciona a las empresas industriales asistencia en la preparación e implantación de proyectos para incrementar la productividad, suministrándoles créditos a 5 años plazo, con tasas de interés del 6 por ciento más comisiones y corrección monetaria, por un monto equivalente al 60 por ciento y en casos especiales al 80 por ciento del costo del proyecto. En otros países se ha vinculado la concesión de préstamos a la adopción de recomendaciones sobre el funcionamiento interno de las empresas, aunque esto generalmente se ha aplicado sólo en programas de ayuda a la pequeña industria y la artesanía.

Los esfuerzos señalados han sido, al parecer, marginales y su efecto no ha conseguido modificar considerablemente las condiciones de baja eficiencia en el uso de los recursos y los deprimidos niveles de productividad.

Un análisis detenido revelaría, seguramente, que están influyendo en esos resultados diversos factores tales como el carácter familiar de las empresas, directamente relacionado, a través de la posibilidad de control personal, con la utilización de un solo turno de trabajo al día, o las dificultades de financiamiento, que impulsan al mediano y pequeño productor a utilizar el equipo productivo durante períodos excesivamente prolongados. En la larga lista de factores que deberían analizarse, hay uno que tiene particular importancia y es el que se refiere a las técnicas utilizadas.

Es sobradamente conocido el hecho de que tanto las técnicas productivas como los diseños de maquinarias y equipos que están en uso en los países de América Latina han sido creados en países que alcanzaron su alto nivel de desarrollo actual a través de una evolución bastante distinta de la que caracteriza a esta región. Tanto la dotación de recursos productivos - humanos, naturales y de capital - como sus precios relativos y las condiciones históricas y sociales en que dicho desarrollo se ha gestado son a tal punto diferentes que en más de una oportunidad se ha puesto en discusión la efectividad de trasladar mecánicamente dichas técnicas y la posibilidad de su asimilación y difusión en forma rápida.

/Sin embargo,

Sin embargo, no es mucho lo que se ha hecho hasta ahora para obtener una adaptación racional sistemática de las técnicas importadas a las condiciones de la región, y han sido limitados los esfuerzos para desatar un proceso de creación de técnicas nuevas que estén estrictamente orientadas hacia ella. La presión de los hábitos de consumo de los países desarrollados suele ser más fuerte que la comprensión de la necesidad de aprovechar racionalmente los recursos regionales. La sustitución progresiva de textiles basados en lana y algodón - productos abundantes en varios países latinoamericanos - por textiles sintéticos de calidades comparables, es sólo uno de los muchos ejemplos que podrían ilustrar esa afirmación.

No se trata de poner freno a la introducción del progreso tecnológico - cuya valiosa aportación al desarrollo de estos países nadie podría negar - sólo por el hecho de venir desde el exterior, pero tampoco de acoger cualquier técnica importada sin una verificación previa de su conveniencia, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

Numerosas empresas de reciente creación han podido por ese medio establecerse con altos niveles de eficiencia y otras ya instaladas han podido modernizarse, aprovechando tanto las nuevas técnicas como las ventajas de usar marcas internacionales conocidas. Pero el costo directo pagado en forma de regalías, patentes y marcas registradas a las empresas del exterior que proporcionan la tecnología, así como el sobreprecio en el valor de maquinarias y equipos especiales, y el costo de la asistencia técnica en la instalación y supervisión periódica de la planta, puede llegar a representar una carga bastante pesada, según sean las condiciones del mercado y el tamaño y solidez financiera de la empresa. Si se agregan a esos costos las limitaciones que suelen estipularse en los contratos acerca de reducciones del mercado, condiciones de distribución, prohibición de usar otras marcas y si se consideran, por último, los costos sociales - difícilmente calculables - de la inadecuación de las técnicas a la dotación real de recursos, podrá verse que existirían sobradas justificaciones para un estudio más profundo del tema en referencia.

/Cabe reconocer

Cabe reconocer que últimamente se han hecho algunos valiosos esfuerzos por enfocar debidamente el problema de la investigación tecnológica. La creación del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, en 1955; del Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina en 1957; del Instituto de Investigaciones Tecnológicas de Colombia; del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, en 1950; del Instituto de Investigaciones afiliado al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en 1961; del Instituto Venezolano de Investigación Tecnológica e Industrial en 1958; del Instituto Nacional de Tecnología de Paraguay en 1963, revelan la aspiración de impulsar decididamente esta actividad. Asimismo en el Brasil, a la labor desarrollada por el Instituto Nacional de Tecnología y por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas del Estado de São Paulo, se ha agregado la que realiza la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP), que pone sus recursos - provenientes de un aporte del gobierno estadual equivalente al 0.5 por ciento de sus ingresos - a disposición de los laboratorios y centros de investigación, manteniendo sobre ellos el grado de control necesario para asegurar una efectiva utilización de esos recursos. Desde 1964 puede contarse también con el estímulo crediticio proporcionado por el Fondo de Desarrollo Técnico-Científico (FUNTEC). Este fondo, administrado por el BNDE, permite financiar investigaciones que faciliten y orienten la absorción de innovaciones tecnológicas, por la industria nacional, la adaptación de procesos y técnicas a las condiciones del país y la invención y perfeccionamiento de soluciones de producción industrial para el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales del país.

En general las instituciones mencionadas, y las demás que desde antes venían funcionando en la región, han visto limitada su capacidad de acción por falta de recursos financieros, lo que ha sido una dificultad a veces insalvable para la modernización de sus propios equipos y laboratorios. Por otra parte, la falta de comunicación entre los institutos, laboratorios y universidades de los distintos países de la región les ha restado posibilidades de complementación. Este último problema ha sido discutido en diversas

/oportunidades por



oportunidades por representantes de los países, en conjunto con UNESCO y CEPAL, llegándose a la decisión de crear un Centro para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina (CECTAL), el que inició sus actividades en Brasil en 1968.

Junto con las labores de investigación y adaptación de técnicas, se han venido trabajando en materias de normas industriales, primero en el ámbito nacional tendiendo después a su uniformación entre los distintos países.

En algunos países la creación de los institutos de normalización es relativamente reciente: en Perú se creó en 1959 el Instituto Nacional de Normalización Técnica Industrial y Certificación y el mismo año en Venezuela la Comisión Venezolana de Normalización Industrial, en tanto que el Instituto Colombiana de Normalización Técnica data de 1964. Aun en los países en que dichos institutos existían desde antes se han hecho recientes esfuerzos por suplir sus deficiencias. Es así como en México se dictó en 1960 una nueva ley general de normas y de pesos y medidas, y en el Brasil donde ya existía la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), se creó la Asociación Brasileña para el Desarrollo de las Industrias de Base (ABDIB), de carácter privado, que entre otras cosas también colabora en la normalización y el control de calidad dentro de la rama específica en que actúa.

Impulsados por el propio proceso de integración regional en que se encuentran empeñados, los países de América Latina han manifestado su intención de adoptar normas técnicas comunes para facilitar el intercambio de bienes. El Comité Panamericano de Normas Técnicas (COPANT), creado en 1961, ha iniciado la coordinación de las diferentes normas que existen en la región.

Entre los esfuerzos que se vienen realizando por influir en las empresas industriales para aumentar su eficiencia productiva, debe señalarse también la acción de los Centros de Productividad que se han venido creando en los dos últimos decenios. El Servicio de Cooperación Técnica - Instituto Chileno de Productividad inició sus actividades en 1951, el Centro Nacional de Productividad de México en 1955, poco después el Centro Nacional de Productividad de Brasil,

/que ahora

que ahora cuenta con 20 centros estadales. A ellos siguieron el Centro Nacional de Incremento de la Productividad, del Perú, en 1960, el Instituto Venezolano de Productividad en 1962, los Centros de Productividad de Costa Rica, Guatemala y Panamá en 1963, el de Uruguay en 1965, y el de Paraguay en 1967.

Estos Centros, constituidos generalmente por instituciones empresariales, a veces con participación estatal, han tenido el apoyo financiero de AID, de OEA y de la Asociación Interamericana de Productividad, así como el asesoramiento técnico de la OIT. Su labor ha consistido en la generalidad de los casos en la organización de seminarios y cursos para supervisores, gerentes y administradores y en la difusión de conocimientos referentes a la productividad.

Los diversos esfuerzos por estimular a las empresas para que modernicen sus equipos y mejoren su productividad, así como las labores de investigación y normalización, deberán adquirir en los próximos años un singular impulso si se quiere que faciliten el camino hacia la integración regional, en vez de entorpecerlo. Si bien en cuanto a investigación tecnológica y adopción de normas de productos y procesos industriales se viene avanzando lentamente pero con seguridad, en el primer aspecto habrá de requerirse un esfuerzo especial orientado hacia la reconversión y modernización de las empresas antiguas, que de otra manera se verán inexorablemente desplazadas por nuevas iniciativas, concebidas con criterios más modernos en cuanto a técnicas y a eficiencia productiva.

### 3. Marco institucional y financiamiento

En los últimos veinte años la estructura misma de la empresa latinoamericana no se ha modificado en forma importante. Los intentos por mejorar la capacidad de gerencia y la organización interna del proceso productivo, originados principalmente en los centros de productividad o en organizaciones como los centros de desarrollo de Venezuela y Ecuador, van difundiendo su efecto lentamente y su alcance aún no es muy amplio, debido a su creación reciente.

/Sin embargo,

Sin embargo, el Estado ha desarrollado diversas iniciativas que tienden a dar apoyo institucional a las empresas industriales. En la mayoría de los países de la región se han diseñado programas de desarrollo industrial que tratan de orientar a la iniciativa privada para que adopte sus decisiones de acuerdo con las líneas más aconsejables del punto de vista social. Muchas veces esos programas se encuentran enmarcados en programas globales, en ciertos casos se refieren exclusivamente al sector industrial, con detalle de las principales ramas y en otros se concentran en alguna rama especial o en el estrato de la pequeña industria. Aunque en casi todos los países se ha avanzado en este sentido, la falta de continuidad de las decisiones políticas o los cambios de orientación de ésta han dificultado seriamente su puesta en ejecución. A esto se agrega el hecho de que muchas veces los programas elaborados han carecido de proyectos específicos a través de los cuales concretarlos o de medidas de política suficientemente detallada como para posibilitar su aplicación. Ha existido, además, falta de contacto efectivo entre las oficinas de elaboración de los planes y los organismos estatales que deberían ejecutar las políticas diseñadas por ellas.

Por otra parte, simultáneamente con las labores de programación industrial, y en algunos casos tratando de ajustarse a las recomendaciones sobre prioridades contenidas en ésta, se ha puesto en marcha un proceso de elaboración de proyectos específicos, que ha resultado de la conjunción de diversas iniciativas aisladas, tanto privadas como estatales.

En varios países, como Chile, México y Venezuela, ha sido en algunos períodos una práctica corriente la de que las instituciones de fomento preparen proyectos para proporcionárselos a los inversionistas privados. En Brasil se creó, en 1965, el Fondo de Financiamiento de Estudios y Proyectos, dependiente del Banco Nacional de Desarrollo Económico, que tiene por objeto financiar los gastos de elaboración de proyectos y de factibilidad de programas mediante préstamos con plazos de amortización hasta de diez años. En México se constituyó, a fines de 1967, el Fondo de Estudios de Preinversión, en fideicomiso en la

/Nacional Financiera,

Nacional Financiera, con objetivos similares. El Departamento de Promoción Industrial de la Corporación Venezolana de Fomento, a su vez, prepara proyectos que son entregados a los empresarios que aporten su esfuerzo y parte del capital para su puesta en marcha.

Estas iniciativas han contado con el apoyo financiero y se han visto complementadas en el orden regional por el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, establecido por el BID en 1966. Los recursos del Fondo han sido puestos a disposición de organismos gubernamentales, corporaciones de fomento, entidades multinacionales, organizaciones privadas y otras, para los efectos de financiar estudios de preinversión de programas o proyectos que contribuyan a la integración latinoamericana. Aunque este Fondo cubre diversos campos de actividad, puede ser parcialmente utilizado para programas y proyectos industriales.

Complementando estas recientes iniciativas, en algunos países de la región - México, Ecuador, Venezuela - se ha entregado al conocimiento de los interesados listas periódicas de información sobre posibilidades de inversión y en algunos casos se dispone de colecciones de anteproyectos que pueden ser utilizados por quienes los soliciten. Para orientar las inversiones y evitar la acumulación de capacidad excesiva en determinadas ramas industriales, en Venezuela existe desde 1962 un registro de proyectos donde deben inscribirse aquellos que solicitan protección estatal o asistencia crediticia.

Todos los esfuerzos señalados - así como las leyes de fomento industrial - van ayudando a proporcionar un marco institucional más adecuado para el desarrollo de las actividades industriales. Sin embargo, el proceso de integración está introduciendo nuevas exigencias ante las cuales no se está obteniendo una respuesta oportuna, salvo en casos excepcionales. Algunas disposiciones aisladas - como el decreto 284 68 HC, dictado en Perú en agosto de 1968, que abre el camino para las empresas multinacionales, fijándoles un marco legislativo e impositivo claro - permiten esperar que se vayan resolviendo determinados problemas críticos. Sin embargo, quedan fuertes barreras institucionales que vencer. Así, por ejemplo, la posibilidad

/de coordinar

de coordinar los programas industriales y de armonizar las medidas de política industrial entre los distintos países seguirá viéndose lejana mientras no se consiga establecer mecanismos estables y bien definidos dentro de cada país.

Si se quiere que en los próximos años la industria latinoamericana esté en condiciones de enfrentar con éxito las dificultades que se plantean a su desarrollo y que, además de crear una corriente creciente de intercambio dentro de la región, pueda también alcanzar una adecuada participación en los mercados mundiales, será necesario introducir importantes modificaciones en su marco institucional, que puede constituirse en uno de los aspectos más decisivos para su evolución futura.

Otro aspecto igualmente crítico, que viene tradicionalmente frenando las posibilidades de desarrollo de la industria en América Latina es el que se refiere al financiamiento.

La situación financiera de las empresas industriales está determinada por una multitud de factores difícilmente separables en sus efectos. La política proteccionista, las fijaciones de precios, la política de remuneraciones, la tributación y sus exenciones, aun algunas disposiciones administrativas, están influyendo en la generación interna de fondos de las empresas. En secciones anteriores se han analizado los efectos de algunas de esas formas de política, especialmente la que se refiere a la protección arancelaria y las disposiciones tributarias que influyen sobre la inversión o la reinversión de fondos. En lo que sigue se examinarán las medidas adoptadas en los últimos años en relación con las fuentes de fondos externas a las empresas, tales como los aportes directos, los préstamos y las inversiones extranjeras.

El lento crecimiento del ingreso por habitante, así como ciertas características estructurales persistentemente desfavorables, han contribuido a mantener la tendencia a una escasa formación de ahorro en los países de América Latina. El sector industrial, dentro de esa tendencia, ha debido competir con los demás sectores productivos para atraer hacia sí una parte proporcional de los recursos disponibles, con resultados no siempre positivos.

Los ahorros personales, que podrían convertirse en aportes directos de capital, son atraídos generalmente hacia otras formas de inversión que ofrecen rendimientos comparables, o más altos, y recuperación más fácil, tales como los depósitos a plazos en bancos o asociaciones de ahorro, o la especulación con moneda extranjera. Frente a esto no han existido mecanismos eficientes que orienten ese ahorro hacia la industria.

La debilidad de los mercados de valores, en la gran mayoría de los casos, se ha acentuado en los últimos años, especialmente en relación con su capacidad para atraer recursos financieros hacia el sector industrial. Aun en México, donde la colocación de valores de la Nacional Financiera le da un especial dinamismo al mercado, las acciones de empresas industriales muestran transacciones de poca importancia. En los demás países - en aquellos en que existen bolsas de valores - tanto las transacciones en valores reales como las cotizaciones de los valores industriales de renta variable han venido decayendo persistentemente. Luchando contra esta tendencia, en algunos países se hacen esfuerzos por recuperar - o conquistar - la confianza de los inversionistas.

En la Argentina, por ejemplo, se aprobó en septiembre de 1968 una nueva Ley de Bolsas y de Mercados de Valores que introduce algunas reformas tanto al mercado mismo como a las disposiciones por las que se rigen las sociedades anónimas. En Brasil, los decretos leyes 157 y 238, de agosto de 1967 ofrecen exenciones tributarias para los compradores de acciones: las personas pueden deducir hasta el 10 por ciento y las empresas hasta el 5 por ciento del impuesto sobre sus ingresos para destinarlo a esos fines. En Colombia el decreto 2.229, de agosto de 1968, establece algunas exigencias a los administradores de sociedades anónimas, tales como la presentación de datos sobre los sueldos, honorarios, viáticos y otros ingresos de los directores, con el fin de controlar y proteger los intereses de los pequeños accionistas. Por último, en El Salvador se inauguró en 1965 la primera bolsa de valores de Centroamérica y en Paraguay se proyectaba a fines de 1968 la creación de una similar para orientar los ahorros hacia la inversión en valores de empresas.

A pesar de los esfuerzos señalados, parece observarse en los ahorristas la tendencia a confiar más en valores de renta fija emitidos por grandes instituciones que en las acciones industriales.

Los aportes directos de algunas corporaciones financieras estatales, como la Nacional Financiera de México o la Corporación Venezolana de Fomento, han venido apoyando y orientando las inversiones privadas en el sector industrial con un resultado bastante positivo y en el ámbito subregional se espera que lo haga la Corporación Andina de Fomento. Sin embargo, en general dichas instituciones no operan a través de las bolsas de valores, para las cuales aparecen más bien como competidoras. Por su parte, las empresas financieras que operan como fondos de inversión han tenido las mismas debilidades que deprimen el funcionamiento de las bolsas de valores.

Las características que se han venido señalando revelan que se requerirá una revisión cuidadosa de los mecanismos actuales que determinan el funcionamiento del mercado de valores, ya que él puede desempeñar en el futuro una importante labor si se le dan los cauces adecuados.

En contraposición con el rígido y declinante funcionamiento de dichos mercados, los mecanismos crediticios han venido proporcionando un volumen creciente de recursos financieros a las empresas industriales. Si bien es cierto que el sistema bancario tradicional ha presentado - y aún presenta en algunos países - limitaciones bastante serias para el cumplimiento de las exigencias que el sector industrial le plantea, debe reconocerse que se ha venido adoptando en los últimos años - con mayor o menor éxito, según los casos - diversas medidas que tienden a convertirlo en un mecanismo más flexible y eficaz.

La escasez de crédito a mediano y largo plazo, que ha sido durante mucho tiempo uno de los problemas más críticos para el financiamiento industrial, ha merecido especiales preocupaciones. Asimismo se han ampliado las disponibilidades de capital de trabajo y se han buscado mecanismos especiales para resolver los agudos problemas de la industria de bienes de capital.

/Para conseguir

Para conseguir esos objetivos se ha tratado, por una parte, de eliminar en algunos países las restricciones legales a la acción bancaria en ese campo y, por otra, se ha autorizado la formación de otras entidades financieras privadas, tales como sociedades financieras, bancos de fomento o desarrollo, etc., que tienen una reglamentación más flexible.

Además, se ha conseguido una acción más rápida y eficaz estableciendo mecanismos que aprovechan el contacto directo que tienen los bancos comerciales y otras instituciones financieras privadas con las empresas para transferirles recursos estatales provenientes a su vez, en muchos casos, de préstamos externos.

En el Brasil, por ejemplo, se han creado durante 1964 y 1965 un grupo de fondos de financiamiento dependientes del Banco Nacional de Desarrollo Económico, que abarcan los créditos para adquisición de máquinas y equipos producidos en el país (FINAME), el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas (FIPEME), los estudios y proyectos (FINEP), al que ya se hizo referencia y el capital de giro (FUNDECE). En Colombia, en octubre de 1968 se creó el Fondo Financiero Industrial en el Banco de la República, que estará facultado para redescantar préstamos que concedan bancos y corporaciones financieras a industrias medianas y pequeñas. Por su parte, en el Perú se ampliaron las funciones del Banco Industrial, después de la incorporación a él del Instituto Nacional de Promoción Industrial, encargándole funciones de fomento.

Junto con los recursos internos destinados al financiamiento crediticio, ha podido contarse en los últimos decenios con una contribución importante de préstamos externos provenientes tanto de instituciones internacionales - Banco Mundial, Banco Interamericano y otros - como de entidades financieras gubernamentales de otros países - Eximbank, AID, etc. Aunque sólo una parte de los recursos proporcionados por esos organismos ha estado disponible para el sector industrial, ellos han permitido enfrentar los gastos en moneda extranjera de importantes iniciativas, especialmente en los sectores de productos químicos, derivados del petróleo, celulosa y papel y metálicas básicas.



En el último decenio dichos recursos han mostrado una clara tendencia descendente, en tanto que sus tasas de interés han fluctuado más bien hacia el alza. No ha sido posible hasta ahora - a pesar de los reiterados esfuerzos que se han realizado en este sentido- conseguir la modificación de una de las características de los créditos externos que implica mayores desventajas para los países de América Latina, que es la que los vincula con el origen y destino de los bienes que se adquieren con ellos, así como sus limitaciones en cuanto a transporte y seguro.

De acuerdo con lo que antes se ha señalado, para los próximos años será necesario contar con un volumen creciente de recursos externos que posibilite el paso de la crítica etapa de transformación que enfrenta la industria latinoamericana. Ello no será posible si los países desarrollados no comprometen una parte algo mayor de sus recursos financieros para ponerlos a disposición de los países de América Latina.

Una razón más para recurrir a la colaboración exterior se encuentra en las nuevas condiciones que se presentarán en la región a medida que avance el proceso de integración. La experiencia de otros países más adelantados revela que durante ese proceso se requiere una disponibilidad adicional de recursos financieros para afrontar las necesidades de reconversión de las industrias que van quedando desplazadas por la creación de nuevas unidades más eficientes. Es probable que dichas necesidades sean aún más agudas en los países latinoamericanos, donde la proporción relativamente mayor de medianas y pequeñas empresas y de establecimientos artesanales permite prever que una mayor cantidad de empresas quedará fuera de toda posibilidad de competencia al propenderse a la liberalización de los mercados.

En el proceso que se ha venido analizando le ha cabido también una especial participación a la inversión privada extranjera en el campo industrial.

El capital privado del exterior había manifestado poco interés - en períodos anteriores - en invertir en el sector industrial de los países de América Latina, salvo en aquellos que disponían de mercados internos más amplios, como Argentina, Brasil y México. Sin embargo, en los dos últimos decenios sus inversiones han adquirido una mayor

/importancia. Aunque

importancia. Aunque en el capital industrial total no parecen representar un porcentaje considerable, su concentración en algunas ramas dinámicas como la automotriz, petroquímica, maquinaria eléctrica, electrónica y otras se ha ido haciendo predominante. Ante la importancia del hecho señalado, las actitudes adoptadas en los países latinoamericanos son contradictorias. Por una parte se afirma que la aceptación del capital extranjero en esas ramas es la forma más directa de incorporar las técnicas productivas modernas y, por otra, se indica que siendo aquellas ramas las más dinámicas, deberían quedar bajo el control de los intereses nacionales. A esto se agrega la tendencia cada vez más marcada del capital extranjero a adquirir empresas latinoamericanas que están en operación, lo que puede implicar una simple transferencia, si es que los recursos liberados no son reinvertidos en el sector.

Ante las nuevas condiciones en que llega a los países de América Latina la inversión externa, parecen haber escasas disposiciones de política industrial que traten de orientarla. Se mantienen en general las tradicionales actitudes de atracción indiscriminada, ofreciéndole una variedad de franquicias y estímulos y fijándole, sólo en algunos casos, algunas limitaciones.

Así, por ejemplo, en Argentina la ley 14.780, de 1958, les fija los mismos derechos que a las empresas nacionales; sin embargo disposiciones posteriores le otorgan preferencias en algunos casos y estímulos en otros. En septiembre de 1967 se creó el Servicio de Promoción de Inversiones Extranjeras, que ha intentado darles aún mayores facilidades. En Brasil la ley 4.390, de 1964, y el decreto 55.762, de 1965, les aseguran amplias condiciones de operación. En Colombia la resolución 7, de 1968, elevó el porcentaje de utilidad que pueden remesar al exterior. En Chile se les otorgan diversas franquicias de importación de maquinaria y equipo, depreciación acelerada, etc. En México el capital extranjero no puede sobrepasar el 49 por ciento del capital total de las empresas, cuando éstas se acogen a la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias; y en unos cuantos casos se obliga a que el capital sea nacional en su totalidad. En Paraguay, la ley 246, de 1955 otorga

/al capital

al capital extranjero amplias garantías y beneficios arancelarios y tributarios, así como la autorización para adquirir divisas del Banco Central para sus remesas al exterior.

El aporte que las empresas industriales extranjeras pueden hacer a los países de América Latina tanto en los aspectos tecnológicos como en cuanto a organización y eficiencia administrativa debería ser encauzado de manera que se obtengan de él las máximas ventajas posibles. Esto implica necesariamente cierto grado de uniformación del tratamiento ofrecido en los distintos países al capital extranjero, evitando la perjudicial competencia de incentivos para atraerlo. Por otra parte, ello significará cautelar los intereses de los empresarios locales de modo que no se vean eliminados de las actividades industriales más dinámicas, que son las que ofrecen mejores perspectivas del punto de vista financiero.

De acuerdo con lo que aquí se ha reseñado, puede reconocerse que en los aspectos financieros han venido quedando de manifiesto importantes debilidades de los distintos mecanismos que intervienen en los movimientos de fondos de las empresas industriales latinoamericanas y que las tendencias de los últimos años revelan un agudizamiento de las dificultades que a ellas se les plantean en este campo.

También, entonces, en estos aspectos será necesario realizar ingentes esfuerzos para posibilitar el desarrollo futuro. La ampliación del volumen de recursos que se orienten hacia el sector, así como la diversificación de sus modalidades, poniendo énfasis en plazos de amortización más largos, serán condiciones básicas inexcusables. Para esto se requerirán importantes decisiones en la política económica interna y, complementariamente, una buena dosis de asistencia financiera externa.

#### 4. El empleo y los problemas de la mano de obra

Frente al crecimiento acelerado de la población latinoamericana, y por lo tanto de su fuerza de trabajo, y ante la inevitable emigración de una parte de la población agrícola, los demás sectores productivos han soportado en los últimos decenios una fuerte presión originada en la demanda de nuevas fuentes de ocupación. Sin embargo, el sector secundario, sometido a sus propias limitaciones de crecimiento, ha reaccionado débilmente ante esa presión. El excedente de población agrícola en edad de trabajar, carente casi por completo de capacitación, ha sido en parte asimilado por las actividades de construcción o en servicios de baja productividad y en parte ha pasado a engrosar el número de los desocupados, agravando gradualmente el problema de la marginalidad.

Debido a su natural falta de organización, los estratos de población afectados por la cesantía han carecido de la fuerza necesaria para determinar la adopción de medidas orientadas a solucionar el problema. El aumento del nivel de empleo como objetivo específico no ha estado en el centro de la preocupación de quienes diseñan y controlan las políticas económicas de los países de América Latina. Ha llegado a considerarse como normal una tasa de desocupación del orden de 5 a 6 por ciento de la fuerza de trabajo, y cuando se ha sobrepasado ese nivel, se ha entregado al Estado la tarea de absorber la desocupación excesiva mediante planes de obras públicas o saturando de personal las empresas y organismos que de él dependen.

Por otra parte, se ha esperado que el nivel de empleo aumente automáticamente al acelerarse el proceso de desarrollo económico general, y ante la persistencia del estancamiento agropecuario o en el mejor de los casos ante la inevitable emigración de la población campesina por efecto del mejoramiento de la productividad, se ha comenzado a asignar al sector industrial, relativamente más dinámico, la responsabilidad de absorber una proporción creciente de la fuerza de trabajo. Esa asignación de responsabilidad, sin embargo, no ha sido explícita.

/Sería difícil

Sería difícil encontrar alguna medida de política industrial que esté única y directamente orientada hacia una mayor ocupación de mano de obra en el sector. Pueden señalarse, en cambio, algunas medidas que indirecta o parcialmente siguen esa dirección.

Así, por ejemplo, las políticas de fomento de la artesanía y la pequeña industria que se han adoptado en algunos países de la región han tenido como uno de sus objetivos básicos el de aumentar, o al menos mantener, el nivel de ocupación en unidades productivas que tienen exigencias de capital relativamente modestas.

El Banco Industrial de la República Argentina ha venido administrando un sistema de préstamos especiales para la instalación, ampliación y perfeccionamiento de la pequeña industria ubicada en el interior del país, cuyos objetivos básicos son, entre otros, los de aprovechar materia prima de la zona y "emplear mano de obra disponible". Asimismo, el programa crediticio del Ministerio de Fomento de Venezuela, que funciona a través de la Comisión Nacional de Financiamiento de la Pequeña y Mediana Industria, creada en 1959, señala entre sus objetivos principales los de "garantizar fuentes permanentes de trabajo" y "contribuir a la formación de empresarios y mano de obra industrial". Aunque en los programas de fomento de la mediana y pequeña industria en México esos objetivos no aparecen en forma explícita, puede encontrarse una referencia a ellos en el artículo 11 de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, en la lista de segundas prioridades que pueden afectar las exenciones o la cuantía de reducciones de los impuestos que se otorguen en cumplimiento de dicha ley, estableciendo que entre otros factores, se considerará "la cantidad y la calidad de la mano de obra ocupada o que vaya a ocuparse".

Por otra parte, también las políticas de desarrollo regional pueden interpretarse, aunque sólo sea parcialmente, como intentos por retener la mano de obra en sus zonas de origen para evitar que aumente la emigración hacia los centros industriales.

En los países de mayor extensión geográfica de la región éste parece ser un objetivo predominante. "En México la planeación regional tiene como mira central el problema del empleo. Busca encontrar

/sistemas y

sistemas y métodos que proporcionen empleo a la abundante mano de obra desempleada o subocupada dentro de la región.<sup>1/</sup> Es por esto que desde la década de 1950 se viene estimulando la formación de núcleos industriales regionales, a través de la extensión de redes para el abastecimiento de energía, reducciones en los fletes de ferrocarriles, etc. Los gobiernos estatales han colaborado dictando leyes de fomento industrial en que conceden exenciones tributarias que en algunos casos llegan hasta plazos de 30 años y cediendo terrenos para la creación de parques industriales. De esta manera se han ido desarrollando nuevas industrias en los estados de Morelos, Puebla, Querétano y otras zonas relativamente atrasadas.

Asimismo, en el Brasil la creación en 1959 de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste y de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia tuvo como uno de sus objetivos básicos el de impulsar en esas regiones nuevas actividades, especialmente industriales, que permitieran absorber la mano de obra desocupada, desplazada de las actividades agrícolas. Con este fin se otorga a las personas jurídicas la opción a aplicar el 50 por ciento de su impuesto a la renta en actividades promovidas por las referidas instituciones, siempre que aporten una cantidad equivalente, para lo cual pueden, a su vez, conseguir financiamiento con los bancos regionales hasta cubrir un alto porcentaje del total.

Tanto las medidas de fomento de la artesanía y la pequeña industria como las políticas de desarrollo regional que se han adoptado en los países de América Latina han dado origen a discusiones sobre su justificación, tomando en cuenta, por una parte, sus objetivos ocupacionales y, por otra, su efecto sobre los costos de la producción industrial.

No cabe duda que un estímulo indiscriminado a todas las pequeñas empresas industriales entraría en contradicción con la exigencia de niveles más altos de productividad y costos más bajos. Sin embargo, debería investigarse en qué ramas y productos existen - o podrían desarrollarse - técnicas efectivamente optativas considerando las actuales disponibilidades y costos relativos de capital y mano de obra.

<sup>1/</sup> Discurso de Alfredo Navarrete, Director de la Nacional Financiera, en Las Jornadas Industriales de Jalisco, (agosto de 1967).

Existen indicios de que en las industrias metal-mecánicas, por ejemplo, hay un amplio campo para empresas pequeñas que produzcan por subcontratación. Pueden existir también ventajas en la instalación de pequeñas industrias rurales y pesqueras que abastecen necesidades locales. Sería asimismo conveniente investigar en qué condiciones y hasta qué punto un crecimiento industrial, basado en unidades de alta productividad, puede generar un margen de empleo indirecto - en servicios de transporte, comercialización y otros - que compense y tal vez supere la ocupación que puede obtenerse directamente en unidades de menor productividad y con mayor intensidad de mano de obra.

Por otra parte, habría que analizar cómo en ciertos casos el embotellamiento de los servicios públicos, administrativos, de transporte, etc., llega a neutralizar las economías externas que trae consigo la centralización, justificando así la creación de nuevos polos de desarrollo más alejados.

La respuesta a estas interrogantes puede facilitar la adopción de objetivos ocupacionales compatibles con un crecimiento acelerado del producto y un desarrollo armónico de las regiones dentro de cada país.

Los problemas de la mano de obra industrial no se limitan, sin embargo, al aspecto cuantitativo de la ocupación. Tanto o más importantes son las insuficiencias en la capacitación profesional y los bajos niveles de salarios de los trabajadores no calificados.

Es verdad que la falta de adiestramiento de la mano de obra es parte del complejo cuadro social en que ella se desarrolla, y que va más allá de la industria misma. Sin embargo, las necesidades específicas de la industria la han impulsado a procurar soluciones parciales al problema.

Los intentos por mejorar la capacitación de obreros adultos se han multiplicado en los últimos años. A las escasas instituciones tradicionales existentes, que dependen en general de los ministerios respectivos, se han agregado nuevos organismos de mayor agilidad de funcionamiento, aunque de alcance educacional más limitado.

El Servicio Nacional de Adiestramiento Industrial (SENAI), creado en Brasil en 1942; el Servicio Nacional de Adiestramiento (SENA),

/creado en

creado en Colombia en 1957; el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) de Venezuela, creado en 1959; el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI), creado en Perú en 1960; el Programa de Formación Profesional Acelerada de Mano de Obra, que nació en Chile en ese mismo año, transformándose en 1966 en el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP); los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial, constituidos en México en 1963; el Instituto Nacional de Aprendizaje, creado en Costa Rica en 1965; el Instituto para la Formulación y Aprovechamiento de Recursos Humanos de Panamá, del mismo año; las Escuelas de Formación Laboral Acelerada, que se iniciaron en la República Dominicana en 1966 y el Servicio de Capacitación Profesional de Ecuador, aún más reciente, tienen características similares.

Aunque algunos dependen del aparato estatal y otros de organizaciones empresariales, son éstas las que los dirigen y determinan sus líneas de acción. Generalmente proporcionan formación profesional para menores aprendices y adiestramiento de adultos, con el objetivo de preparar trabajadores calificados. En casi todos ellos se proporciona enseñanza teórica y práctica a través de cursos dentro de las empresas o de centros de aprendizaje localizados en distintas zonas de cada país, en los que se imparten conocimientos que abarcan diversos oficios, como mecánica de varias especialidades, electricidad, soldadura, etc. Los cursos son generalmente de corta duración, entre algunas semanas y un año, lo estrictamente indispensable para la asimilación de un oficio.

En algunos casos pueden encontrarse disposiciones recientes que tratan de combinar los objetivos de aumento de la ocupación regional y de capacitación de la mano de obra, tal como en una ley dictada en Brasil en 1968, en la que se establece que el 5 por ciento del monto de los incentivos fiscales a SUDENE y a SUDAM se destine a proyectos de educación y capacitación de mano de obra en las respectivas regiones.

Aunque esfuerzos como los señalados no constituyan una respuesta satisfactoria a la necesidad de incorporar al trabajador a la sociedad industrial - no sólo como un factor de producción, sino como un ser

/humano integrado



humano integrado a una cultura cuyos objetivos debe necesariamente compartir -, al menos están ayudando a solucionar en parte la alta desocupación y la aguda escasez de personal calificado.

Sin embargo, no se ha logrado incorporar al mercado consumidor a amplios sectores de trabajadores no calificados, cuyos bajos salarios limitan seriamente sus posibilidades de demanda de manufacturas. Es probable que tanto la elevación del nivel de empleo como el aumento de los salarios pudieran conseguirse solamente a través de un esfuerzo masivo de capacitación acompañado de importantes modificaciones en la estructura productiva, en especial del sector agropecuario, pero esto seguramente requeriría cambios importantes en otros factores de orden más general - que no cabe discutir en este informe - los que están determinando la persistencia de las actuales condiciones.

Es probable que en el futuro próximo los problemas de empleo y de capacitación de mano de obra se agudicen. Por una parte, la tendencia hacia el aumento de las tasas de crecimiento demográfico implicará una incorporación cada vez mayor de jóvenes al mercado de trabajo. Por otra, el proceso de integración debería traer consigo una mayor economicidad en el uso de los recursos, especialmente de la mano de obra. La solución de estos problemas, en la cual habrá de caber una cuota no desdeñable de responsabilidad al sector industrial, exigirá una cuidadosa consideración, ya que deberá trascender el marco de lo puramente económico.

##### 5. Integración regional y mercado mundial

Las limitaciones a que ha estado sometido el desarrollo general de América Latina, que se han agudizado en los últimos años, han ido demostrando - como se ha señalado repetidas veces - la necesidad de introducir modificaciones en la estrategia que ha venido orientando el proceso en períodos pasados. Uno de los puntos esenciales de la nueva estrategia es la integración regional de los mercados nacionales, en la cual el sector industrial debería tener un papel central como elemento dinamizador del proceso. Junto con la integración regional se plantea la necesidad de aumentar la corriente de exportación de manufacturas desde los países de la región hacia el resto del mundo.

/Aunque esas

Aunque esas dos orientaciones se plantean como objetivos simultáneos, ya que tiene un alto grado de dependencia mutua, las medidas que conducen a ellos pueden ser analizadas separadamente. En efecto, tanto en uno como en otro sentido se han venido adoptando en los últimos años diversas medidas de política que tienen características propias.

a) La integración regional

Las primeras proposiciones tendientes a crear un mercado común latinoamericano fueron enunciadas en 1949, pero sólo algunos años después pudieron comenzar a ponerse en práctica.

Los acuerdos iniciales fueron los referentes a la integración centroamericana, que se adoptaron en 1951. Sin embargo, no fue hasta 1958 que comenzó a funcionar el Programa de Integración del Istmo, al suscribirse los primeros tratados multilaterales, que precedieron en dos años al Tratado General de Integración Centroamericana y a la creación de su Secretaría Permanente (SIECA). El rápido proceso de desgravación arancelaria y la adopción de una tarifa externa común se han traducido en un aumento acelerado del intercambio comercial entre los países de la región.

Los instrumentos vigentes en el campo industrial tratan de facilitar la adopción de decisiones de inversión para las empresas que orienten su producción hacia el mercado integrado.

El Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en 1958, tiende a que sólo una industria para cada tipo de producción tenga libre acceso al mercado regional y goce de la calificación de "industria de integración". Las fábricas que reciben este tratamiento se aseguran, entre otros privilegios, que una eventual competidora que se estableciera en otra parte de la región sólo llegaría a disfrutar de la misma apertura de mercado después de 10 años de funcionar. Hay además una disposición que impide que el mismo país se beneficie con una segunda "industria de integración" antes que cada uno de los cinco países haya obtenido una planta con ese régimen.

Hasta el momento sólo dos plantas han recibido este tratamiento: una fábrica de neumáticos instalada en Guatemala y otra de soda cáustica e insecticidas clorados en Nicaragua, que está en funcionamiento desde 1967. Además, hay otros proyectos para los que se ha solicitado su

/inclusión en

inclusión en el régimen mencionado: dos de fabricación de filamentos de nylon, uno en Guatemala y otro en El Salvador, dos de papel y celulosa, uno en Guatemala y otro en Honduras, y dos proyectos siderúrgicos, uno en Honduras y otro en Costa Rica.

Las realizaciones concretas y proyectos reseñados anteriormente constituyen un resultado insatisfactorio para casi cinco años de funcionamiento del régimen, que contrasta con los rápidos avances logrados en la eliminación de barreras comerciales. Esta situación fue probablemente la que impulsó a poner en funcionamiento un sistema adicional de protección para fomento industrial, según el cual se fijan gravámenes que se agregan a los de la tarifa externa común. Para solicitar este tratamiento debe demostrarse que la planta está en condiciones de satisfacer por lo menos el 50 por ciento de la demanda regional del producto, habiéndose previsto también un mecanismo de control de precios. Hasta el momento sólo dos empresas se han beneficiado con este sistema: una que elabora bombillas eléctricas y otra que fabrica envases de vidrio, existiendo numerosos pedidos para incorporar nuevas industrias a ese régimen.

Otro elemento adicional que completa el cuadro de medidas adoptadas en materia de integración industrial en Centroamérica, es el Convenio de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en 1962, mediante el cual se uniforman los regímenes nacionales en la materia. Se aplican a las nuevas industrias como a la ampliación de las existentes y, según sus disposiciones, las exenciones y estímulos se gradúan de acuerdo con el tipo de bienes producidos; así, los bienes de capital e intermedios obtienen los mayores beneficios y las industrias de ensamble o armado los más limitados. Honduras, por su posición relativa en el conjunto centroamericano, recibe un tratamiento especial, según el cual puede otorgar mayores incentivos. Nicaragua participa también de esta franquicia, pero en menor medida. Haciendo uso de esa ventaja adicional, Honduras pidió la calificación de industrias de integración para los importantes proyectos de papel y celulosa en Olancho y siderúrgico en Morazán.

/Como puede

Como puede apreciarse, si bien el proceso integracionista cuenta en América Central con variados instrumentos de tipo institucional, sus logros desde el punto de vista industrial han sido hasta ahora limitados.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, establecida en 1960 a través del Tratado de Montevideo, ha tenido una evolución distinta y también ha sido diferente la forma de usar sus instrumentos. El programa de liberación gradual del intercambio, a través de negociaciones anuales cuyos resultados quedan expresados en las listas nacionales y en la lista común, ha tenido un avance rápido en los primeros años, pero se ha ido frenando lentamente, a medida que se han ido incluyendo en las negociaciones los productos de mayor importancia.

Como se sabe, el compromiso de la lista común consiste en que los productos inscritos en ella deben necesaria e irrevocablemente ser desgravados a cero, pero la obligación se perfecciona sólo al finalizar el período de doce años estipulado por el Tratado, o sea en el año 1973.

Aunque en el primer tramo de la lista común aprobado en 1964, los productos agrícolas (café, bananos, cacao, algodón, etc.) y mineros son dominantes, figuran también algunos productos industriales de notable importancia. Tal es el caso de las pastas químicas celulósicas de fibras largas que son objeto de un activo intercambio entre países de la zona. La certidumbre de que el producto circulará libremente en la zona a partir de 1973, ha sido sin duda uno de los factores que han decidido, por ejemplo, los proyectos de Chile sobre adiciones a la capacidad de producción de celulosa, aunque también en este caso la rebaja de los aranceles hacia terceros países (alteración del margen de preferencia) operada en países habitualmente importadores de la zona ha motivado dificultades, pero que se estiman transitorias.

Además de las listas nacionales y la común, el Tratado de Montevideo señala a los acuerdos de complementación como otro de los grandes instrumentos para lograr sus objetivos. En los primeros años de funcionamiento del Tratado, la idea prevaleciente en cuanto a los acuerdos era que, básicamente, constituirán, junto con las listas nacionales, los caminos disponibles para lograr la inclusión de productos en la lista común, hasta cumplirse con los objetivos fijados para la

/misma. En

misma. En efecto, se consideraba que, mediante el establecimiento de un programa específico y autónomo de liberación aplicable a determinados grupos o líneas de productos industriales, se estaba proporcionando un mecanismo auxiliar adecuado para acelerar el programa de liberación zonal.

El régimen inicial - resoluciones 15 (I) y 48 (II) - había establecido que los productos objeto del acuerdo debían ser incluidos en las listas nacionales, lo que - naturalmente - tenía como consecuencia que todos los países se beneficiaban con las concesiones pactadas en el acuerdo, o sea, que los efectos de la concertación de un acuerdo diferían muy poco de los derivados de la inclusión de productos en listas nacionales.

Con este régimen se firmaron dos acuerdos de complementación, el primero en julio de 1962 sobre máquinas de estadística y análogas, piezas y partes sueltas y cartulinas para uso en tales máquinas en el que participan la Argentina, el Brasil, Chile y Uruguay. En este acuerdo se estipula la eliminación de los gravámenes de importación para los países de la ALALC, en tanto que las importaciones desde terceros países quedan sujetas a gravámenes comunes. Ha funcionado normalmente, habiendo crecido incesantemente el intercambio desde que entró en vigencia en 1962, ya que en 1963, las importaciones habían ascendido a casi 360 000 dólares, y en 1966 - último año para el que se dispone de informaciones - alcanzaron a más de 1.3 millones de dólares.

El segundo acuerdo firmado con el régimen mencionado versó sobre válvulas electrónicas para radios y aparatos de televisión, además de sus partes y componentes, e incluyó a la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Uruguay. El acuerdo incluye, además de las cláusulas sobre eliminación de gravámenes entre los firmantes, otras sobre unificación de los tributos para las importaciones de terceros países. Los países excluyeron determinados tipos de válvulas, pero se comprometieron a incluirlas en un período de seis años. Ya se han efectuado dos revisiones de la lista de excepciones.

A diferencia del acuerdo anterior, éste contiene disposiciones tendientes, no a impedir la introducción de restricciones a las importaciones de partes y componentes de terceros países sino que, por el contrario, a alentar la producción zonal estableciendo varios requisitos, al mismo tiempo que creaba una comisión encargada de su administración.

/Durante el

Durante el primer año completo en que estuvo vigente el acuerdo - 1965 - las importaciones alcanzaron a 1.2 millones de dólares para alcanzar casi 1.7 millones al año siguiente.

Estos fueron los únicos acuerdos firmados durante el régimen de las resoluciones 15 (I) y 48 (II), o sea en casi cuatro años de vigencia del sistema.

La resolución 99 (IV), aprobada a fines de 1964, abrió nuevas perspectivas para los acuerdos, al eliminar la obligatoriedad de incluir los productos objeto del acuerdo en las listas nacionales y establecer además que los países no participantes en el acuerdo sólo se beneficiarán con sus disposiciones en caso de otorgar una compensación adecuada, disposición esta última que, como puede apreciarse, constituye un condicionamiento de la vigencia de la cláusula de la nación más favorecida. En esta resolución se estableció, además, otra excepción a aquella cláusula, al disponerse que los países de menor desarrollo económico relativo gozaran incondicionalmente de todos los beneficios negociados en los acuerdos de complementación, independientemente de su participación en ellos.

Esta nueva reglamentación, eliminando el automatismo de la extensión de las ventajas originó una mayor confianza entre los países y las empresas. En 1965, los industriales que concurren a las reuniones sectoriales - reuniones que, junto con la iniciativa de los gobiernos y las proposiciones emanada de otro tipo de reuniones empresariales, constituyen las vías o caminos para llegar a los acuerdos de complementación - recomendaron la concertación de cerca de treinta acuerdos de complementación con más de mil desgravaciones, pero los gobiernos sólo pusieron dos de ellos en vigencia, ambos firmados entre el Brasil y el Uruguay y se refieren, uno, a productos de la industria de aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico y el otro a algunos productos de las industrias electrónicas y de comunicaciones eléctricas.

Después de un breve período de transición diversos factores han provocado una cierta reticencia por parte de los gobiernos a embarcarse en nuevos acuerdos de complementación. Entre ellos pueden citarse el temor a que la mencionada resolución 99 (IV) derivase en una multitud de acuerdos bilaterales que distorsionaran el concepto de multilateralidad que informa el espíritu y las disposiciones del Tratado, siendo también

motivo de preocupación que pudieran existir dos o más acuerdos sobre los mismos productos, en que al intervenir diferentes países aparecieran diversos requisitos de origen, alterándose así uno de los principios básicos de la ALALC.

Así fue que en 1966, durante el sexto período de sesiones, los gobiernos no negociaron ninguno de los productos comprendidos en los acuerdos sugeridos pero, sin embargo, tomaron en cuenta más de la mitad de las recomendaciones de desgravación propuesta por las reuniones sectoriales, en el sentido de incluir productos en las listas nacionales.

Sin embargo, entre los últimos meses de 1966 y a lo largo de 1967 se nota una reactivación importante en esta esfera de los acuerdos de complementación cuyos proyectos comienzan a diferenciarse de aquellos destinados a ser casi exclusivamente un instrumento de desgravación arancelaria más acelerada.

A fines de 1967 se firmó el quinto acuerdo de complementación, que comprende un importante sector de la industria química. Este acuerdo, cuyo origen está también en reuniones sectoriales, reviste especial importancia por ser el primero en el que participan todos los países y por la extensa gama de productos incluidos a cuyas desgravaciones se ha asignado el carácter de irrevocables.

El acuerdo sobre petroquímica - el N° 6 - que firmaron Bolivia, Colombia, Chile y Perú en julio de 1968, tiene un carácter especial, ya que contiene un verdadero plan de desarrollo de la industria petroquímica en los renglones acordados, mediante la programación de inversiones, la coordinación de políticas de producción y la localización de plantas en distintos países. Se establece en él un programa automático e irrevocable de desgravación, a la vez que se adopta un arancel externo común, de acuerdo con el grado de elaboración de los productos. Todos estos rasgos realzan su especial importancia potencial como instrumento de integración o promoción, en contraste con los acuerdos de simple desarme arancelario.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Véase al respecto nota 3 del capítulo II.

En agosto de 1968, la Argentina y el Uruguay suscribieron un acuerdo de complementación sobre bienes del hogar - Nº 7 - que responde al tipo de acuerdo de desgravación, con concesiones revocables. Se encuentran además en etapa de negociación dos acuerdos originados en reuniones sectoriales, uno sobre productos de la industria del vidrio (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay) y otro sobre el sector electrónico de uso doméstico (todos los países). Además, están en las etapas previas a la negociación oficial propiamente dicha, los siguientes proyectos de acuerdo: sobre productos de la industria de refrigeración y de aparatos domésticos (Argentina, Brasil y México); sobre productos del sector de equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad (Brasil y México); sobre el sector de conservas de frutas y legumbres (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay y Uruguay); sobre productos de las industrias electrónicas y de comunicaciones eléctricas (Argentina, Brasil y México); sobre válvulas para uso industrial (Brasil, Colombia y México) y, finalmente, otro sobre industria del plástico (Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay).

Paralelamente a esta evolución en los acuerdos de complementación y a la actividad en torno a ellos originada principalmente en los ámbitos empresariales - 5 de los 7 convenios vigentes y los dos en negociación tuvieron ese origen - se fue desarrollando también otra línea de acción alrededor de lo resuelto en la reunión de los organismos de planificación y desarrollo de Lima de 1963 y en la cuarta conferencia ordinaria de la ALALC (Resolución 100). Esta línea de acción fue una de las que surgieron del convencimiento de que no era posible conformarse sólo con las desgravaciones para alcanzar los fines integracionistas.

La aprobación de la Resolución 100 fue el reflejo y resultado de esta nueva tendencia, en el sentido de buscar y aplicar los medios para promover en forma armónica el desarrollo económico y social de los países miembros mediante la progresiva complementación económica. Se enumeraron las directivas básicas de política económica y se acordó un programa de acción centrado en los encargos que se formularon al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC (CEP) y a la Comisión Asesora de Desarrollo



Industrial (CADI) de reactivar los mecanismos existentes a fin de intensificar los trabajos de integración sectorial, los que deberían culminar con la recomendación de fórmulas concretas de integración sectorial.

Esos mecanismos estaban constituidos básicamente por los llamados grupos de estudio, establecidos en el seno de la CADI y que abarcaban, respectivamente, cuatro sectores industriales: siderurgia, petroquímica, papel y celulosa y el resto de la industria química. Cada uno de ellos debía proponer las fórmulas concretas de integración en el respectivo sector, para lo cual se requería reunir una serie de informaciones y datos que debían suministrar todos los países miembros de la ALALC, a fin de servir de base a tales proposiciones.

La CADI en su tercera reunión de junio de 1967, examinó los avances logrados en cada uno de los grupos, que en los casos de siderurgia y petroquímica incluían algunas proposiciones que podrían considerarse como elementos o fórmulas de integración, provenientes no sólo de los mismos grupos de estudio sino también de la Secretaría, que recogió en un informe las conclusiones de aquéllos.

Posteriormente diversas circunstancias, tales como atrasos en la provisión de informaciones por parte de los países, han obligado a postergar las reuniones de la CADI, de modo que el avance en este sentido ha sido bastante escaso.

Las crecientes dificultades que ha ido encontrando el proceso de integración a través de los mecanismos señalados han impulsado a algunos países de la región a buscar nuevas posibilidades a través de la formación de mercados subregionales. Fue así como en septiembre de 1967, el grupo de países signatarios de la Declaración de Bogotá, al que se agregó Bolivia, aprobaron las bases para constituir el mercado andino y acordaron constituir la Corporación Andina de Fomento, que se encargaría de la promoción directa y la asistencia técnica para la realización de proyectos de interés común.

/Independientemente de

Independientemente de estas reagrupaciones internas, se ha avanzado también en la coordinación de las medidas que tiendan a acercar al mercado común centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, preparando así el camino hacia la negociación de un tratado general o de los protocolos necesarios para la creación del mercado común latinoamericano. Con este objeto fue creada, en junio de 1967, la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA, que ha iniciado los trabajos tendientes a alcanzar este objetivo, celebrando su primera reunión en octubre de 1968.

Quedan, sin embargo, varios países y territorios dentro de la región que no están incorporados al proceso de integración que representan los organismos mencionados.

Por una parte, algunos de ellos - Barbados, Guyana, Trinidad y Tabago y otros territorios insulares de la región del Caribe - se han agrupado en la Asociación de Libre Comercio del Caribe, constituida en 1965, con la intención de desgravar gradualmente el comercio mutuo.

De acuerdo con lo que hasta aquí se ha indicado, existen múltiples dificultades para un avance más rápido del proceso de integración latinoamericano. En el capítulo IV se indicarán algunas consideraciones que pueden ayudar a orientar el proceso en los próximos años.

b) El mercado mundial y las exportaciones de manufacturas

Los agudos y crecientes problemas de balance de pagos que han venido soportando los países de América Latina en los últimos decenios y la relación que dichos problemas tienen con la dependencia de su comercio exterior del carácter primario de sus exportaciones, los han impulsado a buscar cada vez con más insistencia una apertura hacia el exterior. Para esto han debido diversificar las exportaciones, dándole mayor importancia a las de manufacturas. Sin embargo, las dificultades que ha encontrado la colocación de estos productos en los mercados externos a la región - e incluso dentro de ella - han obligado a adoptar diversas medidas de estímulo que permitan compensar, al menos en parte, las ventajas comparativas de que viene acompañada la competencia de los países industrializados que tradicionalmente han dominado estos mercados.

/Las primeras

Las primeras medidas de promoción de las exportaciones de manufacturas, adoptadas hacia fines del decenio de 1950, no siempre resultaron suficientemente operativas, pero la experiencia que ellas aportaron ha permitido ir modificándolas o complementándolas.

Es así como en diversos países se han establecido disposiciones referentes a la exención o devolución de derechos e impuestos pagados por importación de elementos, o de otros tributos aplicables a la producción, a la venta o a los ingresos derivados de la exportación.

En la Argentina desde 1960 opera el régimen de devolución de derechos aduaneros y recargos pagados por importación de materias primas y semi-elaboradas (draw-back) a lo que se ha agregado posteriormente la admisión temporal de materias primas o semielaboradas y desde 1965 el sistema de reintegro de impuestos abonados al mercado interno. Igualmente en el Brasil se ha empleado el régimen de draw-back desde 1957, las devoluciones de impuestos sobre el consumo desde 1964, de impuestos sobre los ingresos desde 1965 y diversos estímulos cambiarios y administrativos. En Colombia la materia prima y los equipos importados para la fabricación de artículos destinados a exportación no pagan impuestos aduaneros desde 1959 - de acuerdo con el Plan Vallejo, modificado en 1964 - y la renta líquida gravable, producto de esas exportaciones, está exenta del pago de impuesto sobre la renta, según ley 81 de 1960 y decreto 1.394, de 1964. A esto se agregan diversos estímulos cambiarios, prioridades para importar equipos, repuestos y materias primas, ampliación de plazos para reintegro de divisas, etc. Las disposiciones son más recientes en Chile, donde se establecieron en 1966 - ley 16.528 - diversas exenciones de impuestos que influyen en sus costos y precios, y devolución de otros impuestos. En México un Acuerdo Presidencial del año 1961 estableció el régimen de devolución de los impuestos de importación y reducción de los aplicables a ingresos mercantiles y sobre la renta; además existen subsidios especiales a la importación de materias primas para productos

/de exportación.

de exportación. La Ley de Promoción Industrial del Perú, de 1959, establecía también la devolución de derechos específicos y ad valorem abonados por materias primas importadas para su elaboración y posterior exportación, así como la liberación del pago de derechos de exportación. La ley 17.044, de 1968, reafirmó esas dos disposiciones por un plazo de 15 años más.

En algunos casos, además de los estímulos basados en disposiciones arancelarias y tributarias, se han creado instrumentos de tipo financiero para darle mayor respaldo a las exportaciones industriales.

En la Argentina, por ejemplo, el Banco Central puso en operación en 1960 un procedimiento para la compra de letras de exportaciones no tradicionales a plazo medio, que se amplió en 1962; un año después se agregó un sistema para financiar el período que abarca desde la iniciación del proceso productivo hasta el embarque del producto para su exportación. En 1965 se agregó (circular B.502) un apoyo crediticio adicional en forma de préstamos de hasta 180 días. En Brasil opera desde 1962 el Banco de Brasil, a través de su Cartera de Comercio Exterior (CACEX), proporcionando financiamiento a mediano y largo plazo para exportaciones de bienes de consumo duraderos y bienes de capital; posteriormente, en 1964, se puso en funcionamiento el Fondo de Democratización de las Empresas (FUNDECE), que prevé el financiamiento, durante el período de fabricación, de los bienes destinados a exportación. En Colombia, el Fondo de Inversiones Privadas, creado en 1963, dependiente del Banco de la República, puede financiar actividades primarias y de la industria de transformación que, entre otras cosas, permita aumentar y diversificar las exportaciones; además, el mismo Banco está autorizado para otorgar préstamos a corto plazo con el fin de facilitar exportaciones no tradicionales. A esto se agrega el Fondo de Promoción de Exportaciones, creado en 1967 con el fin de diversificar las exportaciones, fortalecer el balance de pagos y aumentar el volumen del intercambio comercial. A su vez en Chile se establecieron, en 1966, dos líneas de crédito - que funcionan a través de la Gerencia de Fomento de las Exportaciones del Banco Central - para facilitar las exportaciones de diversos productos, en su mayoría manufacturados. Una de ellas permite financiar la preparación de los

/embarques y

embarques y la otra su comercialización en el exterior, con plazos máximos de seis meses y dos años y medio respectivamente. En México se creó en 1964 el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, dependiente del Banco de México, con el producto de un impuesto adicional de 10 por ciento ad-valorem que se aplicó a la importación de productos considerados como de lujo. El programa financiero de este Fondo permite redescantar documentos originados en exportaciones, otorgar garantías y compensar costos de garantías bancarias del exterior. En el Perú la ley 17.044, de 1968, dispone que las entidades del sector público deberán otorgar créditos para las exportaciones de manufacturas en condiciones similares a las que rigen en otros países de la ALALC. Además se han asignado las funciones de promover y financiar dichas exportaciones al Banco Industrial a través de la División de Comercio Exterior, que también desempeña la secretaría técnica para asuntos industriales de la Comisión Nacional de Comercio e Integración. La Corporación Venezolana de Fomento, a su vez, mantiene desde 1964 dos programas que permiten poner a disposición de los productores las materias primas que requieren para sus exportaciones y que proporcionan al comprador del exterior plazos de seis meses para pagar sus adquisiciones.

Complementando los regímenes de financiamiento crediticio, se han creado en algunos de estos países sistemas especiales de seguro de crédito, que cubren generalmente los riesgos comerciales y políticos. El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, de México, considera entre sus operaciones la de otorgar garantías respecto de créditos hasta 5 años, a favor del exportador o de la institución nacional que lo financia. En Brasil el seguro de crédito para exportaciones fue instituido en 1965 y opera a través de un consorcio en que participan el Banco Nacional de Desarrollo Económico, el Instituto de Reaseguros y las compañías de seguro privadas. En Chile el seguro de crédito a las exportaciones quedó reglamentado en el decreto con fuerza de ley Nº 3, de 1967, y en la Argentina se creó en agosto de 1967 un régimen de seguro contra riesgos extraordinarios que complementa y mejora las formas de garantía que existían anteriormente.

/Finalmente, como

Finalmente, como una forma adicional de estimular la colocación en el exterior de los productos manufacturados, algunos países han iniciado programas de difusión y de contacto directo orientados hacia los mercados potenciales. El Centro de Información sobre Comercio Exterior de México, que proporciona datos sobre mercados externos, demanda de productos, etc., los Centros de Información Comercial en el Exterior, de Venezuela; la Oficina de Promoción de Exportaciones en El Salvador y las giras de la Asociación Nacional de Exportadores de Productos Industriales, de Brasil, por los países de la ALALC, revelan el creciente interés por fortalecer los contactos con el exterior. Parecido esfuerzo desarrolla la Organización Comercial Ecuatoriana de Productos Artesanales, aunque con un alcance más limitado.

Los diversos esfuerzos que se realizan en el ámbito de cada país, que varían tanto en sus modalidades como en los efectos que producen, han ido siendo encauzados hacia los intereses regionales por intermedio de la ALALC y del MCCA, donde se estudian las formas de armonizarlos. Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo ha estado proporcionando asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento del intercambio entre los países. El programa de refinanciación de los créditos a plazo medio para exportaciones intrarregionales de bienes de capital, que se inició en 1964, ha sido una experiencia altamente positiva.

Aunque como resultado de todas esas iniciativas puede observarse en los últimos años un aumento de las exportaciones de manufacturas, éstas, en sus renglones más significativos por su alto grado de elaboración tales como las originadas en los sectores de producción metal-mecánicos, han quedado en su gran mayoría encerradas en el estrecho marco regional y son escasas las oportunidades en que ellas han alcanzado a los mercados mundiales.

Los esfuerzos adicionales realizados - en conjunto con los demás países subdesarrollados - en el seno de la UNCTAD, tendientes a obtener de los países desarrollados la entrada preferencial o libre de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo a través de un sistema generalizado, sin reciprocidad ni discriminación, solamente han

/conducido a

conducido a la creación de una Comisión Especial de Preferencias <sup>3/</sup> que deberá elaborar un informe para la consideración de la Junta de Comercio y Desarrollo en 1969. Aunque la actitud de los países industrializados, que no ha permitido obtener resultados más positivos, significa un obstáculo difícil de salvar, no hay duda que los mayores esfuerzos deberán realizarse en el campo de la transformación interna de la industria latinoamericana.

Si, como se ha señalado varias veces en este documento, el aumento de la participación latinoamericana en el intercambio mundial de manufacturas es esencial para su futuro desarrollo, deberán extremarse todas las medidas para aumentar la capacidad competitiva de los productos elaborados en la región. Esto significa que deberán alcanzarse altos niveles de calidad, productividad y eficiencia, tanto en las empresas productoras como en los mecanismos de financiamiento y los instrumentos administrativos.

Además, si se quiere que el aumento de las exportaciones de manufacturas al resto del mundo sea amplio y sostenido, no podrá basarse solamente en algunas grandes empresas eficientes. Estas pueden iniciar el proceso de apertura de mercados, pero para que éstos se mantengan y amplíen, deberán irse incorporando gradualmente al proceso de modernización industrial todos los estratos del sector. Esto requerirá, a su vez, una profunda transformación de las arcaicas estructuras que, en otros sectores, limitan las posibilidades de ampliación de los mercados internos para la producción industrial.

---

3/ Véase la Resolución 21 (II) del "Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su Segundo Período de Sesiones" (TD/L.37), de abril de 1968.

## Capítulo IV

## ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

1. Políticas de promoción industrial, de modernización tecnológica y de fortalecimiento de la capacidad empresarial latinoamericana

Como se señaló en el capítulo II, la promoción industrial se ha basado principalmente en la protección arancelaria, lo que ha dado lugar a numerosos inconvenientes, traducidos en distorsiones en la distribución intersectorial de las inversiones y en un nivel de costos demasiado elevado. La reorientación de políticas y la redefinición de los instrumentos que parecería necesitarse en este campo deberían tener en cuenta, entre otros, los aspectos siguientes:

a) Por las razones expuestas en capítulos anteriores, se hace necesario encontrar la manera de disminuir, o en lo posible eliminar, la inestabilidad en los tipos y niveles de protección aplicados a la industria en cada país, tanto en relación con sus productos como con los insumos de importación utilizados. Esa inestabilidad resulta de manejar los diferentes instrumentos de control del comercio exterior teniendo en vista objetivos de equilibrio del balance de pagos completamente desvinculados de toda estrategia de desarrollo industrial. Tal política implica, desde luego, un mayor recurso a medidas monetarias y fiscales en relación con los problemas de pagos exteriores, así como una prioridad más elevada al logro de una mayor estabilidad monetaria interna. Del éxito de este objetivo inicial básico dependen en buena medida las posibilidades prácticas de dar continuidad al desarrollo de la industria, en particular si se desea que ésta aumente su eficiencia y mejore su nivel tecnológico.

b) Como complemento de lo anterior, se hace oportuno sustituir gradualmente la protección arancelaria por otros instrumentos de promoción (crédito, exenciones fiscales, creación programada de economías externas, etc.) de más fácil aplicación selectiva y que no contribuyan directa ni indirectamente a elevar los costos de producción, como suele ocurrir cuando

/se elimina



se elimina la competencia externa. Parece indispensable seleccionar en forma cuidadosa los instrumentos que se utilicen en la política de promoción industrial para lograr la asignación eficiente de las inversiones.

c) Es probable que aunque se logre sustituir la protección arancelaria como instrumento único o predominante de promoción industrial, ella continúe siendo necesaria en grado apreciable durante un período prolongado. Además de definirse y aplicarse esa protección, con carácter temporal, mientras la nueva industria vence los obstáculos inherentes a su puesta en marcha, en lugar de darle carácter permanente como sucede hoy día, sería necesario integrarla con las demás medidas de promoción, de índole no arancelaria. Convendría, a este respecto, subordinar la protección que proporcionan el arancel aduanero y otros controles del comercio exterior a objetivos definidos de carácter industrial sectorial. Esto podría lograrse ya sea subordinando la política proteccionista a normas de desenvolvimiento sectorial, contenidas en un programa general de desarrollo; o adoptando programas de fomento para categorías específicas de industrias, en virtud de los cuales se administrasen, subordinadas a un criterio uniforme de orientación económica, las tarifas y las exenciones arancelarias a la importación tanto del equipo como de los productos finales de esas industrias, y las demás medidas de fomento (crédito, exenciones fiscales, etc.).

En la práctica, la programación por sectores industriales ha sido el procedimiento que han utilizado con mayor frecuencia algunos países latinoamericanos, pero con algunas limitaciones importantes. De una parte, la programación sectorial prevé la exención parcial o total de los derechos arancelarios aplicables, pero la fijación de los niveles "normales" de esos derechos, por lo general, escapa a su jurisdicción. De la otra, no suelen tenerse en cuenta los problemas de compatibilidad y coherencia entre las diferentes ramas de industria ni entre la industria manufacturera y otros sectores de actividad o los factores de producción como, por ejemplo, la mano de obra (personal calificado y cuadros intermedios) y el crédito, en las diferentes modalidades que requiere la industrialización.

Otro problema importante que se presenta en la práctica en el manejo del arancel aduanero como parte de un conjunto de medidas de promoción sectorial es que, en algunos casos, la "racionalización" de la tarifa arancelaria puede hacerse teniendo en cuenta tanto la industria que produce o va a producir los equipos, como la rama industrial que utiliza esos equipos como insumos de producción y que se puede ver afectada por la protección otorgada a la primera.

d) Otro aspecto importante en la reformulación de las políticas de promoción industrial en un sentido de mayor eficacia, sería el establecimiento de una política sistemática de creación de economías externas para las inversiones productivas, mediante la complementación de los esfuerzos de inversión públicos y privados. Como se observó en capítulos anteriores, la falta de esa complementación - y en algunos casos la ausencia casi completa incluso de coordinación - ha contribuido apreciablemente a debilitar la posición de la empresa latinoamericana frente a sus competidores extranjeros. Para lograr dicha complementación es menester mejorar los métodos administrativos que se aplican para programar y efectuar las inversiones públicas - carreteras, energía, agua, transportes y comunicaciones, etc. - y aplicar procedimientos de planificación que tengan en cuenta, con suficiente desagregación, tanto las inversiones públicas como las privadas, aunque estas últimas sólo se incluyan con carácter indicativo.

Otra consecuencia de la programación eficiente del sector público serían las mayores posibilidades de mercado - y de estabilidad en ese mercado - que se abrirían a la industria nacional productora de los equipos industriales básicos que utilizan el sector público o sectores de actividad que de una u otra manera dependen muy estrechamente del financiamiento público, como el de energía, transporte, etc.

De igual importancia para mejorar la eficiencia de las inversiones productivas y ampliarlas teniendo en cuenta las ventajas comparativas de cada país es la prospección y evaluación sistemática de los recursos naturales. Para ello se requieren organismos públicos más eficaces y dotados de mayores recursos de financiamiento cuya acción responda a las metas y prioridades de la planificación. El reconocimiento de los

/recursos naturales

recursos naturales debería estar normalmente a cargo de los poderes públicos, pero una política flexible y dinámica a este respecto debería, además, aprovechar el conocimiento práctico de las empresas que se dedican a la explotación de esos recursos, mediante modalidades de colaboración y financiamiento público adecuados.

En suma, una política destinada a crear economías externas para las inversiones productivas encontraría un campo de aplicación particularmente fecundo en los programas de desarrollo regional interno de cada país. Estos programas, por lo general, fomentan de manera casi exclusiva las inversiones públicas, como cuando se traducen en la creación de una infraestructura de transportes, comunicaciones y energía, o bien las inversiones privadas, como es el caso cuando establecen poderosos incentivos fiscales destinados a encauzar capitales del sector privado hacia determinadas regiones. No obstante, lo más aconsejable sería combinar en forma equilibrada las inversiones de infraestructura con las inversiones productivas, mediante una programación suficientemente detallada.

e) La sustitución parcial de la protección arancelaria, como instrumento de promoción industrial, por otras medidas cuya aplicación selectiva sea más fácil, supone también diversificar más las modalidades de crédito industrial ofrecidas, a fin de tener en cuenta las necesidades de las estructuras industriales de complejidad creciente. Las nuevas modalidades de crédito industrial que deben establecerse en la región (o ampliarse y fortalecerse en el pequeño número de países que ya las han iniciado) son, principalmente, el crédito a mediano plazo a las exportaciones (incluido el crédito a mediano plazo a la producción previa a la exportación), el financiamiento interno de las ventas de maquinaria y equipos, el crédito supervisado en favor de la pequeña industria, y el financiamiento de estudios y análisis de factibilidad.

Esta última modalidad se aparta de las medidas usuales de crédito, ya que el financiamiento de los análisis de factibilidad requiere un sistema mixto de créditos y de donaciones o contribuciones no recuperables, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. La existencia de un mecanismo institucional destinado a promover e incluso a apoyar la realización sistemática de estudios de factibilidad para establecer

/nuevas actividades

nuevas actividades industriales, dotado de la capacidad técnica y de los recursos financieros necesarios, es de importancia fundamental en la etapa actual de la industrialización latinoamericana en que se pretende sustituir la reserva de mercado como instrumento de promoción indiscriminada, por la promoción deliberada, selectiva y programada.

f) Finalmente, es también importante para una política de promoción industrial más racional subordinar la política de inversiones extranjeras a una orientación sectorial definida en materia de promoción industrial. Ello significaría, no sólo admitir los capitales del exterior siempre que encuadren en programas sectoriales de promoción definidos, sino también aplicarles las ventajas e incentivos establecidos para desarrollar los sectores correspondientes, administrándose los programas de incentivos independientemente de la nacionalidad de los capitales. Otro aspecto, más difícil de ajustar a reglas de aplicación general, dadas las circunstancias peculiares de cada país y de cada sector de la industria, sería la aceptación por parte de los inversionistas extranjeros de algunas modalidades de asociación con empresas locales. La viabilidad y eficacia de dicha asociación dependen del grado en que haya podido fortalecerse la empresa latinoamericana y, además hay algunos factores derivados de la situación predominante en los mercados mundiales en relación con las actividades de que se trate, que no pueden dejar de influir en la viabilidad de esa asociación.

Las políticas de promoción industrial aplicadas hasta ahora en América Latina han descuidado casi totalmente el aspecto cualitativo de la industrialización, en particular, en lo relativo a la tecnología y otros aspectos que interesan a la iniciativa industrial, como el tamaño de la planta, de gran influencia en los niveles de eficiencia y productividad y en la capacidad de competencia. Se hace indispensable introducir de manera progresiva, en las políticas industriales de América Latina, disposiciones relativas a la tecnología, con vistas a promover la modernización de las actividades y la adopción de procedimientos y equipos de producción que se adapten a las condiciones latinoamericanas en cuanto a tamaño de la planta, características de las materias primas y otros recursos, salarios de la mano de obra y costo del capital, etc.

/Esto podrá

Esto podrá hacerse, además, a través de disposiciones concretas de política tecnológica.

Un primer paso hacia una política de modernización tecnológica sería la adopción de disposiciones destinadas a promover la competencia, como instrumento de progreso técnico y de reducción de los costos de producción. Una política de ese tipo debiera abarcar tres aspectos complementarios: a) En primer lugar, sería necesario establecer una reglamentación que restringiera el poder que tienen las empresas para ponerse de acuerdo entre ellas con el fin de efectuar maniobras de precios y de fijar su nivel; b) Asimismo, debieran ponerse límites al proceso de concentración de empresas en un mismo sector de actividad teniendo en cuenta la situación de competencia en el mercado. Con el mismo objeto debiera reglamentarse el sistema de autorización de nuevas actividades - siempre y cuando exista ese sistema - orientándolo en el sentido de acrecentar la competencia y no de atenuarla como suele suceder en América Latina; y, c) Adoptar una política de moderación, y hasta de reducción progresiva, de la protección aduanera con el fin de estimular la competencia. Los problemas prácticos que plantea la definición y aplicación de una política de modernización tecnológica son muchos y complejos y no es posible tratarlos en este estudio preliminar. Es indispensable señalar, sin embargo, que algunos de esos problemas resultan de la estrechez de los mercados nacionales de determinadas producciones y del excesivo tamaño económico de las plantas en comparación con esos mercados, lo que pone en pugna los objetivos de la competencia con los de la maximización de las escalas de producción. Cabría, entonces, considerar por separado cada caso concreto, teniendo en cuenta la tecnología del sector, la relación mercado-tamaño económico de las plantas, etc., sacrificando uno u otro objetivo según las circunstancias particulares de cada caso, y el orden de prelación de los objetivos de la política económica de cada país.

Por otra parte, debe considerarse también que el progreso técnico no depende siempre, en el mismo grado, de la existencia de situaciones en el mercado. La competencia, como medio de defender o de reforzar una posición relativa dada en el mercado, es un poderoso motor del progreso técnico en algunas actividades, pero puede ser remplazada por otras fuerzas motoras en las actividades más estrechamente ligadas al sector público.

/Otro instrumento

Otro instrumento de modernización tecnológica consistiría en la promoción deliberada de la concentración de empresas en un mismo sector de actividad y de los tamaños económicos de plantas, como manera de fomentar unidades de producción de mayor capacidad financiera capaces de enfrentar inversiones de plazo de maduración más largo, como suelen ser las inversiones de mayor contenido tecnológico y asimismo para que esas empresas puedan mantener departamentos técnicos capaces de proceder a la adaptación de técnicas y al diseño de procesos y de productos y de desarrollar programas de investigación tecnológica aplicada, muy costosos, de plazo de maduración igualmente dilatado y, caracterizados por un riesgo elevado. Las mayores escalas de producción - que pueden o no requerir un grado elevado de concentración, dependiendo de la amplitud del mercado de la industria de que se trate -, no sólo contribuyen de la manera indicada a la mayor solidez financiera de las empresas, sino que la refuerzan a través de los niveles de costos de inversión y de operación que permiten. Los poderes públicos disponen de diferentes instrumentos para modificar la tendencia a la concentración de empresas en rubros industriales determinados. Cabe destacar a este respecto las experiencias - distintas en los métodos, pero similares en los propósitos -, de países entre otros, como Gran Bretaña, donde un organismo especializado administra crédito y asistencia técnica con vistas a fomentar la reorganización y fusión de empresas; Francia, donde por procedimientos especiales, generalmente administrados por los Ministerios de Finanzas y de Industria, también se utiliza el crédito como instrumento para fusionar y reorganizar empresas; y España, donde el sistema vigente de licenciamiento obligatorio de nuevas actividades llega a establecer escalas mínimas de operación para la fabricación de los productos industriales con mayores economías de escala. El crédito es un poderoso instrumento para promover la reorganización interna y la modernización de las empresas, incluso independientemente de la preocupación por obtener mayores escalas de producción, y en este contexto las industrias "tradicionales" de América Latina ofrecen un campo de vastas posibilidades para la aplicación de programas de crédito supervisado o de financiación combinada con asistencia técnica.

/Existe, desde

Existe, desde luego, un problema de compatibilidad entre estas políticas destinadas a favorecer la concentración de empresas y las anteriormente mencionadas, en materia de salvaguardia de la competencia. La compatibilidad entre esos dos objetivos se obtiene, en la práctica, la mayor parte de las veces, por la aplicación selectiva en el plan sectorial de cada uno de esos objetivos. En otros casos la orientación general de la política económica puede imponer uno u otro de esos objetivos con perjuicio del otro, sin tener en cuenta los sectores de la industria.

Otra categoría de políticas es la que tiene por objetivo fomentar la transferencia de la tecnología del exterior, tanto por medio de acuerdos de licencia entre empresas, como a través de programas de capacitación en el exterior, de intercambio de información científica y tecnológica y otros, organizados o patrocinados por diferentes entidades públicas. En relación con los acuerdos entre empresas, el más poderoso incentivo parecería ser el fiscal, que consiste en otorgar a las empresas un tratamiento más favorable, en lo referente al impuesto a la renta y otros, en sus gastos por concepto de adquisición de conocimientos técnicos en el exterior, como asimismo, un tratamiento cambiario liberal por el mismo concepto en países donde existe control de cambios.

Las dificultades principales que planteará la aplicación práctica de este tipo de políticas se relacionan, por una parte, con la tendencia de las empresas, en medios industriales nuevos, a una cierta inercia tecnológica que las lleva a recurrir con demasiada facilidad a acuerdos con el exterior para obtener el conocimiento tecnológico para sus operaciones. Esta tendencia se ve estimulada en algunos casos por un tratamiento demasiado liberal en materia fiscal y cambiaria. De otra parte, está la dificultad de definir con exactitud lo que es realmente el conocimiento tecnológico, a fin de no conceder las mismas ventajas fiscales y cambiarias a acuerdos de licencia relativos a marcas y patentes esencialmente comerciales, sin contenido tecnológico apreciable. Esta distinción no siempre es fácil en la práctica y requiere un procedimiento de selección algo delicado, que demanda organismos debidamente capacitados para hacerlo.

El fomento de la investigación tecnológica nacional, para aprovechar mejor los recursos locales, naturales y adquiridos, y para adaptar mejor las técnicas del exterior, es otro objetivo de la política industrial que tiene importancia fundamental para la renovación de la política latinoamericana de desarrollo económico y social. Además de todas las acciones de promoción e iniciativa estatal que se necesitan en este campo, se hace indispensable dictar disposiciones destinadas a mejorar el financiamiento de esas actividades de investigación. Entre las muchas medidas fiscales y financieras que podrían adoptarse a este efecto, deben mencionarse dos, que podrían ser de particular importancia práctica para activar el desarrollo industrial. Una de ellas consistiría en el desgravamen tributario sistemático de los gastos en que incurren las empresas por conceptos de investigaciones tecnológicas de carácter aplicado, sea que éstas las realice la misma empresa o institutos, públicos o privados, debidamente reconocidos. Otra medida importante sería la reglamentación de un sistema de subsidio parcial por parte de los poderes públicos en favor de las investigaciones destinadas a desarrollar productos y procedimientos nuevos, como asimismo de las investigaciones para adaptar la tecnología del exterior, realizadas en empresas y financiadas parcialmente por éstas. Un sistema similar, aunque con mecanismos de operación variables, se aplica en prácticamente todos los países industrializados e incluso en los de industrialización más reciente, como el Canadá, el Japón, Australia, etc.

La estructura y formas de operación de la empresa reflejan, en gran medida, la política económica general de un país y el marco creado por esta política. En el aspecto del fortalecimiento de la capacidad empresarial más que en otros aspectos mencionados en este capítulo, la interdependencia de las diferentes políticas y orientaciones económicas generales es muy grande y hace muy difícil precisar medidas concretas. La capacidad empresarial latinoamericana se irá fortaleciendo paulatinamente, en la medida en que se vayan racionalizando las políticas económicas generales y en que el lento avance del desarrollo económico vaya creando, a través de niveles de educación más elevados, aptitudes más de acuerdo con los requisitos de una moderna sociedad industrializada y haciendo que se comprendan mejor los mecanismos y resortes en que se basa dicha sociedad.

/Hay, sin



Hay, sin embargo, algunas orientaciones particulares de la política industrial que conviene tener en cuenta para acelerar la evolución propuesta.

a) En primer lugar, podría ser útil analizar el posible papel de los incentivos fiscales para favorecer la "apertura" de las empresas familiares, ya que la experiencia parece indicar que son las empresas "cerradas" las que presentan mayor resistencia al crecimiento y a la modernización tecnológica.

b) Pero el éxito de las medidas destinadas a favorecer la modernización de las estructuras de propiedad y gerencia de las empresas estaría condicionado a la existencia de mercados de capital, mediante cuyo acceso pueda abrirse una nueva fuente de financiación empresarial y favorecerse la incorporación de mayor número de empresarios y administradores profesionales. La estructuración adecuada de los mercados de capital es, por lo tanto, otro factor de importancia fundamental para fortalecer la empresa latinoamericana. Este objetivo, sin embargo, no podrá lograrse nunca sin reformular antes las políticas e instrumentos monetarios y tributarios.

c) Encontrar fórmulas jurídicas nuevas, que permitan la asociación cooperativa de empresas nacionales de la misma rama de actividad para fines de investigación, de análisis de mercados, de abastecimiento de materias primas, etc., mediante incentivos fiscales y quizá, también, de alguna ayuda directa en la forma de crédito o de subsidio, puede también representar otro medio de lograr el mismo objetivo. Esta política se aplica ya en algunos países industrializados de América Latina y en otros en vías de desarrollo, no latinoamericano.

d) Como la tecnología foránea continuará siendo esencial para el desarrollo industrial latinoamericano, se hace necesario formular políticas que promuevan los acuerdos con el exterior, pero tratando de evitar los efectos negativos mencionados antes y que resultan de la "inercia tecnológica" que caracteriza a los medios industriales relativamente incipientes, como son los de América Latina.

e) En las relaciones con capitales y empresas del exterior, también se hace necesario explorar formas nuevas de asociación, que permitan compensar la relativa debilidad financiera y tecnológica de las empresas latinoamericanas, pero que no tengan carácter restrictivo o represivo, ni resten dinamismo a las empresas mixtas resultantes.

## 2. Política de integración regional

En el primer capítulo se pasó revista a la situación actual de las iniciativas que se están tomando en América Latina para dar nuevo impulso al proceso de industrialización, reorientándolo a fin de aprovechar al máximo las ventajas comparativas y los adelantos tecnológicos. Así, se describieron los esquemas de integración y las políticas seguidas para fomentar las exportaciones de manufacturas y se hicieron algunas apreciaciones críticas sobre las políticas seguidas por los países y las modalidades de los organismos de integración.

En este capítulo se presentan algunas orientaciones sobre la forma de encarar los problemas a la vez que se sugieren modalidades para la acción, o sea, que se propondrán algunos elementos útiles para conformar una estrategia de desarrollo que dé ámbito regional a la política de sustitución de importaciones y posibilite la apertura progresiva de las economías latinoamericanas a la competencia y el mercado mundial.

En primer lugar, se estima que el objetivo central de esta estrategia debe consistir en mejorar apreciablemente la capacidad de competencia de la industria latinoamericana, a fin de que ésta pueda cumplir la meta que se le fije de propulsora del desarrollo económico general, o sea, se trata de promover un profundo cambio de orientación en los procesos de industrialización, de manera que las industrias cuenten con mercados ampliados, aprovechen al máximo sus ventajas comparativas y adelantos tecnológicos y mantengan un intercambio creciente tanto con los demás países en desarrollo asociados como con las áreas industrializadas. Los esquemas de integración industrial y la promoción de exportaciones al mercado mundial, se constituirían así en dos aspectos de una misma estrategia.

La Declaración de los Presidentes de América se ocupa precisamente de ambos temas. En efecto, entre las medidas del Programa de Acción tendientes a crear un mercado común figura la de "propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial procurando la participación de los países de menor desarrollo económico relativo"<sup>1/</sup> y la de

<sup>1/</sup> Véase, "Declaración de los Presidentes de América", (OEA/Ser.K/XIV/1.1), abril de 1967, p. 8:

adoptar las "medidas destinadas a mejorar las condiciones del comercio intrazonal"<sup>2/</sup>, haciéndose hincapié en los sistemas de trato preferencial general a las exportaciones y en la adopción de medidas destinadas a mejorar la capacidad de competencia de los productos de exportación latinoamericanos en los mercados mundiales.

A base de estas directivas se hacen en este capítulo algunas sugerencias para reorientar la integración industrial y el fomento de las exportaciones de manufacturas, teniendo en cuenta la consideración general, ya señalada, de que ambos problemas no deben constituir sino aspectos de una misma política tendiente a aprovechar mejor las ventajas comparativas y a crear capacidad de competencia e introducir el progreso tecnológico.

La liberación comercial ha probado ser un elemento importante que, aunque capaz de generar ciertas corrientes de comercio e inducir la ampliación o instalación de industrias, no basta por sí solo para lograr la integración industrial latinoamericana.

En líneas generales puede contarse con que en la década de 1970 comenzará a funcionar algún sistema de desgravación automática aplicable a la generalidad de los productos y también estará probablemente en sus primeras etapas la puesta en marcha de algún tipo de armonización progresiva de aranceles con el objeto de llegar a una tarifa externa común.

Se estima que en este marco, los acuerdos relativos a amplios sectores o ramas de la industria pueden ser el elemento fundamental para impulsar la integración industrial.

En estos acuerdos se establecerían modalidades de desgravación y de armonización, juntamente con medidas de fomento o promoción del desarrollo, complementarias de las desgravaciones.

Estos acuerdos abarcarían la totalidad de los productos de un sector o rama dada de la industria y contendrían disposiciones en virtud de las cuales se adoptaría, para los productos del sector, un ritmo de desgravamen más rápido o hasta un nivel inferior al tope arancelario general,

---

<sup>2/</sup> Ibidem, pp. 14-16.

si es que se hubiera decidido - como parece aconsejable - que el desgravamen general no llegara a cero, de manera que ese gravamen residual actuara como amortiguador de las diferencias en los niveles de costos y en la capacidad de competencia durante la primera etapa en la que subsistirían tales diferencias.

Se estipularía, también, en esos acuerdos la armonización más rápida de los gravámenes frente a terceros países.

Pero, además de esas disposiciones arancelarias, se incluirían otras sobre las inversiones y la asistencia técnica que serían necesarias como complemento fundamental y, en algunos casos, como etapa preparatoria de las correspondientes a la adopción de compromisos de desgravamen.

Estas normas sobre inversiones y asistencia técnica, que implican en realidad un programa de mayor o menor alcance de desarrollo del sector tendrían como objeto principal facilitar la negociación de estos acuerdos por los países, en el entendido de que tendrán a su disposición los mecanismos y los medios que les permitan mejorar apreciablemente su capacidad de competencia.

Un acuerdo sectorial de este tipo podría, entonces, comprender los siguientes aspectos:

a) Un programa regional de desarrollo, de tipo indicativo, en el que se señalasen las perspectivas de desarrollo futuro del sector, las proyecciones de la demanda, la disponibilidad de recursos en la región, los países que pudieran encontrar dificultades en la competencia y un diagnóstico de esas situaciones.

b) Un programa de desgravamen para el sector, que prevea el ritmo - más acelerado que el general - y las modalidades de reducción arancelaria especial y de uniformación arancelaria y, asimismo, las excepciones, regímenes especiales, cláusulas de salvaguardia y disposiciones de carácter subregional, de acuerdo con las características del sector y en función de los objetivos de desarrollo regional contenidos en el programa regional indicativo.

c) Un programa de inversiones y de asistencia técnica, con vistas tanto a corregir las debilidades anotadas en los países para afrontar la competencia como a facilitar un crecimiento más rápido de la industria en el ámbito regional, de acuerdo con las metas del programa de desarrollo indicativo.

/d) Un

d) Un conjunto de disposiciones de armonización, relativas a los regímenes de incentivos fiscales, cambiarios, de seguridad social, de capitales extranjeros y otros, en función de los requerimientos de la intensidad y modalidades de desgravamen que hayan sido aprobados para el sector por los países signatarios y de las peculiaridades de las actividades productivas correspondientes.

Se estima importante destacar que las medidas o elementos de programación que incluiría un acuerdo de este tipo no serían simplemente las de efecto correctivo sino que también se prevería una acción de carácter dinámico para que las empresas pudiesen aprovechar las oportunidades del mercado ampliado. Así, esas medidas incluirían desde la asistencia en materia de productividad, mejoramiento tecnológico, estudios de mercados internos hasta la asistencia para fusionar y reconvertir empresas e incluso para las nuevas empresas que se establecieran con objeto de aprovechar los beneficios de la integración.

Esta última posibilidad reviste especial interés en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo que podrían así obtener beneficios muy valiosos. Naturalmente deberían acordarse algunas pautas orientadoras principales y que a la vez delimitaran los casos que abarcaría esta acción reorganizadora.

En efecto, normalmente se esperaría que la acción reorganizadora, incluida como elemento básico en un programa de inversiones destinado ya sea a acelerar el desarrollo de la industria en el conjunto de la región, o a reorientarlo en algunas direcciones determinadas, tenga lugar en cuanto sean factores de tipo circunstancial los que configuren una situación dada, en que no pueda afrontarse la competencia con el mínimo indispensable de posibilidades de éxito.

Expuestos ya algunos lineamientos generales de estos acuerdos sectoriales de complementación, presentados como el instrumento más adecuado para entrar de lleno en la integración industrial, correspondería hacer algunas sugerencias adicionales a ese respecto.

En primer lugar, qué industrias o sectores deberían abarcar estos acuerdos? No parece conveniente apoyar la idea que prevalece en este campo, en el sentido de que las fórmulas de integración deberían limitarse a los sectores "nuevos" o "dinámicos".

Consideraciones de distinto orden aconsejan incluir a las "industrias tradicionales" en las fórmulas de integración. La primera de ellas, de carácter general y cuantitativo, es que la exclusión de esas industrias no constituiría precisamente un paso hacia la integración que se busca, o sea, aquella que tenga influencia decisiva en el desarrollo económico de los países. Todo ello si se tiene en cuenta la participación relativamente baja de las inversiones en industrias nuevas, en comparación con las correspondientes a las "tradicionales".<sup>3/</sup> Se propone, entonces, que no se emplee el criterio de limitar la integración a las industrias "nuevas", aunque sea útil para la adopción de fórmulas y modalidades distintas.

Otra consideración se relaciona con las exportaciones de manufacturas al mercado mundial. Sin desconocer las posibilidades que ofrecen los productos de las industrias "dinámicas" (en general intermedios y de alto grado de elaboración o complejidad), es indudable que las perspectivas, por lo menos más inmediatas, de tener acceso a los mercados de los países industrializados a través de los canales abiertos por la UNCTAD, residen en los productos de las industrias "tradicionales" o, en general, firmemente establecidas (textil, confecciones, alimentaria, etc.). Pero la competencia de esas industrias no será de ningún modo, fácil en el mercado mundial, por lo cual el proceso de reorganización e reorientación que aquí se preconiza combinar con la participación en un esquema de integración regional, resulta poco menos que indispensable.

---

<sup>3/</sup> Recientes análisis de los programas de desarrollo industrial de diversos países de la región muestran que las inversiones en industrias "nuevas" han sido en promedio, y para cada país, de 20 por ciento, mientras que las ya existentes recibieron el 80 por ciento restante.

Naturalmente, lo anterior no significa que no exista un orden de prelación para iniciar el esfuerzo y los trabajos tendientes a encontrar estas fórmulas de integración.

Como se ha expresado en párrafos anteriores, existe ya una serie de trabajos en varios sectores, considerados por la CADI y sus grupos de estudio, como el de la siderurgia, la petroquímica, los fertilizantes y el papel y la celulosa. Además, la CEPAL ha terminado estudios sobre otras ramas como la del aluminio, álcalis sódicos y la de automotores, en los que hay abundante material de apoyo para que los organismos de la ALALC encargados de buscar fórmulas de integración inicien actividades.

Un criterio razonable para iniciar las actividades previas a la concertación de los acuerdos sectoriales de complementación que se proponen, podría ser, el de empezar con los sectores en que ya se ha avanzado, sea en los órganos de la ALALC o bien con estudios básicos previos.<sup>4/</sup>

En cuanto a las industrias tradicionales que, como ya se expresó, ofrecen considerables posibilidades en cuanto a exportaciones al mercado mundial, debería prestarse especial atención a la posibilidad de que se suscriba un acuerdo sectorial para la industria de conservación de alimentos. El hecho de que las consultas previas entre empresarios estén adelantadas y de que las posibilidades que se abren para las exportaciones al mercado mundial son muy alentadoras confieren especial significación a esta posibilidad de cooperación entre los países participantes.

Los elementos de estrategia propuestos tendrían, pues, su componente clave en el programa de inversiones y de asistencia técnica, el que sería simultáneo, o en muchos casos, previo al de desgravamen arancelario.

---

<sup>4/</sup> A este respecto cabe destacar que los Grupos Sectoriales de la CADI han contado con los estudios sobre cada una de las ramas de que se trata que preparó la CEPAL, y que esta comisión puso también a disposición de la ALALC, estudios y trabajos sobre otros sectores o ramas industriales, en las que podrían iniciarse actividades.

La característica principal de estos programas indicativos de desarrollo del sector sería la de ser complemento de los programas nacionales de inversión en la rama del caso y, como ya se ha expresado, su objetivo central sería no sólo el de corregir deficiencias, de manera que pueda afrontarse una competencia gradualmente libre y generalizada, dentro de la zona, sino también, posibilitar la aceleración del desarrollo del sector más allá de las posibilidades sumadas de los países miembros.

Los programas de inversiones sectoriales incluirían el análisis de las tendencias del desarrollo en los países de la región y la identificación de los puntos débiles y de las deficiencias observadas en la rama industrial del caso, y ofrecerían un marco dentro del cual podrían jugarse y evaluarse las tendencias del intercambio y de la localización industrial.

Se llegaría así a la estimación de las inversiones necesarias para atender el crecimiento de la demanda y, además, de las inversiones y gastos en asistencia técnica que se requerirían para superar las deficiencias y debilidades que admitieran su corrección por este medio, o sea - de acuerdo con los principios o pautas expuestos anteriormente - siempre que no se tratase de carencia de aptitudes o recursos básicos.

La cooperación financiera y técnica que - como consecuencia de los estudios efectuados - se considerará indispensable para colocar a las industrias en condiciones análogas para afrontar la competencia regional, sería de responsabilidad colectiva y requeriría la estrecha cooperación entre los países. Ello no significaría sin embargo, la centralización de decisiones sobre inversiones y localización que hoy corresponden a la esfera propia de cada país. El desarrollo del sector industrial continuaría siendo de responsabilidad nacional, sea en la esfera pública o en la privada, según las modalidades de organización existentes en cada país, ya que el enfoque conjunto de las inversiones necesarias para el desarrollo de una rama de la industria para la que se hubiera preparado y negociado un acuerdo

/sectorial, no



sectorial, no significaría necesariamente la responsabilidad colectiva de los países miembros, ni tampoco la centralización de las decisiones sobre realización de las inversiones principales ni sobre la localización de las actividades industriales correspondientes. En cambio, impondría la necesidad de coordinar dichas decisiones en el ámbito regional, lo que podría hacerse mediante negociaciones entre los países participantes para administrar un programa de promoción industrial indirecta a base de incentivos fiscales y créditos, aplicados con criterio de especialización regional. Los incentivos se orientarían a acelerar el desarrollo de la industria en determinadas localizaciones consideradas óptimas, con miras a lograr una distribución regional equilibrada de las oportunidades que ofrece la integración regional, distribución que resultaría de una negociación previa de las partes intervinientes.

En resumen, con la introducción de este elemento de asistencia financiera y técnica, que combina el aspecto de negociación con el de financiamiento de la integración industrial, se procura poner a disposición de los países instrumentos o medios que les permitan superar o atenuar la resistencia natural a la integración. Esta resistencia deriva del temor a una competencia para la cual las empresas no están preparadas o, en algunos casos, del simple desconocimiento de las consecuencias de una toma de decisiones en este sentido. Con las ideas propuestas puede encararse una negociación y tomarse las decisiones correspondientes con el conocimiento adecuado a la vez que acompañar esas decisiones de los recaudos necesarios para asegurar que las realidades nacionales sean compatibles con un modelo óptimo de beneficios regionales, disminuyendo al máximo los sacrificios. Pero, obviamente, el tipo de arreglo que se propone es incompatible con políticas u objetivos autárquicos, ya que en ningún caso se abandonan los principios de especialización regional, sino que se intenta alcanzar ese objetivo, a través de la competencia en condiciones más o menos similares.

En lo que se refiere a los instrumentos institucionales, es posible que la administración de los fondos - regionales y extra-regionales <sup>5/</sup> en sus aspectos de captación y financieros en general pudiera llevarse a cabo a través de organismos ya existentes, como el BID. La asistencia, tanto financiera como técnica, se canalizaría a través de organismos oficiales en cada país y en cuanto a su distribución entre los países y la posición de los de menor desarrollo económico relativo, podrían considerarse dos posibilidades, sea que el tratamiento que debe otorgarse a esos países consistiera en una cuota proporcionalmente mayor de la asistencia, o bien en condiciones más favorables en la aplicación de los créditos.

En el capítulo anterior se hizo referencia a la limitación, que para lograr avances importantes en la integración industrial, surgía al tratar de establecer equilibrio entre los beneficios de los participantes. Para determinar este equilibrio habría que recurrir a algún tipo de medida o cuantificación de variables, como la contribución al producto bruto, el incremento de las exportaciones netas, etc. Se estima que al tratar de obtener en cada acuerdo sectorial un equilibrio de este tipo se tropezaría con obstáculos poco menos que insuperables, no sólo por las dificultades intrínsecas de este tipo de valoraciones de efectos a menudo muy difícilmente cuantificables, como la creación de economías externas - complementándolas para el desarrollo de otras industrias - efectos de eslabonamiento, etc., sino porque sencillamente puede darse el caso que en un acuerdo sectorial dado no pueda lograrse este equilibrio de beneficios.

La simultaneidad en la negociación de acuerdos sectoriales para varias industrias, en ruedas periódicas, aparece, por lo tanto, como un elemento fundamental para lograr el equilibrio de conveniencias buscado.

---

<sup>5/</sup> En la Reunión de Jefes de Estado Americanos, celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 12 al 14 de abril de 1967, hubo ofrecimiento de fondos por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

### 3. Política de exportación de manufacturas al mercado mundial

Al tratar la exportación de manufacturas, en los capítulos anteriores, se mostraron algunos vacíos y puntos débiles que de por sí están señalando líneas u orientaciones para la acción.

Se pasó revista a las disposiciones y sistemas de promoción que habían entrado en vigor en algunos países de la región con el objeto de apoyar y fomentar una actividad básicamente nueva para ellos. Se destacó allí que varios de esos países habían avanzado considerablemente hacia la estructuración del sistema de incentivos necesarios para que los exportadores puedan lanzarse con éxito al mercado mundial, de manera que esta tendencia, hasta ahora incipiente, a la exportación de las manufacturas se encauce en debida forma y pueda hacer sentir sus efectos favorables sobre el desarrollo industrial latinoamericano, trascendiendo en mucho el papel de mecanismo compensatorio de los recesos internos que, en algunos casos, en una u otra medida desempeñaron tales exportaciones.

Se contará así con un medio adicional de reorientación del proceso de desarrollo industrial que posibilitará entre otras ventajas, la introducción de la dinámica del comercio internacional en un medio en el que hasta ahora la competencia ha desempeñado un papel muy reducido.

Una primera línea de acción estaría dada por la necesidad de que todos los países adoptasen un sistema nacional coherente de promoción de las exportaciones, completando los mecanismos existentes o bien creando los necesarios.

En primer lugar, cada país latinoamericano debería contar con una institución nacional de fomento de las exportaciones y en los casos en que ya existe se procuraría perfeccionarla. No se trata, con esto, de sentar moldes rígidos para este aspecto institucional: evidentemente, en cada caso deberán tenerse en cuenta las muy variadas circunstancias nacionales, y es de desear que la promoción de las exportaciones quede a cargo de un solo organismo, como ocurre en México con el Banco Nacional de Comercio Exterior.

La función principal de esta institución nacional debe ser identificar los productos que podrían exportarse y estudiar las posibilidades de nuevos mercados para las exportaciones tradicionales. Estarían también a su cargo el estudio y asesoramiento sobre todos los demás aspectos esenciales de la promoción, cuya aplicación quedaría a cargo de otros organismos o de la misma institución, según las modalidades adoptadas en cada país. Estos aspectos abarcarían los estímulos aduaneros y fiscales, el crédito o financiamiento de las exportaciones, el control de la calidad, los servicios de información y publicidad y los que se refieren a la organización de la industria para la comercialización de las exportaciones.

En razón de su importancia y de constituir puntos débiles, aun en los países que más han avanzado por este camino, se desea destacar la situación y formular algunas proposiciones al respecto. Ellos son el financiamiento de las exportaciones y la organización de la industria para la comercialización de las exportaciones.

En lo que se refiere al financiamiento, son varios los aspectos en que podría actuarse para lograr mayor eficacia en este tipo de incentivo.

En primer lugar, podría considerarse la extensión del programa del BID para cubrir no solamente las exportaciones de bienes de capital destinadas a la región, sino también fuera de ella. Y, por otra parte, cabría también considerar la posibilidad de que, además de esos bienes de capital, el programa incluyera otras manufacturas, medida que podría resultar especialmente beneficiosa para los países de mercado insuficiente y, más aún, para los de menor desarrollo económico relativo.

El financiamiento de pre-embarque y la adecuada cobertura del seguro de crédito de las exportaciones constituyen otros dos aspectos que requieren atención especial por parte de los gobiernos y organismos internacionales. Sin dejar de reconocer que esos sistemas son primeramente de responsabilidad nacional, podría también el BID contribuir eficazmente a que ellos funcionaran de manera adecuada.

En el primer caso, este organismo podría, por ejemplo, articular un sistema aplicable a los casos de operaciones de muy elevado monto y en que el período de producción fuera de gran duración. En cuanto al seguro de crédito, en cuyo establecimiento y funcionamiento se aprecian dificultades notorias en los países, se han hecho distintas proposiciones como la de crear una institución regional que se encargaría de los riesgos comerciales, quedando los aspectos políticos a cargo de los organismos nacionales o de establecer una entidad multinacional que podría tomar a su cargo la cobertura total.

Además de la acción que podría desarrollarse en materia de financiamiento, en los aspectos señalados, ya se mencionó que hay otro campo en que la acción promotora de las autoridades podría dar resultados muy beneficiosos: se trata, en general, de la organización de los industriales para la comercialización y colocación de sus exportaciones.

Convendría incluir entre las funciones de promoción de las exportaciones que se reconocen al Estado, la de propiciar la combinación - por parte de varias empresas y en diferentes grados - de sus actividades exportadoras, con vistas a reforzar su posición en el mercado externo. Esta acción de promoción estatal puede llevarse a cabo mediante la prestación de asistencia técnica y aun financiera, esta última, por ejemplo, por la vía de la exención de ciertos impuestos o fracción de ellos, a las empresas que participan en esa combinación de esfuerzos. Se trata, en una palabra, de promover la formación de consorcios de exportadores - a los que puede o no estar asociado el estado cuando las circunstancias así lo aconsejen.

En cuanto a la implantación de un sistema de preferencias no recíprocas y no discriminatorias, ya se ha expresado que puede constituirse en un elemento valioso para que se establezca una corriente de importancia considerable en la exportación de productos industriales latinoamericanos hacia los países desarrollados.

Como es sabido, las manufacturas latinoamericanas y, en general, las procedentes de los países en desarrollo, están sujetas en los países industrializados a aranceles y derechos nominales y efectivos más altos que

/los productos

los productos tecnológicamente más avanzados, que intercambian dichos países entre sí; por eso, entre otras razones, puede esperarse que el abatimiento parcial o total de tales barreras arancelarias pueda - en determinadas condiciones - constituirse en elemento propulsor de la corriente de exportaciones de que se hablaba.

Por lo tanto, se estima que los países en desarrollo deben continuar impulsando las negociaciones con sus contrapartes, en los foros de la UNCTAD, a efectos de lograr en el menor plazo posible, un acuerdo que consagre su derecho a participar en el abastecimiento de la demanda de determinados productos industriales, por parte de los países desarrollados.

Las posibles acciones propuestas, a saber: el mejoramiento - o en su caso la implantación - de todo el conjunto de medidas a cargo del sector público para el estímulo de las exportaciones como las relativas al financiamiento y a la organización interna de la industria para la adecuada comercialización de las exportaciones, y la adopción de una política tendiente a lograr la apertura de los mercados de los países industriales a las manufacturas latinoamericanas, pueden calificarse, en una u otra medida, como poco menos que indispensables para lograr los objetivos que se persiguen y en tal sentido no cabe dudar de la conveniencia de emprender un esfuerzo decidido en las direcciones indicadas. Sin embarro, esta acción nacional para ampliar las posibilidades de exportación así como la cooperación de los países en desarrollo tendiente a la apertura de los mercados, necesitarían ser conjugadas en una acción internacional que combinase los recursos de los países interesados y de los diferentes organismos internacionales con jurisdicción en la materia, en un mecanismo o fórmula institucional que, vinculando la oferta y la demanda, creara condiciones en que los logros obtenidos tanto en una como en la otra, se reforzaran mutuamente. En efecto, la acción orientada de manera exclusiva o principal hacia la apertura de mercados es necesariamente de eficacia reducida para los objetivos de promoción deseados. Si bien al completarse esa acción con una política de mejoramiento de las condiciones de oferta se habrá dado un gran paso adelante, se estima que sólo al vincular o lograr ambos esfuerzos se habrá logrado perfeccionar el sistema, dotándolo de las mejores posibilidades de éxito.

El enfoque que se propone para diversificar y ampliar las exportaciones de los países en desarrollo incluiría dos elementos básicos: primero, el compromiso que contraerían esos países de preparar programas concretos de exportación de manufacturas, que servirían de orientación en las negociaciones que se llevaran a cabo en el ámbito de la UNCTAD con los países industriales, a fin de obtener concesiones de ellos y, en segundo término, un mecanismo de asistencia técnica, organizado por la UNCTAD, el UNIDO y las comisiones regionales, en colaboración con el PNUD, a fin de habilitar a los países para cumplir con el compromiso de preparar tales programas nacionales.

Los programas nacionales, que estarían esencialmente a cargo de los gobiernos de los países contendrían una indicación de los productos que se intenta exportar y de los órdenes de magnitud de los volúmenes respectivos; una presentación del conjunto de medidas gubernativas relacionadas con las metas de exportación propuestas y la proposición de las acciones de cooperación internacional - multilateral o bilateral - requeridas para alcanzar las metas fijadas, y también, en su caso, de las concesiones que pudieran necesitarse para determinados productos o los análisis de mercado aconsejables también para productos concretos.

Para facilitar a los países la preparación de los programas nacionales, se organizaría en las Naciones Unidas, con la colaboración de los organismos mencionados, un sistema de asistencia técnica, que podría recurrir a un cuerpo de expertos formado por las entidades participantes. Estos expertos prestarían asistencia no sólo para la preparación del programa sino también dentro de lo posible y con un sentido más permanente en relación con todos los problemas identificados como consecuencia de la preparación de los programas, para lo que sería necesario coordinar las actividades con las de otras organizaciones que también operan en ese campo. Con este motivo, los organismos competentes deberían proporcionar los servicios de los expertos que se requirieran para realizar las tareas aludidas.

El ámbito de tales tareas de asistencia sería, naturalmente, el de los países de las tres regiones del mundo en desarrollo, estimándose que la experiencia que iría acumulando el cuerpo técnico a cargo de las

/misiones de

misiones de asistencia a los países y las ideas y propuestas que fueran elaborando sería elementos fundamentales en el éxito de esas misiones.

En el programa descrito someramente en el punto anterior se mencionó la necesidad de emprender estudios o análisis del mercado en una primera etapa de cooperación internacional en los aspectos de la oferta. A este respecto, se estima conveniente que los estudios del mercado estén ligados a las posibilidades concretas que pudieran surgir de los estudios de la oferta, debiéndose procurar la mayor coordinación entre ambos. Los análisis de mercado, dada su complejidad y características muy particulares, deberán estar a cargo de firmas especializadas u otras organizaciones que se dedican a este tipo de trabajos.

Convendría, también, que este mecanismo destinado a completar la línea del estudio incluyendo los aspectos de la demanda, funcionara coordinadamente con el recientemente creado organismo interamericano de promoción de las exportaciones <sup>6/</sup> que funcionará en el ámbito OEA-CIAP y cuyas funciones son básicamente las de facilitar el acceso a los mercados de las manufacturas latinoamericanas, también mediante estudios de mercado encomendados a firmas internacionales especializadas. Tratándose de un campo de acción tan amplio como ese, se estima que no será difícil evitar superposiciones y duplicación de tareas.

La contribución de los países desarrollados consistiría en financiar estos estudios o análisis de mercado, así como en facilitar por todos los medios a su alcance las tareas que comprendan dichos estudios. Asimismo, se solicitaría que - en el marco de las negociaciones que se llevan a cabo en la UNCTAD - facilite el acceso a sus mercados de las manufacturas de países en desarrollo, aliminando las restricciones de todo tipo que dificultan ese acceso.

---

<sup>6/</sup> El "Centro Interamericano para la Promoción de Exportaciones", cuya creación se acordó en la Quinta Conferencia del CIES celebrada en Viña del Mar, Chile, en el mes de junio de 1967 y cuya sede se encuentra en Bogotá.



1

2

3

4

