

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.51/L.3
14 de octubre de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE INDUSTRIALIZATION

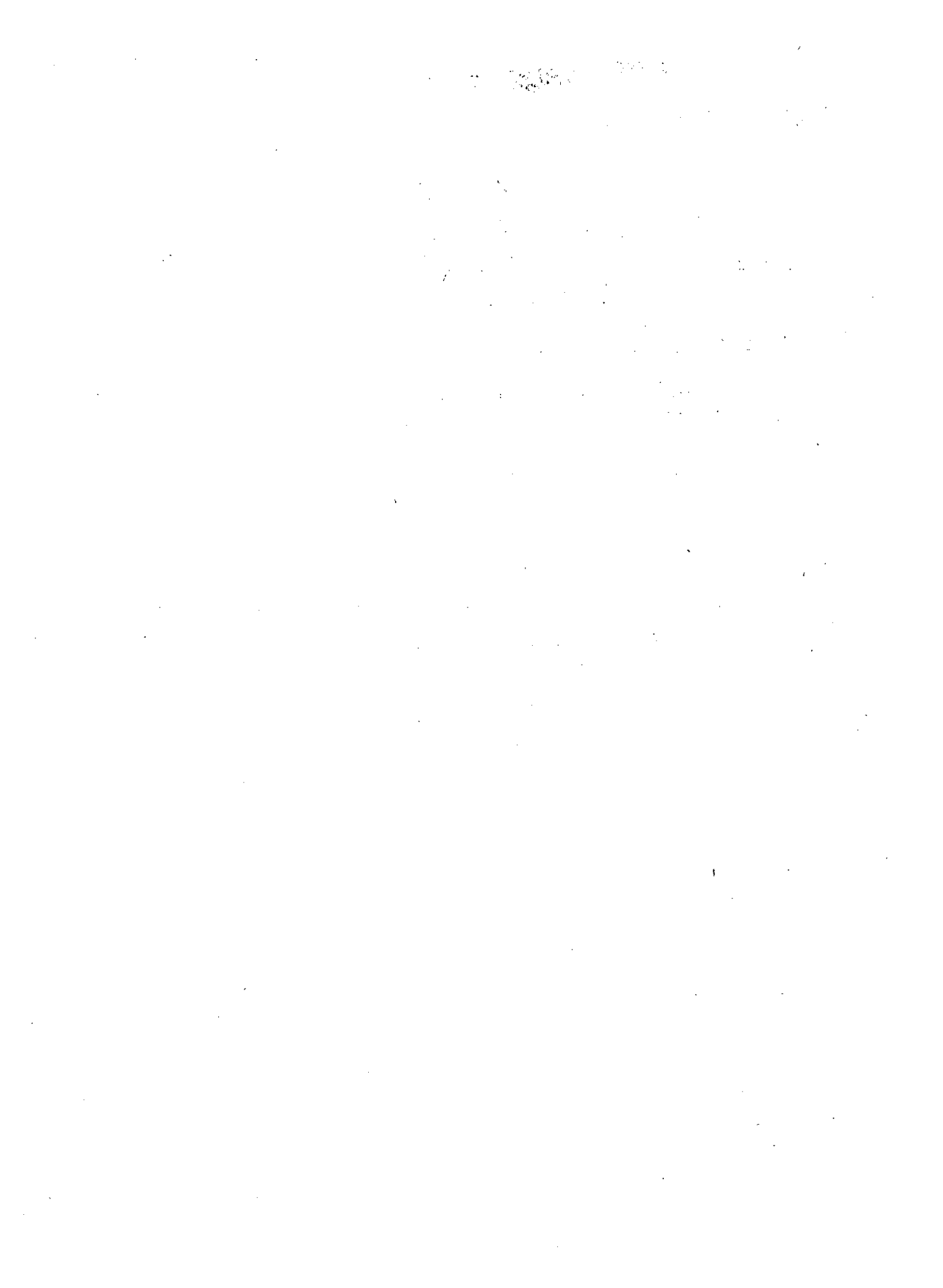
México, D.F., 25 al 30 de noviembre de 1974

LA INDUSTRIALIZACION EN LOS PAISES DE
MENOR DESARROLLO RELATIVO

preparado por

la División de Desarrollo Industrial

74-9-2191



INDICE

| | <u>Página</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA / | 1 |
| 1. Consideraciones generales | 1 |
| 2. EL concepto de menor desarrollo relativo en la región .. | 3 |
| II. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA EVOLUCION DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO | 7 |
| 1. Características de las economías de menor desarrollo de la región | 7 |
| a) Aspectos generales | 7 |
| b) Otras características comunes | 8 |
| c) La heterogeneidad estructural | 13 |
| 2. Evolución reciente de las economías de menor desarrollo | 13 |
| a) Evolución global | 13 |
| b) Evolución industrial | 18 |
| III. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS EN TORNO A LA ESTRUCTURA DE DESARROLLO INDUSTRIAL | 22 |
| 1. Estrategia de desarrollo industrial | 22 |
| a) Aspectos globales | 22 |
| b) Lineamientos estratégicos | 25 |
| 2. Las principales vías del desarrollo industrial | 27 |
| a) Expansión del mercado interno | 27 |
| b) La sustitución de importaciones | 30 |
| c) La exportación de manufacturas | 32 |
| 3. Políticas e instrumentos | 34 |
| a) Papel del Estado | 34 |
| b) Especialización y polarización | 35 |
| c) Reconversión de la industria artesanal | 36 |
| d) Financiamiento | 37 |
| e) Los programas complementarios de apoyo | 38 |
| f) Cooperación internacional | 39 |

INDICE DE CUADROS

| <u>Cuadro No.</u> | | <u>Página</u> |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1 | AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO | 9 |
| 2 | AMERICA LATINA: INDICADORES GENERALES DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO | 10 |
| 3 | AMERICA LATINA: INDICADORES ECONOMICOS DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO | 11 |
| 4 | AMERICA LATINA: POSICION RELATIVA DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO SEGUN ALCUNOS INDICADORES GENERALES | 14 |
| 5 | AREA GEOGRAFICA LATINOAMERICANA: HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO | 15 |
| 6 | AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO GLOBAL E INDUSTRIAL DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO | 17 |
| 7 | AMERICA LATINA: GRADO DE INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO | 19 |

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Consideraciones generales

La situación especial de los países en desarrollo menos adelantados o de los países de menor desarrollo económico relativo en el marco de las relaciones económicas internacionales ha merecido en la última década una atención cada vez mayor. Se considera uno de los problemas más importantes en la reestructuración de la economía mundial, y un factor clave en los procesos regionales y subregionales de cooperación e integración económica.

Existe un convencimiento generalizado de que, por deficiencias estructurales o coyunturales, numerosos países de menor desarrollo económico relativo no han estado ni estarán, a corto plazo, en condiciones de aprovechar de manera plena y equitativa los efectos de las medidas y políticas adoptadas o que se elaboran internacionalmente en favor del conjunto de países en desarrollo. Ello ha sido expresamente reconocido en la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuando expresa la necesidad de adoptar medidas especiales para ayudar a los países menos desarrollados a superar sus "dificultades peculiares" y establece la adopción de medidas y programas de acción en el plano nacional, subregional y mundial con participación, cuando sea pertinente, de las organizaciones internacionales y de los países desarrollados. Así, la comunidad internacional se ha comprometido ^{1/} a llevar a cabo esfuerzos concertados en el campo comercial, financiero y tecnológico con miras a fortalecer las economías de los países menos desarrollados.

Los organismos de las Naciones Unidas, y en especial la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), han venido participando activamente en la discusión de este problema y en la búsqueda

^{1/} Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

de soluciones adecuadas para los países de menor desarrollo relativo. Desde 1964, cuando se realizó la Primera UNCTAD, hasta la fecha, estos organismos han tomado una serie de acuerdos y resoluciones sobre la materia, especialmente en torno al problema de la identificación de los países que podrían considerarse "menos adelantados" y a medidas concretas que podrían adoptarse en favor de tales países.

En lo que se refiere a la identificación de los países "menos adelantados" se ha aprobado una lista de 25 países (16 africanos, 8 asiáticos y 1 latinoamericano) que integrarían el "núcleo" de los países de menor desarrollo relativo "cualquiera que fuese el criterio de clasificación que se adoptase" ^{2/} y que fuese recomendado por el Comité de Planificación del Desarrollo. Al elaborar su informe, dicho Comité reconoció las dificultades de formular criterios objetivos de clasificación y la arbitrariedad que implicaba agrupar en sólo dos grandes categorías a las economías en desarrollo, "dada la complejidad pluridimensional del desarrollo económico y social". Al mismo tiempo señaló la posibilidad de admitir distintos conceptos de lo que pudiera considerarse "menor desarrollo relativo", cada uno de los cuales podría corresponder "a una esfera de acción distinta o a la situación de una región concreta".

Asimismo, la necesidad de abordar el tratamiento a las zonas menos desarrolladas a través de programas concertados que abarquen las dimensiones globales, sectoriales y regionales ha sido ratificada en las reuniones del Grupo de los 77 ^{3/} y de los países no alineados. ^{4/} También diversos organismos internacionales, como las comisiones económicas regionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), instituciones financieras internacionales y agencias intergubernamentales han adoptado disposiciones, dentro

^{2/} Véase Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, Informe sobre el séptimo período de sesiones (E/4990), Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 51º período de sesiones, Suplemento N° 7, Nueva York, 1971.

^{3/} Especialmente en la Reunión de Lima de 1971, en la que se adoptó una clara posición política al insistir en que es imperativo que en las decisiones sobre orientación y características de la cooperación internacional participen activamente los países subdesarrollados, y al expresar los inconvenientes de que esa cooperación se fije unilateralmente por los centros industrializados y sobre la base de fórmulas discriminatorias que se traducen en factores de perturbación o en fricciones entre los primeros. (Véase el documento MM/77/II/R.2/Add.19.)

^{4/} Conferencia de Georgetown (1972) y Conferencia de Alger (1973).

de sus respectivas esferas de influencia, para favorecer a los países menos adelantados y coordinar actividades dentro del marco de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

En un tiempo relativamente breve se ha logrado un consenso internacional respecto a la urgencia de ayudar a las zonas de menor desarrollo relativo a través de un tratamiento especial.

Otro aspecto que ha quedado en evidencia es que el tratamiento especial no debe sólo circunscribirse a las 25 naciones que constituyen el "núcleo" de los países menos desarrollados, sino que debe favorecer también a otros países que muestran rezago en sus respectivas regiones y subregiones que tengan posiciones desmedradas frente a determinados problemas.

2. El concepto de menor desarrollo relativo en la región

En la región latinoamericana se han hecho varios intentos para determinar los países que podrían considerarse de menor desarrollo relativo, en los que se han empleado diferentes indicadores económicos y sociales. La secretaría de la CEPAL ha venido trabajando en este campo y ha examinado los principales factores que impiden o dificultan el crecimiento de tales países, tomando en consideración los niveles de desarrollo económico y social logrados, y muy particularmente la "capacidad" o "potencialidad" de cada país para superar esos niveles,^{5/} pero aún no se ha llegado a una solución satisfactoria.

Los estudios realizados mostraron la complejidad de cuantificar algunos aspectos de especial gravitación en el desarrollo futuro de los países menos adelantados, como son la potencialidad de sus recursos naturales, la capacidad del sistema económico y social para absorber y crear nuevas tecnologías, la presencia o ausencia de instituciones sociales y políticas y la dependencia económica, cultural y política del exterior. También ha quedado de manifiesto que el fenómeno del subdesarrollo ha sido producto de múltiples y variados

^{5/} Los resultados preliminares de estos estudios se presentaron en la Reunión de la CECLA, a nivel de expertos, que se celebró en Bogotá en marzo de 1972. En dicha reunión se acordó que la secretaría de la CEPAL continuara estudiando este complejo problema.

factores económicos, sociales y políticos que es necesario analizar en profundidad en cada caso. En algunos, la persistencia de formas de organización que tipifican a las sociedades tradicionales se ha constituido en un freno para el logro de avances importantes en la producción y en el ingreso. En otros, el agotamiento de las pautas de crecimiento - por la carencia de recursos y la estrechez de los mercados o por las resistencias al cambio dentro del ámbito nacional - explica la interrupción o el insuficiente dinamismo del proceso de desarrollo. A los obstáculos de ésta u otra naturaleza se ha sumado muchas veces el fenómeno de la explosión demográfica, que ha creado dificultades adicionales.

Frente a la complejidad del problema y a la urgencia de adoptar medidas y políticas en favor de los países menos desarrollados, los organismos regionales adoptaron criterios pragmáticos en los diversos instrumentos de integración que se han impulsado. El principio rector ha sido facilitar a los países menos adelantados de la región el aprovechamiento de las ventajas derivadas de los esquemas de integración en que participan, aplicando tratamientos diferenciados que permitan el logro de objetivos comunes y una equitativa distribución de beneficios.

Han sido los propios sistemas de integración los que definieron a los países de menor desarrollo relativo dentro de sus respectivas áreas. En el Tratado de Montevideo figuran las primeras disposiciones sobre otorgamiento de beneficios y ventajas especiales a los países menos adelantados. También se prevén acciones colectivas destinadas a promover programas de apoyo financiero y técnico en favor de dichos países (Bolivia, Ecuador y Paraguay).^{6/} Posteriormente, la ALALC otorgó a Uruguay las franquicias correspondientes a los países de menor desarrollo económico relativo, debido a la difícil situación coyuntural que dicho país afrontaba.^{7/}

^{6/} Tratado de Montevideo, 18 de febrero de 1960, capítulo VIII.

^{7/} Resolución 212 (VII) de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), derivada del sexto período de sesiones extraordinarias de la Conferencia de Cancilleres (Asunción, 28 de agosto a 2 de septiembre de 1967).

El Mercado Común Centroamericano otorga en algunos aspectos un tratamiento preferencial para Honduras y Nicaragua; el Acuerdo de Cartagena ^{8/} estableció un régimen preferencial para Bolivia y Ecuador, y la CARIFTA ^{9/} primero y la Comunidad del Caribe ^{10/} después, consideran medidas especiales para los siete territorios que las integran.

Como resultado de diversas recomendaciones adoptadas por los gobiernos en el ámbito de la CEPAL, ^{11/} hacia fines de 1967 se efectuó en Guatemala una reunión de representantes gubernamentales de alto nivel de los países de menor desarrollo económico de la región, para considerar los problemas que enfrentan dichos países en el marco internacional y regional - y particularmente en este último - en relación con los procesos de integración económica que se llevan a cabo en el área latinoamericana.

La secretaría de la CEPAL convocó a la reunión de Guatemala a 16 países considerados normalmente como de menor desarrollo económico relativo dentro de la región. La mayor parte de ellos pertenecen a una o más agrupaciones regionales o subregionales y son los siguientes:

| <u>Países</u> | <u>Organismos de integración</u> |
|----------------------|----------------------------------|
| Bolivia | ALALC y Grupo Andino |
| Ecuador | ALALC y Grupo Andino |
| Paraguay | ALALC |
| Uruguay | ALALC |
| Costa Rica | Mercado Común Centroamericano |
| El Salvador | Mercado Común Centroamericano |
| Guatemala | Mercado Común Centroamericano |
| Honduras | Mercado Común Centroamericano |
| Nicaragua | Mercado Común Centroamericano |
| Barbados | CARIFTA |
| Guyana | CARIFTA |
| Jamaica | CARIFTA |
| Trinidad y Tabago | CARIFTA |
| Haití | |
| Panamá | |
| República Dominicana | |

^{8/} Artículo 93 del Acuerdo de Cartagena.

^{9/} Artículo 39 sobre desarrollo industrial y sus anexos, protocolo sobre comercialización agrícola, y acuerdo sobre grasas y aceites.

^{10/} Tratado sobre la Comunidad del Caribe.

^{11/} Resolución 254 (XI) de la CEPAL.

De estos 16 países, 10 corresponden a dos subregiones bien definidas que se consideran de menor desarrollo económico: Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y el Caribe (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). Haití y la República Dominicana están ubicados en la misma zona, aunque no pertenecen a ninguna de las dos agrupaciones subregionales. Los otros cuatro países - Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay- se hallan en el área sudamericana.

De las consideraciones anteriores podrían desprenderse algunas conclusiones:

a) La calificación de menor desarrollo es, por esencia, un concepto relativo y dinámico, que se define de acuerdo con las peculiaridades de cada región o subregión;

b) La característica básica es la falta de aptitud o potencialidad de determinados países para aprovechar plenamente las oportunidades que les ofrecen los procesos de integración o cooperación económica regional y sub-regional y el comercio internacional, y

c) En algunos casos el concepto de menor desarrollo económico relativo responde no sólo a diferencia estructurales, sino a situaciones de tipo coyuntural.

Como se ha visto, a diferencia de lo efectuado a nivel mundial, los países de menor desarrollo no se han definido en América Latina exclusivamente en función de indicadores de carácter económico y social, ya que se han tenido en cuenta además otras características, entre ellas la posición relativa que ocupan dentro de un proceso de integración, su potencialidad de crecimiento y los factores limitativos que afectan su desarrollo. Así, en el grupo de los países de menor desarrollo relativo figuran algunos que tienen niveles de ingreso similares o incluso superiores a los de otros países más adelantados de la región. También es una característica distintiva del caso latinoamericano que la identificación de las economías menos avanzadas haya sido aceptada explícitamente por los gobiernos y por diversos organismos y foros regionales.

/II. PRINCIPALES

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EVOLUCION DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

1. Características de las economías de menor desarrollo de la región

a) Aspectos generales

Con el objeto de medir la importancia que tiene el conjunto de los países de menor desarrollo relativo dentro de América Latina y de establecer un marco general de referencia respecto a sus posibilidades de desarrollo futuro, se examinan a continuación algunos rasgos que los distinguen y ciertos problemas estructurales que les son comunes.

El conjunto de los 16 países considerados de menor desarrollo económico relativo abarca parte significativa de la economía regional formada por todos los países del área latinoamericana. ^{12/} En 1973 tenían una población de 50 millones de habitantes y una superficie de 2,8 millones de kilómetros cuadrados, esto es, el 17.0 % de la población total del área y el 19.6 % de su superficie; el producto interno bruto llegaba en 1973 a 17.631 millones de dólares, lo que representaba el 10.6 % del producto total de la región; el producto industrial fue de 2.956 millones de dólares, o sea, el 6.9 %; el valor de las exportaciones ascendió a 4.913 millones de dólares y el de las importaciones a 5.243 millones de dólares, esto es al 19 % y al 22 %, respectivamente de los totales de la región.

Las cifras anteriores dejan en evidencia un menor grado de desarrollo económico relativo de estos países y una mayor dependencia del comercio exterior.

Frente a países donde la densidad de población es elevada ^{13/} existen otros que tienen territorios casi vacíos. ^{14/} En términos generales los

^{12/} Para los fines de este trabajo, el área latinoamericana comprende las 19 repúblicas de América Latina (excluida Cuba, sólo por carecerse de datos suficientes sobre dicho país) más los cuatro países angloparlantes del Caribe que recientemente han obtenido su independencia (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

^{13/} En 1970, la densidad era de 635 personas por kilómetro cuadrado en Barbados, de 209 en Trinidad y Tabago, de 188 en Haití, de 181 en Jamaica y de 161 en El Salvador.

^{14/} En 1970 la densidad era en Guyana de 3.5 personas por kilómetro cuadrado, de 4.2 en Bolivia y de 5.9 en Paraguay.

países de menor desarrollo relativo se caracterizan por un rápido crecimiento de la población que excede en varios casos el promedio de América Latina, lo que acentúa los problemas de insuficiencia de recursos en algunos países, los de absorción plena de la mano de obra y los de las comunidades indígenas que no han logrado integrarse a los sistemas económicos nacionales, en otros.

El producto interno bruto por habitante del conjunto de los países de menor desarrollo relativo llegaba en 1973 a 353 dólares, lo que representa 62.4 % del promedio latinoamericano (566 dólares) y 58.0 % del de los otros países de la región. Debe recalcar que las cifras globales incluyen una gran diversidad de situaciones.

Si se hace una clasificación basada en el producto interno bruto por habitante (véase el cuadro 1), surgen tres grupos de países. El primero de ellos tiene un producto por habitante que va de 200 a 300 dólares (Bolivia, Honduras, República Dominicana y Guyana); el segundo, entre 300 y 400 dólares (Paraguay, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Guatemala) y el tercero, de más de 400 dólares (Barbados, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tabago y Panamá). En situación especial se encuentran Haití, con menos de 100 dólares y en el otro extremo, Uruguay, país que muestra indicadores económicos y sociales que corresponden a un grado de desarrollo más avanzado (ver cuadros 2 y 3).

Otro aspecto que es necesario tomar en cuenta cuando se analiza la situación de los países de menor desarrollo de América Latina es que en magnitud el mercado conjunto de los 16 países está entre el de Venezuela y el de la Argentina, si se considera la población y el producto por persona. Por su parte, la dimensión del Mercado Común Centroamericano es aproximada a la del peruano y la del mercado de la Comunidad del Caribe, parecida a la del mercado uruguayo. Por su parte, el tamaño actual del mercado de toda el área geográfica latinoamericana a la de cada uno de los siguientes países europeos: el Reino Unido, Francia o la República Federal de Alemania.

b) Otras características comunes

La actividad agropecuaria tiene gran gravitación en las economías de los países de menor desarrollo relativo. En 11 países, que concentran las cuatro quintas parte de la población del conjunto, el sector agropecuario

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE DE LOS
PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

(Dólares a precios de 1960)

| País | 1960 | 1965 | 1970 | 1973 |
|------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| <u>A. Países de menor desarrollo</u> | <u>273</u> | <u>294</u> | <u>323</u> | <u>353</u> |
| Haití | 96 | 84 | 81 | 87 |
| <u>Grupo I</u> | <u>179</u> | <u>187</u> | <u>221</u> | <u>247</u> |
| Bolivia | 144 | 161 | 195 | 210 |
| Guyana | 273 | 271 | 296 | 282 |
| Honduras | 181 | 193 | 211 | 216 |
| República Dominicana | 203 | 197 | 245 | 299 |
| <u>Grupo II</u> | <u>255</u> | <u>295</u> | <u>324</u> | <u>362</u> |
| Ecuador | 261 | 288 | 319 | 388 |
| El Salvador | 253 | 301 | 315 | 324 |
| Guatemala | 268 | 301 | 344 | 383 |
| Nicaragua | 224 | 316 | 335 | 344 |
| Paraguay | 243 | 276 | 296 | 315 |
| <u>Grupo III</u> | <u>420</u> | <u>485</u> | <u>570</u> | <u>600</u> |
| Barbados | 300 | 342 | 462 | 470 |
| Costa Rica | 394 | 452 | 545 | 569 |
| Jamaica | 371 | 425 | 496 | 504 |
| Panamá | 405 | 518 | 639 | 717 |
| Trinidad y Tabago | 608 | 636 | 678 | 702 |
| Uruguay | 692 | 678 | 715 | 681 |
| <u>B. Otros países de América Latina</u> | <u>412</u> | <u>466</u> | <u>540</u> | <u>609</u> |
| <u>C. América Latina</u> | <u>388</u> | <u>437</u> | <u>503</u> | <u>566</u> |

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: INDICADORES GENERALES DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

| | Total (miles de km ²) | Superficie a/ (miles de hectáreas) | | Población b/ (miles de personas) 1973 | Producto interno bruto c/ (millones de dólares de 1960) | | | Comercio exterior d/1973 (millones de dólares) | |
|--------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|---------------------------------------------------|------------------|
| | | Agricul- tura | Bosques | | Total | Agricul- tura | Indus- tria | Expor- tación | Impor- tación |
| A. Países de menor desarrollo | 2 774 | 67 210 | 124 220 | 50 077 | 16 649.8 | 3 861.8 | 2 768.7 | 4 913.1 | 5 243.0 |
| Haití | 28 | 870 | 700 | 5 603 | 478.5 | 231.0 | 65.9 | 52.1 | 79.0 |
| Grupo I | 1 475 | 23 822 | 66 408 | 13 574 | 3 100.4 | 732.4 | 468.5 | 1 119.2 | 1 074.9 |
| Bolivia | 1 099 | 14 414 | 47 000 | 5 144 | 1 000.4 | 210.1 | 134.9 | 276.4 | 249.5 |
| Guyana | 215 | 3 238 | 14 164 | 810 | 238.0 | 40.4 | 45.2 | 142.0 | 149.3 |
| Honduras | 112 | 4 236 | 3 019 | 2 830 | 620.7 | 214.1 | 88.0 | 260.8 | 241.8 |
| República Dominicana | 49 | 1 934 | 2 225 | 4 790 | 1 241.3 | 267.8 | 200.4 | 440.0 | 434.3 |
| Grupo II | 951 | 22 454 | 47 484 | 20 930 | 7 026.4 | 1 935.0 | 1 132.8 | 1 856.8 | 1 589.6 |
| Ecuador | 284 | 6 015 | 14 845 | 6 650 | 2 296.5 | 592.2 | 390.1 | 582.8 | 481.9 |
| El Salvador | 21 | 1 247 | 240 | 3 864 | 1 194.7 | 324.5 | 204.0 | 380.0 | 321.5 |
| Guatemala | 109 | 2 522 | 5 400 | 5 781 | 2 031.4 | 558.9 | 267.3 | 440.0 | 397.0 |
| Nicaragua | 130 | 1 723 | 6 450 | 2 170 | 772.2 | 214.6 | 136.4 | 326.0 | 273.3 |
| Paraguay | 407 | 10 947 | 20 549 | 2 465 | 731.6 | 244.8 | 135.0 | 128.0 | 115.9 |
| Grupo III | 142 | 4 410 | 9 060 | 6 980 | 4 070.8 | 578.5 | 692.9 | 1 565.9 | 2 250.4 |
| Barbados | (0.4) | 30 | - | 261 | 125.0 | 10.0 | 12.5 | 43.5 | 154.0 |
| Costa Rica | 51 | 2 352 | 2 528 | 1 888 | 1 039.4 | 231.0 | 207.8 | 347.0 | 398.0 |
| Jamaica | 11 | 488 | 208 | 2 121 | 994.8 | 82.6 | 130.3 | 400.0 | 563.7 |
| Panamá | 76 | 1 395 | 6 092 | 1 586 | 1 079.6 | 198.3 | 187.5 | 158.4 | 480.1 |
| Trinidad y Tabago | 5 | 145 | 232 | 1 124 | 832.0 | 56.6 | 154.8 | 617.0 | 654.6 |
| Uruguay | 178 | 15 654 | 568 | 2 990 | 1 973.7 | 384.9 | 408.6 | 319.1 | 249.1 |
| B. Otros países | 17 125 | 1 012 411 | 816 618 | 244 392 | 135 298.6 | 19 565.3 | 35 819.7 | 21 011.4 | 18 345.4 |
| C. América Latina | 19 899 | 1 079 621 | 940 838 | 294 469 | 151 948.4 | 23 427.1 | 38 588.4 | 25 924.5 | 23 588.4 |

a/ FAO, Anuario de producción, 1971.

b/ CELADE, Boletín demográfico N° 13, enero de 1974.

c/ CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales, 1972.

d/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1973.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: INDICADORES ECONOMICOS DE
LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

| | Producto interno bruto por habitante <u>a/</u> 1973 | Participación porcentual del producto agrí- cola en el producto inter- no bruto 1973 | Grado de in- dustriali- zación 1973 | Población urbana <u>b/</u> (%) 1970 | Empleo Agríco- la <u>c/</u> (%) 1970 |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| A. Países de menor desarrollo | <u>353</u> | <u>23.2</u> | <u>16.8</u> | <u>26.8</u> | <u>55.2</u> |
| Haití | 87 | 48.3 | 14.0 | 7.0 | 79.0 |
| <u>Grupo I</u> | <u>247</u> | <u>23.6</u> | <u>15.0</u> | <u>22.4</u> | <u>59.9</u> |
| Bolivia | 210 | 21.0 | 13.7 | 22.7 | 55.0 |
| Guyana | 282 | 17.0 | 11.4 | 13.9 | 36.0 |
| Honduras | 216 | 34.5 | 14.9 | 15.6 | 65.9 |
| República Dominicana | 299 | 21.6 | 15.8 | 27.7 | 59.8 |
| <u>Grupo II</u> | <u>362</u> | <u>27.5</u> | <u>16.3</u> | <u>24.0</u> | <u>56.5</u> |
| Ecuador | 388 | 26.8 | 16.6 | 32.9 | 51.1 |
| El Salvador | 324 | 27.2 | 17.8 | 18.1 | 56.1 |
| Guatemala | 383 | 27.5 | 13.1 | 17.7 | 64.7 |
| Nicaragua | 344 | 27.8 | 19.7 | 25.3 | 56.0 |
| Paraguay | 315 | 33.5 | 18.4 | 22.5 | 52.5 |
| <u>Grupo III</u> | <u>600</u> | <u>14.2</u> | <u>17.3</u> | <u>40.9</u> | <u>39.4</u> |
| Barbados | 470 | 8.0 | 11.9 | 43.0 | 24.0 |
| Costa Rica | 569 | 23.1 | 20.6 | 32.2 | 49.3 |
| Jamaica | 504 | 8.3 | 14.5 | 32.0 | 39.0 |
| Panamá | 717 | 18.4 | 17.0 | 37.5 | 43.9 |
| Trinidad y Tabago | 702 | 6.8 | 17.8 | 49.0 | 21.0 |
| Uruguay | 681 | 17.5 | 20.8 | 70.2 | 16.6 |
| B. Otros países | <u>609</u> | <u>14.5</u> | <u>26.7</u> | <u>44.2</u> | <u>41.0</u> |
| C. América Latina | <u>566</u> | <u>15.4</u> | <u>25.9</u> | <u>41.2</u> | <u>43.4</u> |

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Dólares de 1960.

b/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1973.

c/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1970.

/aporta, en

aporta, en promedio, más de 30 % del producto interno bruto, y este porcentaje llega a más de 50 % en Haití y de 40 % en Honduras. En estos mismos países la actividad agropecuaria concentra, en promedio, cerca de las dos terceras partes de la población activa. En los cinco países restantes el aporte medio del sector agropecuario al producto bruto interno es de 18 % y dicho sector ocupa en promedio cerca de un tercio de la población activa.

El crecimiento del sector agropecuario ha sido lento, a tasas medias que apenas han superado el crecimiento demográfico; en algunos países, debido al hecho que las exportaciones de los productos agrícolas aumentaron a tasas mayores, cabe suponer que ha mermado la oferta interna de alimentos por habitante. Esta insuficiencia dinámica del sector agudiza poderosamente los desequilibrios del mercado de trabajo y del balance de pagos, aparte retrasa la ampliación de la demana interna necesaria para la expansión industrial.

En general, la agricultura de los países de menor desarrollo relativo suma a su lento crecimiento una baja productividad, ingresos de subsistencia, bajas tasas de ahorro, escasa aceptación de las innovaciones tecnológicas y de nuevos métodos de cultivo y una alta concentración de la propiedad.

Otro de los rasgos dominantes de las economías de los países de menor desarrollo relativo es el predominio del sector externo como centro generador de impulsos dinámicos. En mayor o menor medida, se trata de pequeñas economías de exportación, cuyo funcionamiento, así como la casi totalidad de sus ingresos de exportación, dependen de la colocación de unos pocos productos primarios en los mercados internacionales. Dichos ingresos, sin embargo, suelen ser insuficientes para financiar las importaciones cada vez mayores que exigen tales economías.

Los desequilibrios externos en los países de menor desarrollo relativo aminoran la actividad interna, principalmente a través de la reducción de las inversiones. Con fines compensatorios se recurre entonces al crédito externo, con lo cual la deuda externa y su servicio ascienden a niveles críticos y dan pie a otra de las características de estos países: su dependencia y su vulnerabilidad externa.

/Los países

Los países de menor desarrollo relativo se caracterizan también, en general, por un bajo grado de industrialización, una débil infraestructura económica y social, un balance comercial deficitario, una participación limitada del Estado en el desarrollo económico, una explotación insuficiente de sus recursos naturales y un mercado estrecho.

c) La heterogeneidad estructural

Las características y los problemas comunes anteriormente señalados no se presentan con la misma intensidad en todos los países ni dan lugar a iguales repercusiones. En los cuadros 2, 3 y 4 se recopilan diversos indicadores generales, económicos y sociales que muestran la heterogeneidad existente en el conjunto de los países de menor desarrollo.

Así, por ejemplo, el desarrollo económico en general y el industrial en particular presentan situaciones muy variadas. Lo mismo ocurre con el tamaño, con la dotación de recursos naturales, la densidad de la población, la situación del comercio exterior, los niveles de ingreso y las condiciones sociales y políticas.

La heterogeneidad estructural se puede apreciar en el cuadro 5. Tres países del conjunto muestran niveles similares en cuanto a tamaño, superficie agrícola, ingreso y grado de urbanización: Bolivia, Guyana y Paraguay. Otros tres - Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago - tienen niveles similares de ingreso, superficie agrícola, tamaño, urbanización y dependencia del comercio exterior. Las diferencias entre los 16 países son, en general, pronunciadas y variadas.

Cabe recordar que cerca de la mitad de ellos son islas pequeñas (5) o países mediterráneos (2), lo que significa una desventaja natural y hace más difícil su desarrollo económico.

2. Evolución reciente de las economías de menor desarrollo

a) Evolución global

Como en esta oportunidad no es posible examinar a fondo la evolución - en particular industrial - de cada uno de los 16 países de menor desarrollo relativo de la región, sólo se señalan algunos rasgos comunes que dejan en evidencia su situación de rezago con respecto a los demás países de la región.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: POSICION RELATIVA DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO SEGUN ALGUNOS INDICADORES GENERALES

| | | Países de menor desarrollo relativo | Otros países de la región | Total América Latina |
|----------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 1. Población | | | | |
| 1960 | Millones de personas | 35 | 170 | 205 |
| | Porcentaje | 17.1 | 82.9 | 100.0 |
| 1965 | Millones de personas | 40 | 196 | 236 |
| | Porcentaje | 16.9 | 83.1 | 100.0 |
| 1970 | Millones de personas | 46 | 225 | 271 |
| | Porcentaje | 17.0 | 83.0 | 100.0 |
| 1973 | Millones de personas | 50 | 244 | 294 |
| | Porcentaje | 17.0 | 83.0 | 100.0 |
| 2. Producto interno bruto | | | | |
| 1960 | Millones de dólares a precios de 1960 | 9 558.4 | 69 976.0 | 79 534.4 |
| | Porcentaje | 12.0 | 88.0 | 100.0 |
| 1965 | Millones de dólares a precios de 1960 | 11 752.5 | 91 430.4 | 103 222.9 |
| | Porcentaje | 11.4 | 88.6 | 100.0 |
| 1970 | Millones de dólares a precios de 1960 | 14 852.8 | 121 441.4 | 136 294.2 |
| | Porcentaje | 10.9 | 89.1 | 100.0 |
| 1973 | Millones de dólares a precios de 1960 | 17 631.0 | 148 700.8 | 166 331.8 |
| | Porcentaje | 10.6 | 89.4 | 100.0 |
| 3. Producto industrial | | | | |
| 1960 | Millones de dólares a precios de 1960 | 1 411.1 | 15 698.0 | 17 109.1 |
| | Porcentaje | 8.2 | 91.8 | 100.0 |
| 1965 | Millones de dólares a precios de 1960 | 1 852.0 | 21 506.5 | 23 358.5 |
| | Porcentaje | 7.9 | 92.1 | 100.0 |
| 1970 | Millones de dólares a precios de 1960 | 2 523.7 | 30 710.5 | 33 234.3 |
| | Porcentaje | 7.6 | 92.4 | 100.0 |
| 1973 | Millones de dólares a precios de 1960 | 2 956.0 | 39 642.5 | 42 598.5 |
| | Porcentaje | 6.9 | 93.1 | 100.0 |
| 4. Valor exportaciones | | | | |
| 1960 | Millones de dólares a precios corrientes | 2 181 | 6 929 | 9 110 |
| | Porcentaje | 23.9 | 76.1 | 100.0 |
| 1965 | Millones de dólares a precios corrientes | 2 264 | 8 846 | 11 110 |
| | Porcentaje | 20.4 | 79.6 | 100.0 |
| 1970 | Millones de dólares a precios corrientes | 3 260 | 11 632 | 14 892 |
| | Porcentaje | 21.9 | 78.1 | 100.0 |
| 1973 | Millones de dólares a precios corrientes | 4 913 | 21 011 | 25 924 |
| | Porcentaje | 19.0 | 81.0 | 100.0 |
| 5. Valor importaciones | | | | |
| 1960 | Millones de dólares a precios corrientes | 2 009 | 6 349 | 8 358 |
| | Porcentaje | 24.0 | 76.0 | 100.0 |
| 1965 | Millones de dólares a precios corrientes | 3 010 | 6 929 | 9 939 |
| | Porcentaje | 30.3 | 69.7 | 100.0 |
| 1970 | Millones de dólares a precios corrientes | 4 382 | 11 101 | 15 483 |
| | Porcentaje | 28.3 | 71.7 | 100.0 |
| 1973 | Millones de dólares a precios corrientes | 5 243 | 18 345 | 23 588 |
| | Porcentaje | 22.2 | 77.8 | 100.0 |

Fuente: Para población, CELADE, Boletín demográfico No 13, enero de 1974; Para producto interno bruto y producto industrial, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1966, para cifras de importaciones y exportaciones de 1960, y Monthly Bulletin of Statistics, julio de 1973, para cifras de 1965 y 1970; CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1973, para cifras de importaciones y exportaciones de 1973.

Cuadro 5

AREA GEOGRAFICA LATINOAMERICANA: HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

| Producto interno bruto por habitante | Con relación al promedio de América Latina | Superficie agrícola por habitante | | | | | |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|
| | | Países de más de 200 000 km ² | | Países de 50 000 a 200 000 km ² | | Países de menos de 50 000 km ² | |
| | | Más de 1,53 ha | Menos de 1,53 ha | Más de 1,53 ha | Menos de 1,53 ha | Más de 1,53 ha | Menos de 1,53 ha |
| Más de 400 dólares | Con grado de urbanización mayor <u>a/</u> | | | Uruguay | | | Trinidad y Tabago Jamaica Barbado |
| | Con grado de urbanización menor <u>a/</u> | | | | Panamá Costa Rica | | |
| | Con mayor dependencia del comercio exterior <u>b/</u> | | | | Panamá Costa Rica | | Jamaica, Trinidad y Tabago Barbados |
| | Con menor dependencia del comercio exterior <u>b/</u> | | | Uruguay | | | |
| Entre 300 y 400 dólares | Con grado de urbanización mayor <u>a/</u> | | Ecuador | | | | El Salvador |
| | Con grado de urbanización | | | | Guatemala Nicaragua | | |
| | Con mayor dependencia del comercio exterior <u>b/</u> | | | | Nicaragua | | El Salvador |
| | Con menor dependencia del comercio exterior <u>b/</u> | | Ecuador | | Guatemala | | |
| Menos de 300 dólares | Con grado de urbanización mayor <u>a/</u> | | | | | | |
| | Con grado de urbanización menor <u>a/</u> | Bolivia Paraguay Guyana | | Honduras | | | Rep. Dominicana Haití |
| | Con mayor dependencia del comercio exterior <u>b/</u> | Bolivia Guyana | | Honduras | | | Rep. Dominicana |
| | Con menor dependencia del comercio exterior <u>b/</u> | Paraguay | | | | | Haití |

a/ Promedio de América Latina: 44% en 1970.

b/ Punto de referencia: Coeficiente de importación del conjunto de los países (26.0%).

El conjunto de países de menor desarrollo aumentó sensiblemente su tasa global de desarrollo durante los años sesenta y en los tres primeros años del decenio de 1970. (Véase el cuadro 6.) Sin embargo, mucho de los avances logrados se debieron a factores coyunturales o a condiciones internacionales favorables para los productos de exportación, y de ningún modo garantizan el desarrollo autosostenido de los países particularmente beneficiados. En los países centroamericanos, los avances también recibieron impulso del proceso de integración subregional.

A pesar de los factores favorables que contribuyeron a acelerar el ritmo de crecimiento de los países de menor desarrollo relativo, es evidente que en cifras absolutas y relativas se acrecentó la brecha que los separa de los países más avanzados de la región, que en el mismo período acusaron tasas de crecimiento global superiores. (Véase nuevamente el cuadro 6.) Mientras el producto por habitante de los primeros aumentó de 273 dólares en 1960 a 353 dólares en 1973 (29.3 %), el de los segundos se elevó de 412 dólares a 609 dólares (47.8 %). (Véase nuevamente el cuadro 1.) Asimismo, la participación de los países de menor desarrollo en la generación del producto interno bruto regional bajó de 12 % en 1960 a 10.6 % en 1973. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

Especial significación reviste el hecho de que los países de menor desarrollo relativo constituyen en general economías abiertas, vulnerables en extremo a las fluctuaciones de los precios de sus productos básicos de exportación en los mercados internacionales. Unos pocos productos primarios generan la casi totalidad de sus ingresos externos, y en general la producción y comercialización de éstos se halla en manos de grandes empresas transnacionales.

Si se comparan los coeficientes de exportación e importación de estas economías con los de los demás países de la región en su conjunto, se ve que casi los duplican.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO GLOBAL E INDUSTRIAL DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

(Tasas anuales acumulativas)

| País | 1960-1965 | | | 1965-1970 | | | 1970-1973 | | |
|--------------------------------------|-------------|-----------------|-----------------------------------|-------------|-----------------|-----------------------------------|-------------|-----------------|-----------------------------------|
| | Tasa global | Tasa industrial | Relación de crecimiento <u>a/</u> | Tasa global | Tasa industrial | Relación de crecimiento <u>a/</u> | Tasa global | Tasa industrial | Relación de crecimiento <u>a/</u> |
| <u>A. Países de menor desarrollo</u> | 4.2 | 5.6 | 1.33 | 4.8 | 6.4 | 1.33 | 5.9 | 5.4 | 0.92 |
| Haití | -0.6 | -1.0 | -1.60 | 1.8 | 4.4 | 2.44 | 5.1 | 6.8 | 1.33 |
| Grupo I <u>b/</u> | 3.8 | 3.9 | 1.03 | 6.4 | 9.0 | 1.41 | 6.8 | 9.5 | 1.40 |
| Grupo II <u>c/</u> | 6.0 | 8.1 | 1.35 | 5.1 | 6.6 | 1.29 | 7.0 | 7.0 | 1.00 |
| Grupo III <u>d/</u> | 5.8 | 8.9 | 1.53 | 5.8 | 7.9 | 1.36 | 4.2 | 4.2 | 1.00 |
| Uruguay | 0.8 | 0.6 | 0.75 | 2.3 | 2.4 | 1.04 | -0.5 | -0.8 | -1.60 |
| <u>B. Otros países e/</u> | 5.5 | 6.5 | 1.18 | 5.8 | 7.4 | 1.28 | 7.0 | 8.9 | 1.27 |
| <u>C. América Latina f/</u> | 5.4 | 6.4 | 1.19 | 5.7 | 7.3 | 1.28 | 6.9 | 8.7 | 1.26 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Relación de crecimiento de la industria con respecto a la economía global, o elasticidad de crecimiento industrial.b/ Bolivia, Guyana, Honduras y República Dominicana.c/ Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay.d/ Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago.e/ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.f/ No se considera Cuba por falta de datos.

Por otra parte, en estos países se observa un fuerte desequilibrio entre el crecimiento de las exportaciones y el de las importaciones. Mientras las primeras se elevaron en 125.3 % entre 1960 y 1973, las segundas aumentaron en 161.0 %.

El crecimiento secularmente lento de la producción agropecuaria, el insuficiente desarrollo de la infraestructura económica y social, las reducidas tasas de inversión y el creciente endeudamiento externo, son otras características importantes que han acompañado la evolución reciente de los países de menor desarrollo relativo.

b) Evolución industrial

El producto industrial del conjunto de países de menor desarrollo relativo ascendió en 1973 a 2 956 millones de dólares, es decir, a 6.9 % del producto total de la región, porcentaje inferior al de 1960, que fue de 8.2 %. El producto industrial por habitante subió de 40.30 dólares en 1960 a 59.10 dólares en 1973, lo que representa un incremento de 46.7 %, en tanto que en los otros países de la región subió en el mismo período de 92.30 a 162.50 dólares, esto es, 76.1 %. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

El grado de industrialización de los países de menor desarrollo, medido como la proporción del producto industrial sobre el producto interno bruto era en 1973 de sólo 16.8 %, en tanto que dicha proporción llegaba a 26.7 % en los demás países de la región. La mitad de los países de menor desarrollo tienen grados de industrialización inferiores al 17 %, es decir, se encuentran en una etapa más bien preindustrial. Ninguno de los países de menor desarrollo alcanza la tasa media de América Latina y mucho menos la tasa de los demás países de la región considerados en conjunto. (Véase el cuadro 7.)

La relación de crecimiento de la industria con respecto a la economía global - elasticidad de crecimiento industrial - se conservó a un nivel relativamente satisfactorio durante el decenio de 1960, pero en los primeros años del de 1970 se observa que el sector industrial crece menos que la economía en su conjunto, que ha perdido dinamismo. (Véase nuevamente el cuadro 6.)

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: GRADO DE INDUSTRIALIZACION DE LOS
PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

| País | 1960 | 1965 | 1970 | 1973 |
|------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <u>A. Países de menor desarrollo</u> | <u>14.8</u> | <u>15.8</u> | <u>17.0</u> | <u>16.8</u> |
| Haití | 12.0 | 11.7 | 13.2 | 14.0 |
| <u>Grupo I</u> | <u>12.3</u> | <u>12.3</u> | <u>14.0</u> | <u>15.0</u> |
| Honduras | 11.2 | 12.4 | 13.6 | 14.9 |
| Guyana | 10.3 | 11.9 | 11.1 | 11.4 |
| República Dominicana | 10.1 | 11.5 | 15.1 | 15.8 |
| <u>Grupo II</u> | <u>13.8</u> | <u>15.2</u> | <u>16.3</u> | <u>16.3</u> |
| Ecuador | 15.6 | 16.5 | 16.8 | 16.6 |
| El Salvador | 13.5 | 16.3 | 17.2 | 17.8 |
| Guatemala | 10.8 | 11.8 | 13.2 | 13.1 |
| Nicaragua | 13.6 | 16.4 | 19.7 | 19.7 |
| Paraguay | 16.7 | 17.6 | 18.8 | 18.4 |
| <u>Grupo III</u> | <u>13.6</u> | <u>15.7</u> | <u>17.3</u> | <u>17.3</u> |
| Barbados | 8.3 | 10.3 | 10.8 | 11.9 |
| Costa Rica | 16.2 | 17.5 | 19.7 | 20.6 |
| Jamaica | 13.6 | 15.2 | 14.6 | 14.5 |
| Panamá | 12.8 | 15.6 | 17.2 | 17.0 |
| Trinidad y Tabago | 12.5 | 15.2 | 18.9 | 17.8 |
| Uruguay | 21.2 | 20.8 | 21.0 | 20.8 |
| <u>B. Otros países de América Latina</u> | <u>22.4</u> | <u>23.5</u> | <u>25.3</u> | <u>26.7</u> |
| <u>C. América Latina</u> | <u>21.7</u> | <u>22.6</u> | <u>24.5</u> | <u>25.9</u> |

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/Los antecedentes

Los antecedentes consignados en los párrafos anteriores indican que la diferencia de desarrollo industrial entre los países menos avanzados y los otros países de la región se ha acrecentado en el período 1960-1973.

El comercio exterior de productos industriales arroja a su vez balance desfavorable. Mientras la importación de manufacturas representa alrededor del 90 % del total de los bienes que los países de menor desarrollo adquieren en el exterior, las exportaciones de manufacturas son insignificantes.

Las principales tendencias de la evolución industrial de los países de menor desarrollo relativo y la estructura de producción a que han llegado muestran que en general estos países han estado aplicando el mismo modelo de desarrollo industrial que los demás países latinoamericanos, y que éste está mostrando su agotamiento y su debilidad. Ese modelo es el de sustitución de importaciones de tipo extensivo, que tiende a satisfacer las necesidades de los grupos minoritarios de más altos ingresos.

Más que una política coherente de industrialización, los países de menor desarrollo relativo han puesto en práctica medidas aisladas para estimular el establecimiento de determinadas industrias, sin una vinculación suficiente con la política económica general. Así, por ejemplo, la protección arancelaria excesiva ha determinado la instalación de actividades de baja productividad y altos costos de producción; o bien el otorgamiento de franquicias liberales al capital foráneo ha originado la instalación de modernas unidades fabriles que constituyen un verdadero enclave en las economías nacionales y que poco o ningún beneficio representan para el desarrollo general, a la vez que, en muchos casos, aumentan la dependencia externa, al tener que importar el país los insumos para esas actividades.

Se ha desperdiciado así la potencialidad del mercado interno, las economías de escala y las posibilidades de especialización. Y por otra parte, la industria de sustitución tiende a localizarse cerca de los centros de consumo, acelerando así los procesos de concentración de la actividad económica y de la población.

/El cuadro

El cuadro general que presenta la industria de los países de menor desarrollo relativo, salvo algunas excepciones en ciertas ramas y en algunos países se caracteriza, a muy grandes rasgos, por baja productividad, dependencia de insumos y tecnología importados; carácter monopolista u oligopólico de muchas de sus ramas; predominio de la explotación familiar en algunas ramas; utilización de equipos y maquinarias anticuados; debilidad del sector empresarial; falta de aplicación de sistemas y técnicas modernas de producción y de control; condiciones sanitarias de trabajo inadecuadas; métodos deficientes de comercialización, y escasez de mano de obra calificada, especialmente en los niveles medios. El grado y la intensidad de cada una de estas características varía de un país a otro y de una rama industrial a otra.

/III. ALGUNOS

III. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS EN TORNO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

1. Estrategia de desarrollo industrial

a) Aspectos globales

Como se puede apreciar de los antecedentes generales, expuestos en forma muy sucinta en los capítulos anteriores, los problemas del desarrollo económico y social en general, y de la industrialización en particular, presentan complicaciones adicionales en el caso de los países de menor desarrollo relativo. No se puede hablar entonces de una estrategia de desarrollo común para todos ellos, sino que será necesario elaborar diferentes estrategias que consideren adecuadamente las situaciones peculiares de cada uno de ellos frente a las principales variables del desarrollo.

Corresponde a los propios países de menor desarrollo relativo la responsabilidad de impulsar transformaciones en sus estructuras económicas y sociales; definir las estrategias que contengan los elementos necesarios para movilizar de la manera más eficiente todos sus recursos internos y dar coherencia a los esfuerzos que en este sentido hagan a través de la planificación.

Pero, para facilitar esta compleja y difícil tarea, será indispensable que la comunidad internacional otorgue a estos países una ayuda preferente como la prevista en la Estrategia Internacional de Desarrollo y en la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Asimismo, será necesario que estos países lleven a cabo acciones comunes a través de los mecanismos de integración regional y subregional a fin de superar sus debilidades estructurales. En este último sentido, una programación conjunta por subregiones aparece como una de las vías más promisorias.

Todo lo anterior significa introducir cambios fundamentales en las relaciones internacionales para incluir medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo. Si ello no se produce continuarán acrecentándose las diferencias existentes entre éstos y los países industrializados, y también los países en desarrollo más avanzados. Las

/debilidades estructurales

debilidades estructurales y los desequilibrios que presentan los países de menor desarrollo son de tal magnitud, que sólo una acción intensa y sostenida de la comunidad internacional puede evitar que su situación relativa continúe deteriorándose.

Para definir la estrategia de desarrollo será necesario, antes que nada, realizar en cada uno de los países de menor desarrollo relativo un extraordinario trabajo de análisis de las verdaderas características de su subdesarrollo, a fin de determinar las causas económicas, sociales y políticas que lo han generado. Ello sólo será posible a través de un esfuerzo multidisciplinario que permita desenredar la complicada madeja de las interrelaciones económicas y sociales que han conformado su estructura actual. No debe olvidarse en modo alguno que la actual situación deriva de un largo proceso histórico que se distingue por una acentuada dependencia política y económica. Un análisis como el señalado deberá explicar las contradicciones y los desequilibrios principales que se aprecian en esos países y que adquieren diferentes contornos. No es del caso en esta oportunidad abundar en la materia, pero, y sólo a guisa de ejemplo, se pueden señalar algunas de esas contradicciones.

En casi todos los países de menor desarrollo relativo existen altas tasas de desocupación abierta y disfrazada en medio de una abundancia de recursos naturales sin explotar, y de necesidades sociales elementales insatisfechas. Todos ellos tienen balances comerciales deficitarios y sin embargo en la mayoría se han impuesto hábitos de consumo de sociedades avanzadas. En ciertos casos se ha llegado al extremo de importar productos sintéticos que compiten con las propias exportaciones. El poder internacional de negociación de estos países es muy limitado y, no obstante, no han demostrado, con algunas excepciones, suficiente interés en los movimientos de integración regional o subregional o en acciones comunes que les permitirían mejorar su posición. La actividad agropecuaria constituye en la mayoría de ellos el principal sector económico - ocupa a más de la mitad de la población activa - y los recursos del suelo son en general abundantes; a pesar de esto, el crecimiento agrícola ha sido tradicionalmente lento e inferior al crecimiento global de la economía y las importaciones de alimentos han llegado a alcanzar niveles elevados.

/Como las

Como las anteriores, existen muchas otras contradicciones que es necesario aclarar a fin de tener un cuadro objetivo de la realidad de cada uno de ellos.

Sin embargo, frente al panorama poco alentador que presentan los países de menor desarrollo económico relativo respecto a su situación actual y sus tendencias de desarrollo hay algunos hechos que parecen mejorar apreciablemente sus perspectivas.

En primer lugar, la situación internacional tiende a cambiar en favor de los países de menor desarrollo relativo. Cada vez se comprende mejor que las diferencias de estructuras y niveles de desarrollo los hace acreedores a un tratamiento especial, tanto en el concierto mundial como en los movimientos regionales y subregionales de integración. En el campo del comercio internacional y de la asistencia técnica económica y financiera se han acordado en los últimos años diversas medidas y acciones en favor de estos países. No sólo los países industrializados, sino también los países en desarrollo más avanzados, han comenzado a demostrar su solidaridad con los de menor desarrollo.^{15/}

La comunidad internacional ha tomado conciencia de la situación de los países de menor desarrollo y se ha comprometido a adoptar medidas en favor de ellos, como las que figuran en la Estrategia Internacional de Desarrollo,^{16/} y en la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional,^{17/} y en el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.^{18/}

En segundo lugar, los países de menor desarrollo ya han iniciado estudios e investigaciones económicas en diversas áreas lo que, junto con el avance de las técnicas de planificación, les permitirá realizar en el futuro una acción más racional de desarrollo. La experiencia de los países más desarrollados de la región podrá serles de gran utilidad y evitar que repitan algunos de los errores cometidos por dichos países.

^{15/} Las reuniones de los países no alineados, realizadas en Georgetown en 1973 y en Argel en 1973, prevén en sus declaraciones y programas de acción medidas especiales para los países de menor desarrollo.

^{16/} Resolución 2626 (XXV) de La Asamblea General.

^{17/} Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General.

^{18/} Resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General.

En tercer lugar, el avance de los movimientos de integración en América Latina abre nuevas perspectivas y posibilidades a los países de menor desarrollo relativo; sólo Haití, la República Dominicana y Panamá permanecen al margen de ellos. Por otra parte, la región está tratando de llegar en un futuro no muy lejano al establecimiento de un mercado común latinoamericano.

La evolución del Mercado Común Centroamericano muestra en forma clara el estímulo que para la industrialización representa la integración. En efecto, mientras en la década previa al inicio del Mercado Común el grado de industrialización pasó del 12.2 % en 1950 a sólo 13.9 % en 1960, éste se elevó a 17.0 % en 1967 y a 18.3 % en 1973, pese a dificultades políticas que han producido serios trastornos en la marcha de ese mecanismo. El proceso de integración de los países centroamericanos no sólo ha elevado la tasa de crecimiento global, sino que a la vez ha logrado importantes cambios en la estructura de producción.

La creación de la Comunidad del Caribe, por su parte, abre nuevas posibilidades de desarrollo a los países de esa subregión, a través de la creación de industrias para el mercado común y de algunas especializaciones para la exportación.

Por último, la crisis energética y de alimentos que confronta la comunidad internacional tiene algunos aspectos que podrían ser estímulos adicionales para los países de menor desarrollo relativo. Los precios de las materias primas han experimentado una reacción favorable en los mercados internacionales y han determinado un mejoramiento de la relación de precios del intercambio para la mayoría de los países en desarrollo. Esta coyuntura favorable debe ser aprovechada racionalmente por los países favorecidos, en especial por algunos de menor desarrollo, para acortar la distancia que los separa de los más adelantados.

b) Lineamientos estratégicos

Como se dijo anteriormente, no se puede concebir una estrategia de desarrollo común para el conjunto de los países de menor desarrollo relativo; lo que hay que hacer es diferenciar las estrategias de acuerdo con las características, problemas peculiares y potencialidades de cada uno de ellos. Sin embargo, esto no impide hacer algunos planteamientos sobre /determinadas estrategias

determinadas estrategias que tienen especial significación para los países de menor desarrollo relativo, especialmente en lo que se refiere a la industrialización.

Los objetivos del sector industrial deben guardar coherencia con los de la estrategia global. Siendo el propósito principal de ésta lograr un crecimiento económico acelerado y transformar la estructura social y de producción, la estrategia de desarrollo industrial debe poner el acento en estos dos aspectos fundamentales.

En otras palabras, hay que tener presente que no sólo se trata de lograr un crecimiento económico acelerado, sino de que dicho crecimiento se adecúe a los objetivos sociopolíticos que se definan. Tanto o más importante que el crecimiento en sí mismo es llegar a constituir una nueva sociedad, en la que se conjuguen y satisfagan adecuadamente las aspiraciones del hombre y de la comunidad.

La industrialización supone una profunda transformación social y cultural que se manifiesta a través de la técnica moderna, la calificación de la mano de obra, la formación de capacidad empresarial y la creación de hábitos de organización y disciplina laborales. Es un proceso de por sí complejo, que demanda una gran movilización de recursos nacionales y que, para lograr resultados óptimos, debe realizarse debidamente integrado al esfuerzo general de planificación.

La distribución de los recursos entre el sector manufacturero y las demás actividades económicas, así como entre las diferentes ramas del propio sector industrial, deben encuadrarse dentro de los grandes objetivos socioeconómicos que se establezcan en la estrategia global.

La estrategia de desarrollo industrial tendrá que adecuarse a las condiciones especiales que presenta cada uno de los países de menor desarrollo. Tendrá que establecer la combinación más adecuada de los recursos materiales, humanos y financieros disponibles y potenciales, con la demanda potencial de productos manufacturados del mercado interno, regional e internacional, y con las posibilidades de financiar la ampliación de la base industrial y la creación de nuevas actividades. La industrialización, por su parte, no podrá llevarse a cabo con independencia del desarrollo de los demás sectores de la economía nacional, en especial del agropecuario y de la infraestructura.

/En la

En la primera etapa, el desarrollo agroindustrial y la creación de un núcleo exportador diversificado pueden ser los elementos claves para impulsar el crecimiento económico.

Así, en vez de emprender el desarrollo simultáneo de los diversos sectores de la economía, tal vez se obtendrían mejores resultados concentrando los esfuerzos en aquellos que permitan elevar más rápidamente la tasa global de desarrollo o en aquellos en que se tenga ventajas comparativas sobre los demás países de la región y el mercado internacional. Se trata de llevar adelante un desarrollo industrial especializado que persiga a la vez un incremento apreciable del producto manufacturero y un ingreso o ahorro importante de divisas.

2. Las principales vías del desarrollo industrial

En general se plantean tres vías principales para la industrialización:

a) la expansión del mercado interno, b) la sustitución de importaciones y c) la exportación de manufacturas.

El análisis de la viabilidad de cada una de ellas habrá que hacerlo para cada país al formularse la estrategia; seguramente había diferentes connotaciones según las características especiales de cada uno de ellos y los objetivos de sus respectivas estrategias globales. Sin embargo, algunos planteamientos que se hacen a continuación pueden tener validez para la mayoría de los países considerados.

a) Expansión del mercado interno

La estrechez de los mercados de los países de menor desarrollo relativo se ve acentuada por diversos factores de tipo estructural, como la distribución inequitativa del ingreso, el desarrollo regional desequilibrado, la concentración económica en torno a la capital y la existencia de grandes masas de población no incorporadas a la actividad económica ni al mercado. Estos factores representan, como muy gráficamente lo ha señalado el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), las fronteras económicas internas.^{19/} Su ruptura implica una ampliación de los mercados internos, que se traduce principalmente en un fuerte incremento de la demanda de alimentos y productos industriales.

19/ ILPES, Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina; Cuaderno N° 2, Serie II, Santiago de Chile, 1967.

El desarrollo agroindustrial adquiere una dimensión importante en la ruptura de las fronteras internas, al generar un incremento sustancial del ingreso rural, crear nuevas ocupaciones en el campo y contribuir a dar a la actividad económica ubicación más racional en el espacio.

Como más de la mitad de la población de los países de menor desarrollo relativo es rural, la demanda de productos industriales depende en gran parte de las posibilidades de ocupación en el sector agropecuario. Como por otro lado, es abundante la disponibilidad de suelos en la mayoría de estos países, parecería lógico centrar los principales esfuerzos en el desarrollo agrícola, a fin de ir creando gradualmente una base mejor y más amplia para la industrialización. Hacer hincapié en el desarrollo agrícola no significa de manera alguna que la industrialización se relegue a segundo plano, sino reconocer la necesidad de terminar con el desarrollo lento e irregular del sector primario, que ha frenado el desarrollo general e industrial en la mayoría de estos países. Tampoco significa que sea necesario abandonar cualquier tipo de industrialización, ya que siempre será posible y, aun conveniente, establecer industrias con ventajas comparativas que puedan competir favorablemente en la región, e industrias que utilizando materias primas nacionales puedan sustituir importaciones en condiciones favorables, especialmente si éstas provienen de fuera del área geográfica latinoamericana.

Por otro lado, una industrialización que no preste suficiente atención a la agricultura puede conducir a economías duales, con islas industriales modernas cuya irradiación sobre la economía general puede ser escasa o nula.

La política agrícola global debería perseguir una elevación considerable del nivel de vida de la población rural y, a la vez, garantizar a las zonas urbanas una oferta elástica de productos alimenticios y crear un foco de exportación diversificado y de alta tecnología. Consecuencia natural de políticas de esta especie será la expansión del mercado interno de productos manufacturados esenciales y de equipos e insumos industriales para la agricultura.

Por las razones señaladas, tiene especial importancia para los países de menor desarrollo económico propender a un adecuado equilibrio en el desarrollo de estos dos sectores.

/La mayoría

La mayoría de los países de menor desarrollo están en condiciones de lograr un rápido crecimiento de la producción y la productividad agropecuaria. Por un lado, están las posibilidades de sustituir importaciones de alimentos y de materias primas agropecuarias para la industria; por otro, las de abastecer de determinados productos agropecuarios a los demás países del área, sustituyendo así importaciones extrazonales que alcanzan a cifras elevadas.^{20/} Finalmente, también existe un campo promisorio para ciertos productos agropecuarios en el mercado internacional, especialmente en rubros como carne, madera, conservas de frutas y hortalizas, cítricos, etc.

El desarrollo agrícola y la tecnificación de las labores en el campo crearán una demanda adicional de insumos industriales, sobre todo en los sectores de la industria química (fertilizantes, pesticidas, fungicidas), mecánica (maquinaria e implementos agrícolas, repuestos, clavos, alambres, herramientas) y de la construcción (cemento, fierro, materiales de construcción).

En las etapas iniciales del desarrollo, cuando el sector agrícola es muy grande y el industrial muy pequeño, como sucede en la mayoría de los países de menor desarrollo relativo, una tasa de crecimiento del sector agropecuario que supere a la de la población amplía la base para el proceso de industrialización.

En resumen, se puede decir que el desarrollo agroindustrial especializado podría ser la vía adecuada para que muchos países de menor desarrollo logaran un crecimiento rápido a corto plazo. Combinando las explotaciones agrícolas con las industrias agropecuarias básicas y con las industrias abastecedoras de la agricultura, es posible establecer una cadena de relaciones intersectoriales que dinamice el desarrollo económico general en una primera etapa, y que cree la base apropiada para la industrialización.

^{20/} Véase CEPAL, Los países de menor desarrollo económico relativo, y el sector agropecuario (ST/ECLA/Conf.29/L.3). En este trabajo se indica que el valor de las importaciones agropecuarias extrazonales de nueve países de la ALALC (excluidos Bolivia y Venezuela) llegaba a 550 millones de dólares en 1964.

b) La sustitución de importaciones

Una de las características más sobresalientes de la economía de los países de menor desarrollo es su dependencia del comercio exterior, tanto en lo que se refiere a la importación de bienes y servicios que no se producen en el área - especialmente bienes de capital y productos intermedios -, como de la exportación de un limitado número de productos básicos agropecuarios y mineros.

El valor del comercio exterior^{21/} por habitante llegaba en estos países a 203 dólares en 1973, contra 161 dólares en los otros países del área, esto es, superaba a este último en 26.1 %. Esta dependencia es aún más manifiesta en las importaciones, donde el coeficiente con respecto al producto interno bruto duplica con creces al de los otros países: 29.7 % y 12.3% respectivamente. Además, el coeficiente de importaciones de los países de menor desarrollo relativo ha registrado en el último decenio una tendencia al aumento, en tanto que sucede lo contrario en el conjunto de los demás países del área. (Véase nuevamente el cuadro 4.) Este incremento de las importaciones no siempre ha derivado de mayores exigencias del desarrollo económico, sino que en ciertos casos ha correspondido a importaciones de alimentos y otros bienes de consumo. Asimismo, en las importaciones de los países de menor desarrollo predominan los bienes de consumo por sobre las materias primas y los bienes de capital, en circunstancias que en los demás países de la región sucede lo contrario.

El alto coeficiente de importaciones muestra que la mayoría de los países de menor desarrollo se encuentra en una etapa preindustrial, y sugiere que hay amplio campo para la sustitución de importaciones. De ahí la necesidad de examinar con cierto cuidado las posibilidades de ésta como elemento dinámico del desarrollo general y del proceso de industrialización.

En esta materia la situación puede variar considerablemente de un país a otro. Sin embargo, hay algunos aspectos que podrían ser válidos para todos y que derivan de la experiencia que en este campo han tenido los países más desarrollados de la región.

^{21/} Valor de las exportaciones más valor de las importaciones.

Hasta ahora, el proceso de industrialización latinoamericano se ha basado principalmente en el dinamismo que le impartió la sustitución de importaciones, que se inició en general con los artículos manufacturados de más fácil elaboración (bienes de consumo no duraderos), para continuar con bienes de consumo duraderos, productos intermedios y bienes de capital. Si bien todavía existe cierto campo para la sustitución, especialmente en los bienes intermedios y de capital, el proceso ha perdido impulso en los últimos años, al haberse agotado las etapas más fáciles y al tener las nuevas mayores exigencias de capital, tecnología y escalas de producción. La sustitución de importaciones se ha realizado comúnmente con una fuerte protección estatal, que ha permitido en muchos casos la instalación de industrias ineficientes, que operan a escala reducida y con altos costos de producción y no tienen incentivos para el cambio tecnológico. Asimismo, en diversos rubros se han instalado capacidades muy superiores a las que requería el mercado interno, lo que no se justifica frente a la escasez de capitales de la región.

A comienzos de los años sesenta en América Latina tendía a debilitarse el proceso de industrialización sustitutiva, y se iniciaba una revisión conceptual de dicho proceso, la que está en pleno curso en la mayor parte de los países de la región. Ello tiene especial validez para los países de menor desarrollo relativo, por cuanto del análisis de su evolución económica se desprende que han tratado de ceñirse al mismo modelo de sustitución que ha perdido dinamismo y tiende al agotamiento en el resto de los países de la región.

A fin de no repetir los mismos errores y distorsiones será necesario introducir cambios radicales en la orientación del proceso de sustitución. Debe evitarse que éste se lleve a cabo en forma "extensiva", que esté dirigido principalmente a satisfacer las necesidades de los grupos minoritarios de altos ingresos y que se realice a través de una política proteccionista exagerada y permanente.

La sustitución de importaciones debe efectuarse en los países de menor desarrollo relativo con criterio selectivo, para permitir la producción sólo de aquellos rubros en que la producción nacional pueda competir en el mercado

interno con las industrias de la región o subregión. Para ello será necesario que la protección arancelaria sea temporal y decreciente. También se debería dar preferencia a la producción de insumos de uso difundido entre las demás industrias, que proporcionen ocupación en magnitud importante o que representen la introducción de procesos y tecnologías que impulsen el desarrollo industrial hacia actividades más complejas en las cuales el país cuente con ventajas comparativas. Asimismo, el proceso debería buscar la satisfacción de las necesidades de los sectores mayoritarios de la población, produciendo artículos de consumo popular en consonancia con una adecuada política de distribución del ingreso.

c) La exportación de manufacturas

La otra vía de industrialización importante, y a la cual se le ha estado dando especial importancia en los últimos tiempos, es la de crear actividades manufactureras de exportación, para abastecer el mercado sub-regional, regional o internacional.

En el ámbito internacional, y en especial en el seno de la UNCTAD, se ha discutido un sistema general de preferencias no recíprocas, las que fundamentalmente se dirigen a facilitar la exportación de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo a los grandes mercados de los países industrializados.

No cabe duda de que el sistema general de preferencias representa en el campo del comercio exterior un avance para los países en desarrollo. Las recomendaciones de la UNCTAD incluyen el establecimiento de un sistema general de preferencias sin reciprocidad ni discriminación en favor de los países en desarrollo; la eliminación o reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias; la reclasificación de algunos productos para incluirlos en partidas arancelarias más favorables, y la eliminación de prácticas comerciales restrictivas.

En los países de menor desarrollo, las actividades manufactureras se limitan en general a una elaboración primaria de sus productos agrícolas y mineros; la exportación de manufacturas y semimanufacturas constituye una parte insignificante de sus ingresos de exportación. Por tanto, para que

/estos países

estos países obtengan beneficios equitativos de las medidas destinadas a incrementar y diversificar la exportación de manufacturas y semimanufacturas, lo primero que habría que hacer sería ayudarles a crear las industrias de exportación para las cuales estos países pudieran tener ventajas comparativas. Ello exige asistencia técnica y financiera intensa destinada a eliminar los obstáculos institucionales y estructurales internos que se oponen a la industrialización.

Se ha señalado repetidamente que los países de menor desarrollo relativo no podrán obtener beneficios equitativos a menos que puedan disfrutar de preferencias, dentro del sistema general, durante un período más largo, o a menos que dicho período comience a computarse desde la fecha de sus primeras exportaciones importantes. El sistema debería incluir los productos agrícolas y minerales elaborados y semielaborados, y cuando se invoquen medidas y cláusulas de salvaguardia, éstas sólo deberían aplicarse a estos países en casos muy calificados.

Los países de menor desarrollo tienen abundantes recursos naturales. La disponibilidad de productos alimenticios y minerales sin elaborar les brinda la posibilidad de llegar a una transformación industrial de dichos productos con fines de exportación. La ausencia de competencia en las fases inferiores de producción puede muy bien transformarse en una ventaja comparativa en fases más avanzadas de fabricación. Esto parece ser evidente en el caso de los productos que pierden peso o de los productos perecederos, muchos de los cuales no pueden encontrar mercado de exportación debido a la deficiente situación del transporte interno y al elevado costo del transporte internacional.

Ejemplos claros en este campo lo constituyen la transformación de minerales en Bolivia (estaño, antimonio, etc.) y en otros países, y la industrialización de alimentos (conservas, concentrados, etc.).

Otra ventaja para fines de exportación, aunque sólo sea temporal, radica en el bajo costo de la mano de obra en la mayoría de los países de menor desarrollo relativo. En el otro lado de la balanza, en cambio, se hallan las mayores exigencias técnicas, de calidad y de capital que entrañan

/las industrias

las industrias de exportación. De ahí la necesidad de adoptar una política adecuada de fomento de las exportaciones industriales que vaya desde el financiamiento de las industrias hasta la comercialización en los mercados externos, y procure el mejoramiento tanto del precio como de la calidad de los productos de exportación.

La integración económica regional o subregional constituye un mecanismo importante para afianzar la sustitución de importaciones a otro nivel, y la exportación de manufacturas.

3. Políticas e instrumentos

Las decisiones involucradas en una estrategia de desarrollo y las líneas de acción que de ellas resultan, tienen que realizarse a través de: la identificación de los cambios estructurales y funcionales que habrán de introducirse en la economía y en la sociedad; la elección de los instrumentos que deben emplearse para producir tales cambios y el enfoque de las políticas que se recomiendan en un marco temporal compatible con las transformaciones deseadas y con los recursos que se puedan movilizar para efectuarlas.

Aunque las políticas e instrumentos que deban adoptar los países de menor desarrollo relativo variarán de un caso a otro y de conformidad con los objetivos que cada estrategia industrial establezca, existen algunos elementos comunes que tienen especial significación y que necesariamente deberán examinarse en el proceso de elaboración de esa estrategia. Entre ellos pueden señalarse los siguientes:

a) Papel del Estado

Para lograr altas tasas de crecimiento, el Estado deberá desempeñar en el futuro un papel mucho más activo en el proceso de industrialización. El sector público deberá ser el agente dinámico de la estrategia de desarrollo industrial. Por un lado, deberá orientar el desarrollo de la economía, establecer políticas y aplicar medidas para estimular programas de producción, y ampliar y perfeccionar la infraestructura del país de acuerdo con los objetivos estratégicos formulados. Por otro, deberá efectuar una labor activa en realizaciones directas, como la preparación

/y ejecución

y ejecución de los grandes proyectos estratégicos, el perfeccionamiento de la maquinaria administrativa, la preparación de mano de obra calificada, la promoción de exportaciones y la adecuación de los mecanismos institucionales a las exigencias cada vez mayores del desarrollo industrial acelerado.

El principal instrumento que deberá emplear el Estado será la planificación, ya que un proceso de tanta complejidad y envergadura no puede quedar entregado a la iniciativa espontánea del sector privado, especialmente en los países de menor desarrollo relativo, donde la capacidad empresarial suele ser débil.

b) Especialización y polarización

Para acelerar el desarrollo industrial, aprovechar las economías de escala y las economías externas en el proceso de producción e incrementar las relaciones interindustriales y la corriente de productos manufacturados entre las distintas regiones del país y entre éste y el exterior, deberán aplicarse criterios de especialización y polarización, los que pueden tener alcances diferentes en los países de menor desarrollo, según sus características peculiares.

La especialización permitirá definir líneas estratégicas para el desarrollo industrial, tanto en lo que se refiere al mercado interno como al externo. En el primer caso, la especialización tendrá que considerar aquellas industrias que, aprovechando los recursos naturales nacionales, tengan encadenamiento hacia adelante y hacia atrás y que, además, produzcan bienes de consumo popular. En el segundo caso, la especialización debería basarse en la creación de industrias que utilicen insumos agropecuarios o minerales en cuya producción el país pueda tener ventajas comparativas. En ninguno de estos dos casos deberían descartarse industrias cuya especialización pueda basarse en la habilidad de la mano de obra o en otros factores favorables.

La polarización de ciertas actividades manufactureras y de complejos industriales debería tender sobre todo a aprovechar plenamente las economías externas que ofrecen algunos centros urbanos, y la interdependencia económica y tecnológica que se establece entre los grandes complejos y las actividades auxiliares y complementarias.

/Los proyectos

Los proyectos estratégicos que se definan en el sector industrial deberían tender a la creación de grandes complejos industriales ^{22/} conforme a un criterio de especialización. Dadas las dimensiones de los complejos, sus efectos directos sobrepasan el marco regional y se extienden generalmente a toda la economía. Además, si se los localiza racionalmente, se genera una ampliación apreciable de las relaciones interindustriales.

El número de complejos y su magnitud dependerá de las condiciones particulares de cada país. Sin embargo, cabe hacer presente que pueden tener especial significación para el mercado interno los complejos agroindustriales y los de materiales de construcción, en tanto que para la exportación, los mineroindustriales y químicos y petroquímicos quizá sean de mayor interés. Por último, los complejos metalmeccánicos sirven de apoyo a las actividades básicas del país.

c) Reconversión de la industria artesanal

La estrategia deberá considerar con especial cuidado el papel que habrá de desempeñar la industria artesanal en el futuro proceso de industrialización, puesto que ella ocupa a grandes contingentes de mano de obra. Se estima que cerca del 40 % del producto industrial es generado por esta actividad.

Hasta ahora se ha observado absorción de la industria artesanal por la industria fabril, pero este proceso no ha sido programado ni dirigido, sino que ha sido producto de las fuerzas del mercado. Afortunadamente, la situación tiende a cambiar y en varios países se procura resolver racionalmente este problema mediante la formulación de algunos criterios y políticas. En general se estima que es necesario transformar la industria artesanal de tipo utilitario en pequeñas industrias fabriles, mediante programas de asistencia técnica y financiera. Por otro lado, se ha visto la conveniencia de desarrollar y racionalizar la artesanía artística, asignándole a esta actividad posibilidades de exportación que para algunos países de menor desarrollo pueden llegar a ser significativas. También se considera necesario capacitar a la mano de obra que se vea desplazada de la industria artesanal, calificándola para desempeñarse en otros oficios.

22/ Se entiende por complejo industrial un conjunto de industrias localizadas en un espacio geográfico, con elementos comunes de infraestructura y con una especialización determinada.

d) Financiamiento

Para llevar adelante un proceso de industrialización acelerada, los países de menor desarrollo relativo deberán realizar un gran esfuerzo interno y enfrentar serios problemas. No es concebible que las mayores exigencias del crecimiento industrial puedan satisfacerse con un esquema de financiamiento similar al del pasado.

Será necesario introducir en la política económica general instrumentos y medidas adicionales para lograr el traslado de recursos de otros sectores de la economía a la industria manufacturera, o para aumentar sustancialmente la tasa de ahorro de esta última. Los países tendrían asimismo que adoptar medidas para captar los excedentes económicos que actualmente se transfieren al exterior o que se emplean en consumos suntuarios de los grupos minoritarios.

El Estado deberá realizar la captación de los excedentes económicos anteriormente señalados a través de la reorientación de la política crediticia, de la emisión orgánica, de la reforma del sistema tributario, de una mayor participación en la comercialización, especialmente en el comercio exterior, de la racionalización de las empresas estatales y de la creación de nuevas empresas estatales o mixtas.

Asimismo, los países de menor desarrollo relativo deberán recurrir en forma intensa a la ayuda financiera externa para ejecutar sus proyectos estratégicos, pero de tal manera que dicha ayuda no signifique aumentar la dependencia del país. O sea, se deberá utilizar sobre todo la asistencia financiera externa que dé un trato preferente a estos países.

Hasta hace poco resultaba difícil obtener de las fuentes de crédito externo tradicionales, financiamiento para el desarrollo de los recursos naturales, especialmente de los recursos mineros y de hidrocarburos. Además de ser éste limitado, solía ir unido a cláusulas que ataban la utilización de los créditos a la adquisición de equipos y maquinarias en los países que otorgaban el crédito. Esta situación tiende a cambiar y los organismos financieros regionales y subregionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Banco de Integración Centroamericano y Banco del Caribe) otorgan un tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo. Sin embargo, son limitados los fondos de que disponen para estos efectos.

Recientemente Venezuela ha formulado una política de ayuda financiera para que los países de la región puedan desarrollar proyectos destinados a desarrollar sus recursos naturales. Esta política está dirigida principalmente a favorecer a los países de menor desarrollo relativo.

La ayuda financiera venezolana intenta, en el corto plazo, aliviar las presiones sobre el balance de pagos que sufren los países en desarrollo importadores de petróleo, y recircular los ingresos monetarios que no se utilicen inmediatamente con el objeto de aminorar las presiones sobre la economía y la comunidad internacional. A estos lineamientos ha respondido la compra de bonos al Banco Mundial (500 millones de dólares) y el aporte al Servicio Financiero del Petróleo del Fondo Monetario Internacional (500 millones de dólares).

En el largo plazo los objetivos son promover la integración latinoamericana y el rescate por los países del continente del control de sus recursos naturales. A esta política responde el establecimiento de fondos fiduciarios en los organismos financieros de integración y en el Banco Interamericano de Desarrollo.^{23/} Estos fondos han sido concebidos de manera que fortalezcan los proyectos y las instituciones de integración, que den mejores condiciones a los países de menor desarrollo relativo y que canalicen los créditos hacia el desarrollo de los recursos naturales. Asimismo, ellos abren una posibilidad de promover empresas multinacionales latinoamericanas que sirvan para rescatar las riquezas de la región y para integrar económicamente a los países de América Latina.

Además, Venezuela prevé una participación minoritaria en el capital de diversas empresas multinacionales en diferentes países de la región.

e) Los programas complementarios de apoyo

La aplicación de la estrategia de desarrollo industrial debe complementarse con programas de apoyo de diversa índole y alcance,

^{23/} Se han previsto los siguientes fondos fiduciarios:
BID: 500 millones de dólares en entregas anuales de 100 millones;
CAF: 60 millones de dólares;
Banco del Caribe: 25 millones de dólares, y
Banco Centroamericano: 40 millones de dólares.

que permitan el desarrollo general de la industria manufacturera y la creación de condiciones favorables para que las empresas públicas o privadas funcionen con eficiencia. Estos programas de apoyo no pueden ser independientes entre sí; por el contrario, deberían ser coordinados y concentrarse en los proyectos estratégicos y ramas industriales que se consideren prioritarios en la estrategia y los planes de desarrollo industrial. Los recursos de todo orden que se requieren para ejecutarlos, que generalmente son cuantiosos, suelen escasear en los países de menor desarrollo económico relativo.

Los programas de apoyo a la industrialización deberían describirse en forma detallada en los planes de desarrollo que derivan de la estrategia. A guisa de ejemplo, pueden señalarse los siguientes programas: mejoramiento de la productividad, capacitación de mano de obra, investigación de recursos naturales, investigación tecnológica en áreas especializadas, principalmente para industrias de exportación, y control de calidad.

f) Cooperación internacional

En años recientes se han dado pasos importantes para crear sistemas de colaboración internacional en favor particularmente de los países en desarrollo relativo. La declaración de principios de la Estrategia Internacional de Desarrollo y la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional son la culminación de un largo proceso en el que finalmente, aunque todavía con ciertas reservas y limitaciones, la comunidad internacional acepta la responsabilidad solidaria de disminuir las disparidades de bienestar que separan a la población del mundo.

Existe en la coyuntura actual todo un conjunto de elementos que favorecen el mejoramiento de los sistemas de cooperación internacional y permiten hacerlos llegar a los países de menor desarrollo relativo. Se ha configurado así un cuadro favorable para estudiar, negociar e instrumentar programas con medidas concretas, especialmente en materia de asistencia técnica y ayuda financiera.

Las deficiencias estructurales de las economías de menor desarrollo relativo y su menor capacidad de absorción de ayuda externa reclaman un sistema especial de cooperación que garantice que ese apoyo sea efectivo y que complemente las políticas internas de desarrollo. No bastará otorgar

/preferencias o

preferencias o ventajas aisladas ni simplemente ampliar la ayuda financiera y técnica. Se precisará desplegar esfuerzos más amplios, y articular las medidas de asistencia de los países industrializados con las de carácter regional y, en especial, con las que puedan convenirse dentro de los esquemas de integración económica, pues se trata de cambiar las relaciones internacionales en favor de estos países.

Los países más adelantados de la región también pueden prestar a los de menor desarrollo relativo importante asistencia en el campo de la cooperación económica financiera y técnica. Los mecanismos de integración, los proyectos multinacionales, los programas fronterizos, la programación industrial conjunta, la investigación tecnológica, el mejoramiento de la infraestructura regional y otras acciones destinadas a resolver problemas comunes de tipo económico y social pueden contribuir a disminuir la disparidad con los países de menor desarrollo.

Respecto a la ayuda financiera, debería seguirse el ejemplo de Venezuela, que busca principalmente financiar proyectos para aprovechar los recursos naturales y crear empresas industriales multinacionales. Venezuela ha hecho un llamado a los otros países más adelantados de la región para que efectúen aportes financieros a los fondos en favor de los países de menor desarrollo.

En lo que atañe a la cooperación técnica, las necesidades de los Países de menor desarrollo relativo son de gran envergadura y aumentan día a día, en tanto que éstos a menudo no están en condiciones de aportar los fondos de contrapartida que generalmente se piden en esta materia. De ahí la necesidad de un mecanismo preferencial que los libere de esta obligación, en especial porque uno de los objetivos más importantes de la estrategia de desarrollo de dichos países es elevar el conocimiento y la capacidad técnica disponible en ellos. La experiencia adquirida por determinados países de la región en ciertos campos debería ser aprovechada también por los países de menor desarrollo relativo, para lo cual habría que establecer los nuevos canales de información pertinentes.

Por último, es importante destacar que la cooperación que los países más adelantados de la región están dando o pueden dar a los países de menor desarrollo relativo debe considerarse adicional a la ayuda que éstos reciben de los países industrializados y de los organismos internacionales. Debería existir entonces coordinación entre ambos tipos de acciones, a fin de evitar duplicaciones de esfuerzos y recursos.^{24/}

^{24/} En otro documento se analiza el problema de la cooperación internacional.

