

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

VOL. XII, No. 1, Mayo 1967

Nuevo Secretario Ejecutivo de la CEPAL * Conceptos y métodos de la programación por zonas para el desarrollo de la comunidad * Incentivos fiscales a la exportación * El potencial hidroeléctrico de América Latina * La pequeña industria en el desarrollo latinoamericano * Actividades recientes de CEPAL * Actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN
ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA**

Estudios anuales

<i>Estudio Económico de América Latina 1964</i>			
Agosto 1965	381 páginas		
E/CN.12/711/Rev. 1	Nº de venta: 66.II.G.1		Dls. 4.50
<i>Estudio Económico de América Latina, 1965</i>			
Septiembre 1966	429 páginas		
E/CN.12/752/Rev. 1	Nº de venta: 67.II.G.1		Dls. 5.00

Desarrollo económico

<i>IX. El Desarrollo Económico de Nicaragua</i>			
Noviembre 1966	220 páginas		
E/CN.12/742/Rev. 1	Nº de venta: 67.II.G.2		Dls. 3.00
<i>Desarrollo Económico. Planeamiento y Cooperación Internacional</i>			
Junio 1961	94 páginas		
E/CN.12/582/Rev. 1	Nº de venta: 61.II.G.6		Dls. 1.00
<i>El Desarrollo Económico de América Latina en la Posguerra</i>			
Noviembre 1963	152 páginas		
E/CN.12/659/Rev. 1	Nº de venta: 64.II.G.6		Dls. 1.50

Agricultura y ganadería

La Ganadería en América Latina

<i>I. Colombia, México, Uruguay y Venezuela</i>			
Octubre 1961	100 páginas		
E/CN.12/620	Nº de venta: 61.II.G.7		Dls. 1.50
<i>II. El Brasil</i>			
Diciembre 1963	82 páginas		
E/CN.12/636	Nº de venta: 64.II.G.3		Dls. 1.00

Comercio

<i>El Financiamiento Externo de América Latina</i>			
Diciembre 1964	258 páginas		
E/CN.12/649/Rev. 1	Nº de venta: 65.II.G.4		Dls. 3.50

Transporte

<i>El Transporte en América Latina</i>			
Mayo 1965	348 páginas		
E/CN.12/703/Rev. 1	Nº de venta: 65.II.G.7		Dls. 4.00

Industria

<i>Los Recursos Hidráulicos de América Latina</i>			
<i>I. Chile</i>			
Octubre 1960	190 páginas		
E/CN.12/501	Nº de venta: 60.II.G.4		Dls. 2.50

(Continúa en la 3ª página de forros)

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XII, No. 1, marzo de 1967



NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1967

NUEVO SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL

El Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, designó Secretario Ejecutivo de la CEPAL al señor Carlos Quintana, Director de Planificación Industrial de la Nacional Financiera de México. El señor Quintana sucederá en el cargo al señor José Antonio Mayobre, quien estuvo al frente de la CEPAL desde 1963.

Durante los tres años y medio que el señor Mayobre dirigió la Secretaría Ejecutiva supo impulsar las labores de la Comisión y mantener la independencia de criterio que la ha caracterizado y que le ha permitido en todo momento estudiar y exponer honesta y sinceramente los problemas económicos de América Latina. Su ecuanimidad, así como su auténtico sentido diplomático, le valieron ser depositario de la confianza del Secretario General para el cumplimiento de delicadas misiones en asuntos internacionales.

El nuevo Secretario Ejecutivo asumirá sus funciones en el curso del mes de marzo. Nacido en Puebla, México, el señor Quintana se graduó en el Instituto Politécnico Nacional de México, donde estudió ingeniería eléctrica y mecánica. Más tarde obtuvo el doctorado en Ingeniería Industrial en la Universidad de Columbia y en Administración de Empresas, en la Universidad de Harvard. Fue profesor del Instituto Politécnico Nacional y trabajó como ingeniero tanto en empresas públicas como privadas; de 1944 a 1950 colaboró en el Departamento de Investigación Industrial del Banco de México. En este último año ingresó a la CEPAL y de 1956 a 1960 fue Director de la División de Desarrollo Industrial. Desde 1960 es Director de Programación Industrial de la Nacional Financiera, organismo del Gobierno de México encargado del financiamiento del desarrollo industrial. Fue miembro del Consejo Directivo del Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica. En 1964 formó parte de la misión económica que el Gobierno de su país envió a Yugoslavia, Checoslovaquia, la Unión Soviética y Polonia y además representó a México en muchas conferencias de las Naciones Unidas y en otras reuniones internacionales.

CONCEPTOS Y MÉTODOS DE LA PROGRAMACIÓN POR ZONAS PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD *

Al analizar la experiencia de América Latina en materia de planificación para el desarrollo, se han señalado repetidamente dos condiciones que no se cumplen: *a)* la necesidad de una participación popular organizada en la preparación y aplicación de los planes, y *b)* la de traducir los planes nacionales en proyectos viables.

Ambos requisitos para una planificación eficaz están relacionados entre sí. Si bien es cierto que la participación popular, en su sentido más amplio, es indispensable para dar autenticidad y fuerza a los objetivos nacionales de la planificación, no lo es menos que se dará en su forma más variada y fructífera en el ámbito local, en proyectos de interés directo para toda la comunidad o para grupos organizados, como sindicatos y cooperativas. Además, esa participación difícilmente podrá concretarse si no existen un marco institucional y técnicas para la preparación de proyectos locales a los cuales puedan adherir las organizaciones populares.

Hasta ahora los avances en el análisis macroeconómico y en la planificación nacional han influido muy poco en el bienestar de las masas populares de América Latina. No es que éstas hayan permanecido pasivas desde que la planificación para el desarrollo se transformó en un elemento de la política nacional, sino que su participación ha tomado las únicas vías que les han estado abiertas: el apoyo a movimientos políticos populistas y las migraciones a nuevos medios que les ofrecen alguna posibilidad de una vida mejor o por lo menos, un mayor acercamiento a las corrientes de la vida urbana moderna. Las estructuras sociales y económicas de la mayoría de los países latinoamericanos oponen enormes obstáculos a la participación popular tanto en la planificación como en la distribución de los frutos del desarrollo económico. Cabe suponer que esos obstáculos (descritos en diversos documentos de la CEPAL) no serán inexpugnables si se aplica una estrategia enérgica y bien dirigida.

* En este artículo se prefirió conservar la expresión *necesidades sentidas* (págs. 12 y 13) —traducción literal del inglés *felt needs*— por ser de uso corriente entre los profesionales en desarrollo de la comunidad, no obstante considerar que *aspiraciones manifiestas* traduce el concepto con mayor exactitud en español.

Los conceptos y técnicas de política social que tienen por objeto lograr la "participación popular", para que no sea ya una figura de retórica sino una realidad que se concrete en proyectos locales, suelen englobarse en el término "desarrollo de la comunidad". Con este marbete han proliferado iniciativas y planes en América Latina en los últimos años. En esta materia, sin embargo, la imprecisión crónica de la terminología refleja tanto una vaguedad de conceptos cuanto una floja interpretación de los criterios con que deben enfocarse las situaciones locales que han tenido una rápida y variada evolución en América Latina. Baste como ilustración el uso del término "programa de desarrollo de la comunidad" para casi cualquier actividad de autoayuda. El desarrollo de la comunidad ha hecho suya la terminología de otras disciplinas sin que sus adeptos hayan en general conocido con exactitud la connotación que los planificadores de la economía, los administradores públicos y otros especialistas dan a cada término. El lego que busca aclarar los principios y los procedimientos que informan la acción racional en materia de desarrollo de la comunidad suele quedar a oscuras.

Según lo definen las Naciones Unidas, el desarrollo de la comunidad abarca aquellos procesos de cambio social y económico que elevan los niveles de vida y logran la integración de las poblaciones locales en la vida nacional. Pese a aparentes diferencias de opinión respecto a los conceptos y la organización de esas actividades, hay consenso en cuanto a que ese proceso reúne dos características esenciales: la movilización de la población local para que actúe conjuntamente con el gobierno a fin de alcanzar un mayor desarrollo y la combinación de muchas actividades técnicas en un solo instrumento, por medio de la coordinación o la acción asociada de los organismos locales. En teoría, el efecto total en cada comunidad debería ser integral y se lograría cierta estandarización de programas en las zonas o regiones que comprendan comunidades semejantes; por añadidura tales programas deberán estar vinculados directamente con las metas de los planes globales para la región o para el país. Por la necesidad de adaptar los microplanes a las condiciones de cientos o miles

de agrupaciones locales, es inevitable que la programación sea un proceso engorroso y complejo.

Las técnicas para lograr tal planificación han sido en general deficientes en los "programas" de desarrollo de la comunidad. En América Latina la mayoría de los organismos que los administran sólo tienen una vaga idea de sus metas, rara vez han cuantificado sus objetivos, y sólo por excepción han empleado el presupuesto como instrumento de análisis de los costos para mejorar la relación insumo-producto. La capacidad de preparar proyectos útiles que puedan llevarse a cabo con rapidez y eficiencia ha crecido muy a la zaga de las necesidades. Esta deficiencia, común a casi todas las esferas de la planificación, se hizo muy notoria para el desarrollo de la comunidad cuando el Banco Interamericano de Desarrollo, iniciando una política nueva, comenzó a ofrecer ayuda financiera a los gobiernos para proyectos destinados a producir los cambios sociales y administrativos que se requieren con urgencia y comprobó que la mayoría de los países no estaban preparados para elaborar proyectos que cumplieran las rigurosas condiciones de viabilidad exigidas por ese Banco.

No obstante todo ello, el desarrollo de la comunidad como método de acción ha contribuido efectivamente a aumentar la participación popular, por lo menos en algunos países de América Latina, y hasta sus fracasos encierran valiosas lecciones para el futuro. Por lo tanto, en este artículo se analizaron diferentes casos nacionales, así como los conceptos y técnicas de planificación que han surgido en otros campos de la acción social y económica, para formular los principios de una programación local basada en la participación popular organizada con miras a alcanzar el desarrollo global.

El enfoque sugerido es el de la planificación desde abajo, en el que la programación se amalgama con los procesos administrativos en la esfera local. Fuertes razones abonan este enfoque en programas que deben incorporar recursos, liderazgo, organización y valores locales, pues, como se verá más adelante, es posible dar flexibilidad a los mecanismos de planeamiento y programación para atender a las necesidades

planteadas por estructuras sociales y económicas y condiciones administrativas diferentes.

Cuando se trata de vincular el desarrollo de la comunidad con la planificación nacional orientada hacia el cambio social, se corre el riesgo de perderse en modelos y elaboraciones abstractas que de por sí se hallan relativamente disociados de la modificación del comportamiento humano o del aumento de la productividad en las comunidades. Por otro lado, la preocupación excesiva por las técnicas de la microplanificación, de la acción comunitaria y de la ejecución misma de los proyectos acaso vaya en desmedro de las relaciones entre éstos y los procesos macrosociales o macroeconómicos. Aquí se ha tratado de tender un puente entre la planificación central y la acción comunitaria mediante las técnicas de programación.

El presente estudio constituye una nueva etapa en la exploración continua de la política de desarrollo social y de su planificación, que efectúa la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina. Tiene por objeto orientar a los que trabajan en desarrollo de la comunidad, pero en esta versión se ha omitido mucho del material ilustrativo y de los resúmenes de la terminología y las técnicas de planeamiento del desarrollo general que están en boga en América Latina.

Varios de los trabajos conexos efectuados como parte del estudio continuo se han publicado ya en el *Boletín Económico de América Latina*. Además de un primer intento de esclarecer los problemas conceptuales y metodológicos implícitos en el tema del presente estudio ("La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en el desarrollo económico y social", Vol. IX, N° 2) y de un análisis general ("Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", Vol. XI, N° 1), esos estudios incluyen: "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina" (Vol. X, N° 1); "El servicio social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo", por Virginia A. Paraíso (Vol. XI, N° 1), y "Factores estructurales en el problema de la vivienda en América Latina", por Rubén Utría (Vol. XI, N° 2).

I

ESTUDIO Y DIAGNÓSTICO

1. Características del estudio por zonas

La unidad programadora de una localidad comenzará su labor recopilando y analizando la

información concreta que constituye la materia prima de la planificación. Esta investigación es algo diferente del estudio de diagnóstico para la programación global.

Aunque el grupo programador de la zona pueda extraer una gran cantidad de datos generales de los estudios efectuados anteriormente para la planificación regional o nacional, pocos de ellos entrarán en el detalle necesario para la programación local. Habrá que recopilar datos nuevos y completos para que los programadores puedan fijar metas específicas seleccionando las comunidades y zonas de acción y asignando fondos, personal, equipo y materiales para obtener objetivos concretos, conforme a determinadas técnicas. En este nivel de la programación, las decisiones afectan a personas que viven en comunidades reales condicionadas por determinados factores ambientales, históricos y sociales. La situación está dada, y para iniciar su transformación será necesario considerarla en toda su heterogénea complejidad.

La primera característica del estudio, por lo tanto, deberá ser su utilidad. Los programadores desean datos que les sirvan en su tarea y no toda la información obtenible sobre cada comunidad. En estudios de este tipo cuesta mucho evitar un esquema exhaustivo, pues no deben recopilarse datos que no son de necesidad inmediata. Conviene recordar que la información seguirá acumulándose una vez puesto en marcha el programa.

La segunda característica de importancia es la rapidez. En la mayoría de los casos los estudios por zonas sólo se iniciarán cuando la acción es inminente. El tiempo limitará la amplitud y profundidad del estudio, pues hay que investigar una población relativamente grande en el plazo más breve y al menor costo, en cuyas circunstancias no cabe el rigor de la investigación científica pura.

En tercer lugar, el estudio deberá ser objetivo, lo cual no siempre es fácil de lograr en el medio comunitario, o en la evaluación de las técnicas y los resultados de los organismos burocráticos que ya trabajan en la zona. El prejuicio se infiltra con facilidad cuando no se cuenta con investigadores profesionales, o éstos son muy pocos.

Por último, el estudio deberá tener una estructura que se ajuste a los procesos de programación, lo que se logrará con la organización cuidadosa del trabajo y la preparación y estandarización previa de los instrumentos, de modo que éstos sirvan a los propósitos de la planificación regional o nacional.

Así, las etapas de los estudios sociales de zonas serán las siguientes: *i)* definición del tipo de información necesaria para la programación; *ii)* delimitación de la zona geográfica que se abarcará en el estudio; *iii)* recopilación de datos por métodos adecuados a la población de

la zona; *iv)* interpretación y análisis de los datos para explicar la situación; *v)* preparación de proyecciones para la programación y la evaluación futura, y *vi)* formulación de conclusiones y recomendaciones para orientar la política y la programación. En algunos casos, el proceso de diagnóstico tal vez exija verificaciones y una observación continuada durante algún tiempo, por ejemplo a través de demostraciones experimentales, a fin de comprobar las hipótesis postuladas como base de la programación y la acción.

2. Definición del sujeto del diagnóstico

El grupo de estudio debe comenzar su tarea por definir al sujeto del diagnóstico, el que puede ser general, y tocar por ejemplo en forma integral a todos los aspectos de la vida de los pobladores de la zona, o puede ser específico y referirse a determinados aspectos como salud, educación, prácticas agropecuarias, etc. Por su carácter global, para la programación del desarrollo de la comunidad deben interpretarse datos económicos, sociales, políticos y administrativos y el estudio será tanto más eficaz y completo si todos estos aspectos se incluyen desde la etapa de preparación del plan de diagnóstico, pues se sabe por experiencia que la investigación repetida de las mismas aldeas por organismos diferentes siembra la confusión y es causa de malentendidos entre los pobladores, cuya reacción negativa perjudica el cumplimiento de la tarea.

Yang ha sugerido que el estudio diagnóstico de una zona rural debe incluir los asuntos siguientes: *i)* relación del hombre con el medio físico; *ii)* antecedentes históricos de importancia; *iii)* naturaleza de la economía; *iv)* agricultura; *v)* nivel de vida; *vi)* población; *vii)* la familia; *viii)* educación; *ix)* vivienda; *x)* salud; *xi)* religión; *xii)* gobierno, y *xiii)* instituciones sociales.¹

En 1964, la Misión Andina preparó un plan diagnóstico estandarizado para el estudio general de las zonas rurales del altiplano ecuatoriano que incluía los temas siguientes: *i)* características generales de la zona, incluidos los objetivos de los estudios; *ii)* recursos naturales; *iii)* aspectos socioculturales; *iv)* vivienda; *v)* salud e higiene; *vi)* vestuario; *vii)* nutrición; *viii)* mano de obra; *ix)* educación; *x)* infraestructura y servicios; *xi)* nivel de desarrollo económico; y *xii)* conclusiones.²

¹ FAO, *Fact-Finding with Rural People*, preparado por Hsin-Pao Yang, Roma, 1957, pp. 71-103.

² Misión Andina del Ecuador, *Estudio de área: investigación de algunas comunidades de Chunchi y Alausí*, Quito, 1965.

El Ministerio de Ganadería y Agricultura del Uruguay utilizó un enfoque diferente. En su estudio nacional de la situación económica y social de las zonas rurales efectuado en 1964, aplicó la técnica de muestreo con el fin de llegar a un análisis comparativo de todas las regiones del país. Entre sus temas incluyó *i)* condiciones económicas, es decir, zonas agroeconómicas, producción, empresas rurales, tenencia de la tierra y comercialización; *ii)* organización del territorio, es decir, zonas locales, sus características internas y la posibilidad de comunicación con otras zonas; *iii)* población y niveles de vida, es decir, estructura demográfica y ocupacional, ingreso, y niveles de vida indicados por la nutrición, vivienda, educación, salud, participación social y religión.³

Los estudios citados constituyen un buen ejemplo de preparación intensiva para la planificación por medio del análisis de las condiciones locales y de los servicios técnicos existentes en la zona. Los campos de estudio considerados sirven para esbozar los alcances de la acción que deben emprender el gobierno y los organismos privados, relacionada en cada caso con metas concretas.

3. Delimitación de las zonas y regiones de programación local

La programación desde abajo implica que los programas de operación se elaboren primero para las localidades más pequeñas que puedan identificarse en función de *i)* su administración y *ii)* su población y relaciones socioeconómicas. Es preciso definir con rigor los límites de esta zona o unidad física antes de iniciar el estudio diagnóstico, y deberán después juntarse en regiones más grandes determinadas por la oficina nacional de planificación y por los organismos de planificación regional.

La delimitación de las zonas de programación local se basa principalmente en criterios administrativos. Un estudio de las Naciones Unidas sobre los factores que deben tenerse en cuenta al programar y llevar a cabo actividades técnicas, sobre todo en zonas rurales, destaca la dificultad de establecer criterios universales para demarcar las zonas de programación local.⁴ Entre otras variables, es preciso considerar el sistema de gobierno, los patrones de asentamiento, las comunicaciones, la dotación de personal téc-

nico, los fondos disponibles para el programa, y los tipos de organización social que influyen en la participación popular y el control de los programas. A ellas puede agregarse la infraestructura de servicios técnicos y las distancias que debe cubrir el personal para atender a las comunidades. Los grupos de trabajo deben emplazarse en lugares distantes no más de dos horas de las zonas rurales que atienden y, por ello, en muchos lugares de América Latina los límites de la programación local están determinados por accidentes geográficos, como ríos, montañas, quebradas y otras barreras naturales a la comunicación.

En la América Latina rural, esta zona de programación como unidad de diagnóstico generalmente coincidirá con una zona administrativa reconocida con una población de 100 000 a 150 000 personas.⁵ Deberá contar con una ciudad en que se concentren todos los servicios técnicos y gubernamentales de la zona. Su superficie deberá responder a los criterios de eficiencia administrativa y de trabajo de todos los organismos colaboradores y deben reducirse al mínimo las subdivisiones a fin de impedir las dilaciones burocráticas y la duplicación de personal. La zona deberá elegirse teniendo presente la posibilidad de que se transforme en el futuro en una unidad gubernativa en un esquema de descentralización de los servicios técnicos y administrativos.

Las zonas de programación tienen estrechas vinculaciones con los sistemas comunitarios en que se subdividen. Estas últimas unidades estarán formadas por varias comunidades agrupadas en el sistema más grande dentro del cual haya relaciones recíprocas y al cual puedan prestarse con eficiencia los servicios técnicos de especialistas que trabajan en equipo.

En el proyecto ecuatoriano de integración en la región andina, cada provincia del altiplano se ha considerado zona de programación local. La capital de la provincia es el cuartel general del proyecto, porque la mayoría de los servicios locales se suministran desde ella. Cada zona se subdivide en "sectores", que incluyen uno o más pueblos pequeños y los campos vecinos. Los estudios diagnósticos abarcaron áreas en que se habían creado nuevas zonas de operación. El Instituto Indigenista Nacional de México ha elaborado también un método de programación por zonas que se basa en estos principios. Cada una

³ Ministerio de Ganadería y Agricultura, *Situación económica y social del Uruguay rural*, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Montevideo, 1963.

⁴ Naciones Unidas, *Decentralization for National and Local Development*, ST/TAO/M/19, Nueva York, 1962, especialmente los capítulos III y V.

⁵ Organización Panamericana de la Salud, *Health Planning: Problems of Concept and Method*, Washington, 1965, p. 23. Sin embargo, existen criterios muy variados para los diversos tipos de programas: véase *Decentralization for National and Local Development*, op. cit., p. 16.

de las "zonas de refugio" indígenas ha sido definida claramente, de modo que el programa de integración de su población nativa pueda administrarse desde un "centro coordinador".

La existencia de grandes ciudades dentro de la región programada puede influir considerablemente en la subdivisión de las zonas. Las ciudades principales, como es natural, se considerarán zonas separadas, puesto que no tendrán las mismas características que las rurales. En algunos países, la región de la frontera agrícola está tan escasamente poblada, que no puede incorporarse a las zonas de programación descritas aquí y entonces los programadores la pueden excluir, como ocurre a menudo. Sin embargo, esto no rige para las tierras vírgenes que se habilitan para la colonización, pues ellas deberán ser objeto de proyectos o de programación pese a su exigua población. También puede suceder (en proyectos de aprovechamiento de cuencas hidrográficas, por ejemplo) que las zonas de programación local deban definirse sobre la base de planes futuros y no por su situación del momento.

4. Identificación de las comunidades y de otras asociaciones locales

El objetivo mediato del proceso de desarrollo de la comunidad es el de convertir a los grupos organizados de la localidad en recursos para el desarrollo, dándose por sentado que el bienestar de esas poblaciones constituye la finalidad última del programa.

Como en economía las estructuras de las organizaciones sociales no suelen considerarse como recursos, no se las menciona en la econometría, pero en la diagnosis de zona para las actividades de participación popular, habrá que clasificar los tipos de agrupaciones locales que tienen forma organizada, para estimar su número y su dispersión en la zona, y para describir su capacidad de colaborar en un programa de acción total.

Para los fines de la programación, se considerará a todo grupo local organizado como una "asociación". Una comunidad, en la acepción convencional que le dan los especialistas, es una asociación. Todas las formas de asociación local pueden clasificarse, y aquellas capaces de participar en una serie organizada, constructiva y racional de actividades, señaladas en el programa, podrán denominarse "módulos sociales de operación". En otras palabras, cada una de estas asociaciones, según sea su naturaleza, puede desempeñar determinadas funciones necesarias para el proceso de desarrollo.

En virtud de esta definición, los organismos

gubernamentales constituyen asociaciones y deben incluirse en el estudio. El inventario de los grupos organizados de la zona normalmente se divide en dos categorías principales: *i*) organismos o asociaciones gubernamentales, y *ii*) asociaciones no gubernamentales. Estas últimas se subdividen a su vez en: *i*) asociaciones locales que pueden colaborar funcionalmente en las actividades del programa, como las comunidades organizadas, las cooperativas, las unidades vecinales, la familia ampliada, los sindicatos, las empresas, los clubes, las iglesias y grupos similares; *ii*) grupos secundarios que se basan en relaciones de jerarquía social y en formas más amplias de asociación que sobrepasan los límites de la localidad, como centros poblados, sistemas económicos, partidos políticos, ligas deportivas, la iglesia como sistema jerárquico, y *iii*) organismos no gubernamentales que prestan servicios técnicos o de otra índole y que pueden hacerse cargo de actividades específicas del programa. Estas tres clases de asociaciones pueden proporcionar capital en forma de activos fijos y de explotación; de recursos naturales como tierras, bosques, piedra, arena, terrenos aptos para la construcción, y mano de obra calificada y no calificada. Según su estructura y tamaño, muchos grupos organizados pueden servir también como vías de comunicación, como sistemas para conferir prestigio y jerarquía social que motiven la acción, y como mecanismos ejecutivos.

Para estudiar estos recursos sociales, los investigadores y programadores deberán emplear criterios bien definidos de identificación de las asociaciones locales. La mayoría de los que trabajan en desarrollo de la comunidad no diferencian los grupos organizados en la zona por su forma y función, y a menudo no tienen en cuenta la trabazón entre los grupos locales dentro del sistema social más amplio y más complejo de la zona. De ahí que revista particular interés descubrir cómo las asociaciones locales se integran en los niveles secundarios de la organización social, y cómo se confiere *status* a los líderes locales que actúan también en calidad de miembros de las asociaciones, instituciones o sistemas de la zona.

En el análisis de zonas, los problemas de recopilar, codificar y tabular datos sobre las comunidades u otros grupos organizados se complicarán enormemente si los investigadores emplean cualquier definición de comunidad que no sea el grupo local organizado. Esta definición implica que la comunidad incluye todos los grupos sociales primarios que viven dentro de sus fronteras geográficas, e incorpora a toda persona que vive dentro de la jurisdicción que

se le ha asignado. Al mismo tiempo, esta definición —que está orientada a las necesidades de la programación a través del uso del concepto de “módulos sociales de operación” como unidades que deben considerarse al trazar programas— evita las dificultades que surgen cuando se considera la comunidad en sus dimensiones secundarias o terciarias como una región, ciudad con sus alrededores rurales, o una nación.

Permite también soslayar otro problema de la programación. Sin exponer las teorías sociológicas y sociológicas de organización comunitaria, cabe señalar que no todas las personas que viven en zonas rurales son miembros de las comunidades locales. Las investigaciones realizadas en América Latina muestran que la estructura orgánica de los grupos sociales cambia considerablemente por el influjo de la creciente migración rural, la adopción de nuevas técnicas orientadas a la industrialización de la agricultura y las formas cambiantes de los asentamientos humanos en muchos países. Otros tipos de grupos y asociaciones sociales están adquiriendo mayor importancia en la vida de la población rural. Esas organizaciones, tengan o no una estructura formal, están desplazando a la agrupación comunitaria local al modificar, sustituir o limitar sus funciones sociales básicas. A medida que los medios de comunicación de masas y las nuevas oportunidades de trabajo penetran en el campo, se hace cada vez más falaz suponer que la programación puede postularse sobre la base de “unidades comunitarias estándares”. Este problema se plantea desde hace largo tiempo y su existencia ha sido reconocida en las zonas urbanas. Los tipos de técnicas orientadas al desarrollo de la comunidad difieren según estén destinadas al sector urbano o al rural; pero la evolución social que experimentan los sectores rurales hace que las acciones tiendan a irse asemejando como resultado de la desruralización y de los cambios experimentados por la organización social.

Los técnicos encargados de llevar adelante el proceso de desarrollo de la comunidad deben tener acceso a formas organizadas de asociación local para facilitar su trabajo. Evidentemente, es posible organizar tales asociaciones; sin embargo, si en la esfera local no existe desde antes una organización social estructurada, los intentos de crear grupos formales como consejos comunitarios, juntas de vecinos, clubes juveniles o asociaciones y cooperativas agrícolas pueden resultar onerosos y ocupar mucho tiempo, siendo sus resultados imprevisibles y a veces decepcionantes. Los problemas que se plantean surgen de la dinámica de los grupos, pues este proceso no es tan simple como a veces se supo-

ne. Los grupos sociales no pueden existir sin una interacción frecuente, sin sentimientos de cohesión y adhesión, y sin normas y conceptos de *status* comunes que faciliten las actividades colectivas tendientes a alcanzar las metas acordadas. Las tentativas de organizar nuevos grupos llevan a menudo a conflicto entre facciones, a disputas por el liderazgo, a actividades de pasividad y a desacato de la autoridad del grupo.

Por estas razones, el estudio debe recopilar datos representativos sobre las comunidades y otras asociaciones locales, considerándolos como grupos con estructuras de jerarquía y funciones integradas. Son muchos los tipos diferentes de asociaciones que pueden contribuir a la realización de los objetivos con alguna forma de colaboración o con los recursos necesarios. Aunque la comunidad sea tal vez la forma de asociación más satisfactoria para la realización de muchas actividades, no es la única, ni la más adecuada para ejecutar todas las tareas que deben emprenderse. Muchas veces se utilizarán mecanismos intercomunitarios, o se trabajará con grupos de interés o grupos coetáneos, dentro de la comunidad.

5. *Recopilación de datos*

Son pocos los investigadores que anotan siquiera una parte apreciable de lo que observan; de ahí que, una vez preparado el esquema del estudio, deberán implantarse en la recopilación de datos métodos que permitan precaverse de la pérdida de informaciones necesarias para la programación. La primera comprobación la ofrece la propia guía del estudio que debe prepararse con el asesoramiento de expertos familiarizados con los métodos y problemas de investigación en cada uno de los temas considerados. De ser posible, tales expertos deberán continuar actuando como consultores durante el curso de la investigación y acudir con frecuencia al terreno.

Sin embargo, a menudo la recopilación de datos se hará sin la dirección de investigadores profesionales, en cuyo caso será preciso contar con un equipo de técnicos en los temas de estudio, los que deberán pasar por un período de adiestramiento y preparación antes de que se inicie el estudio y permanecer en la zona para emprender las operaciones una vez terminado. Este procedimiento asegura que gran parte de la información que se obtiene a través de las observaciones, los contactos políticos y comunitarios, y la experiencia adquirida al resolver problemas en la fase analítica, se incorpore al programa de operaciones.

Asimismo, cuando se dispone de fondos re-

lativamente cuantiosos en corto tiempo, lo que requiere una rápida iniciación del programa, este procedimiento permite emprender simultáneamente estudios diagnósticos en varias zonas o regiones. Así se impide toda pérdida de entusiasmo o impulso mientras se contrata personal para la fase activa. A veces es también preferible simplificar el instrumento del estudio para que sea parte del programa de acción al poder aplicarlo el personal local.

Evidentemente, aquí se está haciendo referencia a métodos de encuesta distintos de los que se aplican en la investigación pura con fines exclusivamente científicos. Los objetivos de un estudio diagnóstico concebidos como la fase de recopilación de datos en la programación de las operaciones son totalmente diferentes de los de la investigación científica. Sin embargo, deberá aprovecharse la información disponible sobre dicha zona de programación que haya resultado de tales investigaciones. En algunos casos tal vez sea posible enriquecer el estudio con la ayuda de profesores universitarios o de estudiantes en cursos superiores que estén efectuando investigaciones en la misma zona.

El proceso de recopilación de datos se basa en parte en información local que se ha preparado durante un largo período. Los archivos de los servicios técnicos, de las oficinas públicas, de los censos y de los profesionales y técnicos de la localidad generalmente se hallan abiertos al equipo que efectúa el estudio y muchas veces dan informaciones que no pueden obtenerse directamente. No es raro descubrir que los planes y aspiraciones locales han llevado a estudiar en el pasado muchos de los problemas técnicos de la agricultura, la educación, la salud o la vivienda, pero que han faltado recursos para ponerles remedio. En todo caso, las ventajas psicológicas y administrativas de solicitar este tipo de informaciones son tan grandes, que el grupo que realice el estudio deberá dedicar un tiempo apreciable a obtener de las autoridades y líderes locales sus opiniones y la información que han acumulado. En algunas zonas, incluso pueden utilizarse las técnicas de autoencuesta dentro de la comunidad.

Los métodos empleados para la recopilación de datos incluyen principalmente la observación, las entrevistas, los cuestionarios y el estudio de casos, la recolección de informaciones de fuentes secundarias, y las aplicaciones experimentales o demostrativas. La unidad programadora participará en la encuesta, verificará la calidad de los datos que se reúnen y se encargará de que esos datos se utilicen en la programación y la toma de decisiones.

Al reunir información sobre los recursos de

que dispone la zona, los investigadores deberán organizar su información de manera que sea posible determinar la eficiencia con que ellos se emplean, y la forma de elevarla. Para hacerlo convendrá descomponer los datos sobre recursos según las categorías de instrumentos, tareas y técnicas.

Si se desea comparar programas optativos o sus componentes, habrá que calcular el costo de los instrumentos y relacionarlos con las técnicas. Constituyen una tarea las acciones que se realizan para llegar a una meta, a un objetivo específico que se alcanza en un tiempo dado. El costo de los instrumentos, suma de recursos necesarios para realizar esa tarea, puede calcularse con exactitud. Como en la mayoría de los casos, las tareas se ejecutan en secuencias y en diversas combinaciones por el mismo personal, la expresión "técnica" se refiere a los métodos empleados en una combinación de tareas orientadas a alcanzar las metas relacionadas con una actividad determinada. Los investigadores deben tratar de identificar el tipo y cantidad de recursos asignados a instrumentos específicos y combinados por las técnicas. Es por esto que en la fase de recopilación de datos tiene importancia este tipo de clasificación de las informaciones sobre la utilización de los recursos.

6. Interpretación y análisis

Por sí solos, los datos recopilados en encuestas tienen escasa significación hasta que se les interpreta y analiza. En el esquema del estudio la materia sujeta a diagnóstico se ha dividido en categorías, pero los investigadores habrán de aplicar conceptos que den coherencia a la información obtenida. Conforme al enfoque que se propone en este trabajo, el proceso analítico debe basarse en cuatro conceptos interpretativos a fin de llegar a resultados que orienten la política y la toma de decisiones acerca del programa. Estos conceptos son: *i*) objetivos; *ii*) recursos; *iii*) normas de conducta, y *iv*) conceptos de racionalidad técnica y administrativa. Este marco de referencia es pragmático y complementa el marco teórico que incluye las teorías de desarrollo, de cambio social y de dinámica comunitaria, centrándose en la zona de programación local como sistema socioeconómico. El propósito del análisis es pues el de descubrir algunas de las características esenciales del sistema zonal examinando cada uno de los cuatro aspectos que se han mencionado.

Los datos obtenidos en el curso del estudio pueden expresarse cuantitativa o cualitativamente. Después de clasificar la información conforme al esquema del estudio, los investigado-

res la tabularán y resumirán, tratando de dar expresión numérica a su resumen siempre que sea posible. La tabulación y el análisis deberá ser tarea conjunta de los investigadores en el terreno y del personal de la unidad de programación. Muchos de los datos servirán también a la oficina central de planificación, de modo que convendrá examinar ocasionalmente la marcha de los trabajos con especialistas en programación sectorial nacional. En esta etapa del diagnóstico habrá que insistir nuevamente en una cuidadosa crítica y supervisión del análisis de los datos para que éste sea exacto, objetivo, coherente y completo. En el curso del análisis tal vez surjan resultados o vacíos imprevistos; en tal caso, los investigadores probablemente tendrán que volver al terreno para recopilar información adicional, o deberán clasificar nuevamente algunos de los datos. Esto siempre puede hacerse en el estudio de zonas porque los investigadores se mantienen en contacto con sus fuentes de información.

Cuando en el estudio de zonas participan investigadores calificados, tal vez puedan emplearse métodos estadísticos en el análisis, aunque en general las informaciones de mayor importancia no suelen ser de índole estadística, sino que se expresan en generalizaciones sobre aspectos sociológicos, económicos y administrativos. Se aprecia a primera vista que los cuatro conceptos interpretativos supondrán dificultad para la cuantificación de los resúmenes. Así, mientras los objetivos pueden reducirse a metas numéricas y casi todos los recursos pueden expresarse en unidades monetarias, las normas de conducta y los conceptos de racionalidad en la planificación o la administración están cargados de valores irreductibles hasta ahora a la cuantificación. Por ello es que, hallándose como se halla el método orientado en varios aspectos a la consideración de valores, los resultados no siempre podrán convertirse a denominadores cuantitativos comunes y el diagnóstico será, en esencia, descriptivo.

Aún así, muchos de los datos podrán reunirse en cuadros, diagramas y gráficos, tanto primarios como resumidos y otras representaciones numéricas similares. Como el diagnóstico de una zona de programación debe ser funcional, más importa contar con conclusiones rápidas y oportunamente, que publicar una obra magna plagada de interminables correlaciones de variables. Los administradores necesitan guías de acción para uso inmediato, siendo por tal motivo los estudios más valiosos los que trazan un camino para técnicos y administradores y les imponen un sentido de apremio, despertando en ellos entusiasmo por la acción a medida que

van cristalizando los resultados. La presentación del diagnóstico no puede ser un fin en sí mismo sino el comienzo de la acción.

7. Proyecciones

El diagnóstico debe servir como un apoyo útil para fijar la política y tomar decisiones racionales sobre prioridades y técnicas. Por consiguiente, debe presentarse en tal forma a dirigentes y administradores que destaquen con toda claridad los problemas previstos y las soluciones optativas que deben asimismo tenerse en cuenta.

Las proyecciones cumplen este propósito. Todos saben que ocurrirán cambios en la zona. Pero mostrar en qué forma esos cambios afectarán a la población constituye el argumento más sólido para la reformulación de la política, la revisión de estrategias, o la asignación de mayores recursos a determinados programas. Al suponer que la política presente ha de mantenerse durante cinco o diez años más, la proyección se basaría en las tendencias actuales en cuanto a la distribución de los fondos entre programas o actividades, a las técnicas empleados y a la eficiencia, costo, concentración y alcance reales de los instrumentos.

Basándose en el análisis de los recursos, necesidades e intereses de la población, y de sus características y disposición ante los cambios, el diagnóstico deberá proponer objetivos viables y, partiendo del análisis de los instrumentos disponibles, deberá indicar el alcance y las limitaciones de las actividades futuras. De esta combinación de factores variables puede llegarse a comparar las políticas presentes con otras posibilidades para las cuales también se preparan proyecciones. También deberá ser posible emplear las proyecciones en la programación, con el fin de fijar metas para las actividades a las que se ha asignado prioridad. Así, la utilidad de las proyecciones es doble.

La mayoría de las proyecciones relacionan en una u otra forma combinaciones optativas de instrumentos con un incremento conocido de la población. En educación, salud, nutrición o vivienda, normalmente se extrapolan los incrementos de población y luego se proyectan en función de estas tendencias las tasas conocidas de cambio de otros indicadores. Es muy difícil refutar conclusiones emanadas de proyecciones de este tipo, de modo que sorprende comprobar el escaso uso que hacen los organismos de este procedimiento relativamente sencillo cuando solicitan un empleo más eficiente de los recursos o la asignación de mayores recursos para programas de urgente necesidad.

8. Preparación de conclusiones y recomendaciones

Del análisis de la situación de la zona, los investigadores y programadores deben llegar a generalizaciones basadas en la información que ha sido recopilada, tabulada e interpretada. Cuando sea posible efectuarlo en forma cooperativa, el proceso de preparación de conclusiones y recomendaciones debe ser una síntesis de las opiniones sectoriales o técnicas de todos los organismos y organizaciones que colaboran en el programa. En muchos casos, esto significa que las encuestas, estudios y diagnósticos existentes pueden integrarse al estudio de la zona. Este enfoque echará las bases para la coordinación de las actividades de los organismos en las etapas activas. Si el tamaño y calificación del grupo que efectúa el estudio son adecuados, las conclusiones deberían estar encuadradas en los marcos teóricos del concepto de desarrollo (que podrían obtenerse en parte de planes regionales o nacionales), con explicaciones de los procesos de cambio social que se han observado, y con el análisis de la dinámica de la

comunidad, cuando ello ayude a formular técnicas para la ejecución del programa.

Como en muchos sentidos la programación es un proceso de solución de problemas, el diagnóstico deberá definir la naturaleza y el alcance de las dificultades que habrán de enfrentarse. Se necesitará entonces un conjunto de información que permita decidir racionalmente lo que puede hacerse, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos, tiempo y estructuras existentes. Será útil que las conclusiones se centren en los cuatro conceptos interpretativos mencionados. El diagnóstico deberá mostrar claramente los objetivos que deberán alcanzarse en las diversas etapas del programa; la influencia de las limitaciones de recursos en la definición de la estrategia y la fijación de prioridades; la forma en que las actitudes y valores de la población y los servicios técnicos conforman la selección de instrumentos para el programa; el efecto que tienen las estructuras burocráticas, políticas y sociales sobre las actividades que pueden emprenderse, y la forma en que las orientaciones actuales y previstas del programa se relacionan con estos interrogantes.

II

LA POLÍTICA Y LOS VALORES EN LA PROGRAMACIÓN LOCAL

1. Papel de los valores en la política

La programación es un método que permite presentar cursos optativos de acción a quienes elaboran la política. El primer paso racional de la misma es la etapa de estudio y diagnóstico, descrita en la sección anterior. El segundo es la formulación, modificación o adaptación de la política que orientará el programa, utilizando la información y las conclusiones del diagnóstico. La política puede definirse como el conjunto de valores que sirve para determinar las variables principales del programa; se ocupa fundamentalmente de los fines y los medios de la acción. Las principales variables de política que deben definirse para las actividades locales no son diferentes de las que se analizan en niveles más altos. Incluyen: i) la definición de objetivos; ii) la asignación de recursos de diversos tipos para alcanzar esos objetivos, y iii) la especificación de la forma en que esos recursos habrán de utilizarse por empresas organizadas que aplican determinadas técnicas.

Se supone con frecuencia que la programación local no es más que la descomposición o desagregación de un plan global, con lo cual las cuestiones de política que conciernen al orden

local habrían sido resueltas ya en esferas superiores, y las unidades programadoras locales no tendrían que enfrentar la dificultad de formular una política proponiendo cursos optativos de acción. De ser así, en la programación local no se suscitarían problemas de valores en la fijación de objetivos ni en la selección de los cursos de acción que parecen más aconsejables.

Por desgracia, no sucede así. En la programación local se plantean problemas de política. Como ha dicho Gunnar Myrdal, "En toda valuación humana los medios, además de su valor instrumental, tienen valores independientes. Por lo tanto, el juicio de valor necesario para derivar conclusiones de política partiendo del análisis de los datos tendrá que basarse en una evaluación tanto de medios como de fines. Por lo demás, como es evidente, nunca se logran en la realidad los fines apetecidos en su forma pura. El proceso social dinámico iniciado por los medios, además de conseguir el fin deseado, provoca muchos otros cambios. Esos efectos accesorios también deben tenerse en cuenta al elegir una premisa de valor".⁶

⁶ Gunnar Myrdal, *Value in social theory*, Rontledge and Kegan Paul, Londres, 1958, p. 49.

El objetivo de la participación popular en un programa de desarrollo de la comunidad se transforma así en factor condicionante de las metas e instrumentos del programa que se hallan en constante evolución. Es un proceso dinámico, que responde a un sinnúmero de influencias de grupos locales, regionales y nacionales. En él la política no puede ser estática ni definitiva, ni puede imponerse desde arriba, ya que ello supondría refutar desde la partida los principios básicos de la participación local. Los economistas han discutido este problema de la formulación de una política al tratar de definir la función bienestar en un modelo económico: de poder establecer esta variable, podrían expresarse todas las decisiones sobre los objetivos introducidos en el análisis en función de una escala dada de valores que indicaría el uso óptimo de recursos y técnicas. Pero en su paradoja, Arrow ha demostrado que la aplicación matemática de este método para formular fines sociales no tiene solución.⁷ En teoría, debe descartarse el ideal lógico-deductivo o utópico de establecer en el plan un conjunto único de valores, pues es imposible definir una "función de bienestar" o un "interés público" unitario que permitan aplicar la planificación desde arriba.⁸

En cualquier programa amplio de acción local, la solución de problemas y la toma de decisiones serán asuntos vitales; lejos de contar con una política preparada, los administradores y programadores se verán abocados constantemente a nuevas decisiones con respecto a los objetivos que habrán de perseguirse y a la mejor forma de alcanzarlos. Inevitablemente surgirán problemas de preferencias, y habrá que optar por alguna combinación de valores que oriente los procesos de programación y permita a los encargados derivar criterios que reflejen el consenso de los que participan en la realización del programa. Tales directivas recogerán: *i*) las metas de los planes nacionales y regionales que esbozan un orden de prelación para la asignación de fondos y personal técnico; *ii*) la opinión fundamentada de administradores, técnicos y programadores locales encargados de ejecutar el programa, y *iii*) las normas de conducta, actitudes y valores de las asociaciones locales y

⁷ Kenneth J. Arrow, *Social choice and individual values*, Wiley, Nueva York, 1951.

⁸ El problema es discutido en las siguientes obras: *A strategy of decision* de David Braybrooke y Charles E. Lindblom, Free Press, Glencoe, Illinois, 1963; *Microeconomic theory: a mathematical approach*, de James M. Henderson y Richard E. Quandt, McGraw Hill, Nueva York, 1958, capítulo 7 y en "The possibility of a Social Welfare Function", *American Economic Review*, Vol. LVI, N° 5, diciembre de 1966.

de otros sistemas de decisión dentro de la sociedad de la zona. Habría que tener presente la necesidad de conciliar estos tipos de valores en la política elegida, pues en realidad la unidad programadora y los administradores están empeñados en introducir estándares foráneos de "modernización" legitimándolos con la autoridad del estado.

Este método es tan esencial para que el desarrollo de la comunidad cumpla su función de promover la participación popular, que conviene detenerse en él.

Se ha dicho ya que los programadores locales deben trabajar con un marco de referencia que les sirva de orientación para iniciar procesos efectivos de cambio y desarrollo en la esfera local. Estos valores se centran en la acción conjunta del gobierno, como sistema de servicios y organismos técnicos, y del pueblo, y lleva por aproximaciones sucesivas a resolver problemas específicos vinculados al mejoramiento de los niveles de vida. Al participar en este proceso, la población se ve involucrada directa y deliberadamente en la tarea de reestructuración social, reconociéndose con toda objetividad hasta dónde llegan los límites de la ingerencia local. En la esfera de la comunidad, la reforma y adaptación de técnicas y de sistemas de producción y distribución de bienes y servicios serán desarticuladas y disparejas. Los cambios tendrán un alcance modesto y sus efectos no siempre serán coherentes. Sin embargo, se supone que la realidad de la demanda y los intereses de los grupos afectados dará continuidad a los cambios relacionados entre sí, que éstos tendrán un efecto multiplicador, y que la experiencia adquirida al perseguir objetivos limitados brindará a los participantes un acervo de experiencia social que les permitirá identificar, analizar y resolver sus problemas.

Como hasta el momento este conjunto de valores no parece haber tenido gran importancia en los grandes modelos de la planificación macroeconómica, generalmente se les deja de lado, por considerárseles de escasa importancia para el desarrollo nacional o regional. El sistema de resolver los problemas uno a uno, a medida que van surgiendo, parece ser la negación misma de la racionalidad como base del planeamiento. Se puede aducir que al considerar la calidad empírica de las situaciones locales se introducen elementos de confusión en lo que debería ser un método preciso y lógico de definir prioridades globales. Sin embargo, las situaciones reales que surgen en las sociedades en desarrollo son a menudo enmarañadas y contradictorias. Se sabe por experiencia que si el programa local no se ocupa de confrontar problemas y ne-

cesidades concretas, muy pronto será calificado de poco práctico y descartado por administradores y líderes políticos,

Friedmann ha analizado los beneficios del "planeamiento de emergencia" en Venezuela, y señala que aunque en la realidad resulte menos elegante, racional y simplista que los modelos que aparecen en los textos, ha demostrado su superioridad no sólo en la programación local, sino también en la nacional: "El nacimiento de la planificación nacional en Venezuela en condiciones críticas tuvo dos consecuencias inmediatas. Primero, acentuó la necesidad de que el planeamiento fuese eficaz, lo que significaba, por lo menos, que el gobierno estaba dispuesto a apoyar activamente un proceso de planeamiento viable y a hacer uso políticamente oportuno de él. Segundo, significaba que los problemas a corto plazo recibirían atención preferente. Especular sobre metas optativas es un lujo que los planificadores sólo pueden darse cuando no existen problemas urgentes que reclaman solución o cuando pasan por alto las posibles oportunidades de influir en decisiones de importancia. De aquí que la segunda paradoja de la planificación sea la siguiente: la planificación puede darse el lujo de ser "racional" cuando no se necesita de ella con apremio, pero es precisamente en momentos de crisis aguda, en que urge hacer uso de la razón, cuando el planeamiento está más restringido en el ejercicio de su función.

"Esto plantea un problema interesante vinculado a la teoría de la planificación. Si la paradoja enunciada refleja la verdad, el planeamiento se caracterizaría por efectuarse —y por recibir apoyo político— en situaciones de crisis. Por lo tanto, sus fundamentos racionales deberán adaptarse a estas condiciones: habría que limitarlo en aras de la necesidad urgente de superar determinados atascamientos, tendría que estar orientado a los problemas más que a las metas, y debería efectuarse por partes y en forma fragmentaria más que coordinada."⁹

La aplicación de los valores y de los fundamentos racionales de la programación en situaciones locales constituye una innovación un poco diferente de otros tipos de progreso técnico. La diferencia reside en el nivel y en la índole de las técnicas que se introducen. Los programadores trabajarán con los líderes y los pobladores de las aldeas, así como con burócratas y

líderes políticos; pero la transformación de actitudes, hábitos y estructuras administrativas es muy similar a la de otros procesos de desarrollo.

En situaciones normales, los funcionarios públicos locales o las élites que adoptan las decisiones tal vez estimen que los cambios no son convenientes, deseables o de utilidad práctica para alcanzar sus fines. En cambio, en momentos de crisis, las nuevas técnicas de programación se transforman en un símbolo de la "mística" del desarrollo y merecen una consideración más detenida por parte de esos grupos. La necesidad apremiante de remediar la situación acrecienta las probabilidades de que se ensayen ideas nuevas que en otras circunstancias hubiesen sido rechazadas. El proceso psicológico de adopción de nuevas técnicas incluye períodos de experimentación y adaptación que llevan gradualmente a una versión de las técnicas y mecanismos de programación que sea viable y que satisfaga a los diversos grupos de intereses de la zona. En las situaciones de crisis también estarán en tela de juicio los valores que podrían servir de premisas para la elaboración de una política; no es posible pues aislar las políticas de los valores determinantes de la toma de decisiones.

2. Objetivos

Al considerar la programación local desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad, el grupo de planeamiento encara la tarea de integrar muchas actividades gubernamentales y comunitarias diferentes en un sistema funcional con elementos interdependientes. La formulación de los objetivos del programa supone conciliar e integrar con los intereses de la población local políticas establecidas por organismos de planificación y servicios técnicos centrales. El proceso de programación sirve como medio para transmitir objetivos locales a los organismos públicos participantes, para que ellos formulen o revisen la política.

Los objetivos del programa pueden dividirse en tres categorías para los fines de este análisis. Cada una de ellas supone una orientación de política, sea local, técnico-sectorial o estratégica, y proporciona una base para examinar determinados principios del desarrollo de la comunidad relacionados con los objetivos propios de cada una.

a) Objetivos de ámbito local, o necesidades sentidas

La filosofía del desarrollo de la comunidad se ha ocupado por largo tiempo de las necesidades sentidas de la comunidad como una

⁹ Véase John Friedmann, Venezuela: *From doctrine to dialogue*, Syracuse University Press, Syracuse, Nueva York, 1965, pp. 28-29. La crisis como un factor en la adopción de innovaciones ha sido analizada por H. G. Barnett, *Innovation: the basis of cultural change*, McGraw Hill, Nueva York, 1953, pp. 80-89.

primera aproximación para fijar los objetivos del programa. Los intereses y metas reflejados en esas aspiraciones se consideraban burdos elementos de juicio para establecer una política en cuanto se concretaba en ellas el sistema de valores de la población. La programación consistía en definir la finalidad de la acción a base de lo que deseaba la comunidad, y en proporcionar la asistencia necesaria para conseguirlo, justificándose este método por la mayor facilidad en motivar a la población y movilizar los recursos cuando había coincidencia entre los objetivos del programa y los intereses de la comunidad.

Las necesidades sentidas de la comunidad suelen llevar a mejoramientos tangibles de la infraestructura: construcción de carreteras, pozos, escuelas, obras de riego, iglesias y centros de reunión. En muchas aldeas el personal del programa ayudaba a organizar los grupos de interés, los consejos y los comités encargados de movilizar recursos locales para esas obras. Los servicios públicos cooperaban en esta tarea no en forma sistemática sino a medida que se requerían y que la comunidad y los promotores del desarrollo de la comunidad los solicitaban, y por lo tanto les era difícil prever la demanda. La actividad nacional orientada por las necesidades sentidas de las comunidades tenía generalmente por objetivo formar una conciencia entre la población de que el gobierno se ocupaba de sus problemas y de que podían identificarse con la ideología nacional del desarrollo al tener un lugar en ella.

En su forma primitiva, el método que se basa en las necesidades sentidas para fijar objetivos se traduce en actividades asistemáticas. Aunque la cobertura de la zona puede organizarse en forma más o menos previsible, la acción no responderá a un patrón lógico y tal vez no guarde relación alguna con los objetivos racionales de un proyecto integral de desarrollo. Aunque este método es útil en cuanto permite tener en cuenta los valores de la comunidad en la formulación de objetivos y políticas, en la realidad raras veces se utiliza el concepto de las necesidades sentidas por sí solo; en la mayoría de los programas orientados al desarrollo de la comunidad se agregan para la formulación de objetivos juicios de valor complementarios que en algunos casos revisten importancia mayor que las necesidades sentidas.

b) *Objetivos determinados técnicamente, o necesidades "reales" o "provocadas"*

Como los técnicos, administradores y planificadores no suelen considerar que las aspiracio-

nes manifiestas constituyen una base adecuada para establecer los objetivos de un programa, se han creado otras fórmulas destinadas a introducir premisas de valor en la política.

Se comenzó a hablar de necesidades "reales" y "provocadas" a fin de despertar una conciencia en la comunidad sobre sus necesidades "reales", que los servicios técnicos estarían dispuestos a atender. Según este enfoque, se estima que las necesidades existen en la realidad, pero que es preciso que la comunidad no sólo las perciba, sino que las sienta como aspiración. En otras palabras, se trata de provocar un cambio en la escala de valores, para que la comunidad participe activamente en la prosecución de los objetivos del organismo pertinente. Se invierte así el método anterior: se transforman los valores de la comunidad para adecuarlos a los requerimientos del organismo técnico. Si son muchos los organismos que trabajan en la misma localidad, el desarrollo de la comunidad se reduce a un método destinado a obtener la participación popular en la labor de cada organismo.

La introducción de premisas técnicas en los objetivos del programa no necesita ser tan complicada. La mayor parte de las comunidades están dispuestas a colaborar con el organismo técnico que emprende proyectos en su beneficio, y sobran las monsergas sobre necesidades "reales" o "provocadas". En cambio la programación sí debe considerar los problemas de equilibrio, duplicación y fragmentación que se presentan en todos los servicios técnicos que trabajan en la localidad. Cada uno debe considerarse como un sector y no como un todo, aportando objetivos particulares al programa global. Las actividades técnicas pueden combinarse en un todo sustantivo dentro del programa cuando los objetivos parciales de cada organismo o servicio se integran entre sí y se hacen coincidir con las necesidades totales de la comunidad.

Este es el enfoque empleado para determinar los objetivos del Programa Andino. Se trata en él de estructurar las diferentes actividades técnicas en un sistema integral que incluye objetivos de desarrollo agropecuario, ganadería, forestación, formación profesional, artesanías y pequeñas industrias, cooperativas, nutrición, vivienda, mejoramiento del hogar, salud, educación, organización de la comunidad, recreación, construcción de las obras y servicios de infraestructura, investigación, adiestramiento y preparación de líderes y personal auxiliar.

Sin embargo, surgen aquí dos problemas. La suma de los objetivos de todas las comunidades de la localidad o del país puede dar una demanda total de servicios muy superior a la que

los organismos son capaces de abastecer. En segundo lugar, no hay seguridad alguna de que la combinación de los servicios técnicos constituya el instrumento más eficaz para el desarrollo. En otras palabras, la coordinación e integración de muchos servicios técnicos en un solo programa parece lógica para la solución sucesiva de los problemas, pero no indica las necesidades que deben satisfacerse primero, ni la preferencia en el uso de insumos para lograr los cambios estructurales que ni las comunidades ni los servicios técnicos están en condiciones de evaluar.

c) *Objetivos estratégicos*

El problema de la estrategia puede plantearse también como el de la relación recíproca entre el plan global y los programas locales.

Los diagnósticos macroeconómicos y macrosociales se centran en la fijación de un orden de prioridad para la totalidad de los objetivos que podrían imputarse a la sociedad. Como la opción entre muchas metas distintas es compleja en grado sumo, los métodos matemáticos parecen ofrecer la solución más factible. Comúnmente se utiliza para ello la simulación mediante modelos, en que se consideran dados (constantes) algunos de los factores de una situación y se formulan ecuaciones para tener en cuenta las variables principales y las relaciones recíprocas dentro del sistema. Como se ha dicho antes, el problema de las funciones sociales en el modelo es el de cuantificar las premisas de valor para introducirlas en el modelo. Como hasta ahora ello es imposible, en los planes nacionales se siguen estableciendo estrategias y prioridades por medio de conjeturas avisadas sobre lo que sucederá en el futuro; como ha dicho Lewis, "la tarea (de preparar un plan) está sujeta a un gran margen de errores; su calidad depende más de la perspicacia y del buen juicio que de la aritmética técnica".¹⁰

No obstante, el modelo matemático de la economía nacional puede utilizarse y de hecho se utiliza como "el núcleo de la programación";¹¹ los métodos de análisis de políticas y la toma de decisiones sobre los programas se están vinculando progresivamente a esos modelos. El método de las "aproximaciones sucesivas", o de planeamiento por etapas, ofrece la ventaja de decidir la estrategia de los programas en forma global con ayuda de los métodos matemáticos y

de poder establecer los objetivos de los programas y proyectos a la vista de su efecto probable sobre el funcionamiento y el producto de la economía. El planeamiento desde abajo es compatible con este enfoque. El proceso de desarrollo de la comunidad puede vincularse funcionalmente con el desarrollo económico por su efecto sobre algunas de las variables que los economistas han considerado fundamentales como resultado de la elaboración de modelos.

Entre ellas están, por ejemplo, el consumo privado, las tasas de desempleo, los gastos públicos corrientes, la propensión marginal a ahorrar, y el incremento anual de la productividad de la mano de obra.

Así pues, un programa de acción local basado en el desarrollo de la comunidad puede integrarse racionalmente al plan de desarrollo global. En este nivel de la estrategia, la combinación de programas locales puede considerarse como un instrumento para alcanzar metas globales. Una de ellas, que está recibiendo creciente atención, es la de participación popular; otra se refiere al crecimiento "hacia adentro" de la economía.¹² En la planificación social, las metas estratégicas identificadas incluyen la redistribución del ingreso, el control de la natalidad, el mejoramiento de los recursos humanos, y el desarrollo urbano y rural.¹³

El grupo de programación para una zona puede tomar estas metas fundamentales de la sociedad y convertirlas en las orientaciones generales que darán estructura a las actividades en relación con el plan nacional. En realidad, tales objetivos estratégicos han servido de guía para la ejecución de proyectos de desarrollo rural, reforma agraria, integración y desarrollo regional en muchos países latinoamericanos. Sólo como parte de estos esquemas más amplios de desarrollo adquieren significación los programas locales no sólo para coordinar el total de actividades en las aldeas, sino también para convertirse en el instrumento necesario para modernizar y construir una nación.

Finalmente, la integración de los objetivos locales con los de los servicios técnicos en un esquema de metas estratégicas nacionales puede adquirir racionalidad por el proceso de programación y el enfoque que se ha denominado de desarrollo de la comunidad. De ahí que uno de los aspectos del problema de integrar objeti-

¹² Véase Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. XXXII (1) N° 125, 1965, pp. 3-69.

¹³ Véase CEPAL, "Desarrollo social y planificación social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XI, N° 1, abril de 1966, pp. 46-77.

¹⁰ Véase W. Arthur Lewis, *Development Planning*, George Allen & Unwin, Londres, 1966 p. 147.

¹¹ Véase Jan Tinbergen y Hendricus C. Bos, *Mathematical models of economic growth*, McGraw Hill, Nueva York, 1962, p. 9.

vos de diversos niveles sea el de organización: el proceso de programación debe instituirse en forma tal, que puedan considerarse todos los puntos de vista y llegarse a un consenso respecto a la política que orientará el programa y a la realización del mismo. Otro aspecto del mismo problema será el de establecer una base conceptual para comparar y relacionar los objetivos entre sí, con el fin de proporcionar los instrumentos que puedan actuar con mayor eficiencia en las situaciones locales que se dan en diversas partes del país. Las hipótesis inherentes al método de desarrollo de la comunidad y que hacen posible incorporar sus valores en la elaboración de la política, incluyen las siguientes:

i) entre los objetivos del programa debe figurar la organización de asociaciones locales voluntarias y el estímulo de la integración dinámica de éstas con la comunidad secundaria de una zona ampliada;

ii) los objetivos deben responder a los problemas, reflejando en lo posible el orden de relación que prefieren los grupos locales;

iii) los objetivos de la programación nacional y local deben ser articulados y coherentes;

iv) los objetivos del sistema que funciona en la esfera local deben ser interdependientes y los efectos de unos deben facilitar la consecución de otros;

v) los objetivos deben estructurarse en su contenido, tanto en el espacio como en el tiempo, con el fin de acelerar el desarrollo sostenido de la zona programada.

3. Los recursos como una variable de política

Decir que la escasez de recursos materiales, humanos o de organización es el factor que limita más severamente el desarrollo es una verdad de perogrullo. Sin embargo, se observa muchas veces que precisamente los países con menos recursos son los que los aprovechan con menor eficiencia. Con cierta justificación, entonces, los planificadores y administradores de los programas de desarrollo tienden a considerar que el aprovechamiento más racional de los recursos es la clave del desarrollo, y que la información y el conocimiento técnico pueden resolver los problemas que éste plantea. Nadie negaría la importancia de que un país en vías de desarrollo cuente con informaciones científicas, tecnológicas y administrativas, pero un exiguo acopio de conocimientos técnicos no puede compensar la escasez masiva de fondos, equipos, materiales, técnicos calificados y principalmente de estructuras organizadas que permitan el uso más eficiente de los recursos humanos y de capital.

El problema de la falta de recursos, por lo

tanto, debe plantearse en toda objetividad al iniciar el proceso de programación. Aunque en este estudio se han enfocado los problemas de política a la luz de los objetivos del programa, quizá sería más procedente iniciar todo análisis de políticas desde el punto de vista del inventario de recursos, pues los problemas de determinar las metas toman entonces un cariz muy distinto.

Por lo demás, el problema de los recursos tiene doble dimensión. Por un lado importan el tipo y la cantidad de recursos. El capital, la mano de obra, los recursos naturales y de organización son evidentemente elementos fundamentales, que influyen en el orden de prioridad cuando son escasos. Por el otro, es preciso considerar los instrumentos, ya que deben combinarse recursos de diversos tipos y calidades antes de poder emplearlos para alcanzar los objetivos implícitos en las actividades del programa. De poco vale, como lo han comprobado muchos países en vías de desarrollo, recibir cuantiosa ayuda financiera del exterior si no se posee la dotación de mano de obra técnica y administrativa capaz de aprovechar ese capital. A la inversa, la realización de onerosos programas de adiestramiento técnico en el país o en el extranjero de poco sirve si los técnicos así preparados deben incorporarse después a organismos que carecen de fondos para llevar a cabo su cometido.

Por lo tanto, un simple inventario de los recursos puede desvirtuar la fijación de las metas, a menos que en la programación se tengan en cuenta los problemas de política que plantea el uso de los recursos como instrumentos. Como se ha señalado, los instrumentos son combinaciones de recursos en proporciones dadas, y ajustados a calidades preestablecidas, que tienen por objeto alcanzar una o más metas. El instrumento está supeditado a la naturaleza del objetivo para el cual ha sido concebido, y por ello suelen éstos definirse antes de establecer las técnicas e instrumentos del caso.

Al evaluar las combinaciones de los recursos disponibles se plantean dos interrogantes muy concretas. Primero habrá que averiguar si existen ya como instrumentos utilizables en el programa propuesto los recursos apropiados, en las proporciones convenientes, ajustados a ciertos cánones de calidad. De ser así, habría que saber con cuánta rapidez pueden multiplicarse en función de un programa que se expande.

Pero como eso no suele suceder, cabría preguntarse qué tipos de recursos hay disponibles, en qué proporciones y de qué calidad, así como en qué forma pueden combinarse para conformar instrumentos eficaces de programación. En

este caso, se descarta la hipótesis de que lo único necesario es el mejor aprovechamiento de los recursos, y se entra de lleno en la dificultad de establecer un orden de prelación entre instrumentos. Esta es probablemente la situación de los programas de desarrollo local en la mayoría de los países. No existen los instrumentos para promover con facilidad la participación popular, y para colmar la medida, faltan a menudo o están mal distribuidos entre los programas los elementos componentes como mano de obra, capital, recursos naturales y estructuras orgánicas.

4. *Modalidades optativas de organización*

Los programas locales destinados a promover la participación popular son siempre de compleja organización. Por la naturaleza global de la acción, serán muchos los organismos que colaboren, cooperen o coordinen sus actividades en un sentido horizontal, y estarán envueltas en esa acción diversos niveles verticales de los mismos organismos. La organización del programa presenta diversas posibilidades, por lo cual ésta constituye una variable condicionada tanto por la estructura de los programas nacionales de desarrollo cuanto por las características de los instrumentos de acción y del gobierno local en la zona de programación.

En América Latina, se da gran variedad de tipos de organización del desarrollo de la comunidad, que pueden clasificarse según su relativa complejidad. Por sus funciones, pueden dividirse en cuatro tipos: *i*) organizaciones de planeamiento o programación, cuya función principal es la de trazar una política y no la de llevar a cabo la acción; *ii*) organizaciones dedicadas a coordinar las operaciones, en las cuales organismos de diverso tipo tratan de actuar conjuntamente; *iii*) organizaciones integrales que llevan a cabo programas generales; y *iv*) organizaciones que aprovechan el método de desarrollo de la comunidad para un programa sectorial. Este último debe considerarse separadamente, por contradecir el principio de que la programación con participación popular debe tener un alcance integral.

En América Latina, por estar en general los consejos nacionales de planificación o coordinación en la Presidencia, se emplea un criterio normativo en la planificación en que asume gran importancia la dirección centralizada en el proceso de relacionar la estructura de los servicios técnicos con la del gobierno local. Predomina una política orientada a hacer que los grupos locales hagan suyas las metas nacionales; al propio tiempo, para alcanzar esas metas es

preciso emplear con eficiencia los instrumentos existentes en la localidad y fomentar la creación de unidades para la programación desde abajo.

Una de las dificultades a que hacen frente los organismos coordinadores centrales es su falta de autoridad para lograr la ejecución de los programas, habiéndose propuesto muchas veces como solución que se combinen la función normativa de preparación de planes o proyectos con la autoridad para complementar la actividad de los servicios técnicos a fin de alcanzar las metas propuestas. En otras palabras, mecanismos que inicialmente son coordinadores tienden a transformarse en ejecutores, y la organización tiende a sufrir la misma modificación.

En consecuencia, un segundo tipo de organización tendrá funciones en que se mezclarán la elaboración de la política y el planeamiento con la ejecución del programa. Así ocurre en varios países: la Acción Comunal en Colombia, la Promoción Popular en Chile y la Cooperación Popular en el Perú, comenzaron como programas de la Presidencia en los cuales se entremezclaban tareas de orientación y coordinación, y tareas de ejecución. Gran parte de la resistencia opuesta a la coordinación ha surgido de estas iniciativas en que un organismo de ejecución tiene atribuciones para trazar una política que afecta a otras dependencias. Los programas globales aparecen como una centralización excesiva del poder, tanto desde el punto de vista político como el administrativo, pues ponen en peligro la división de funciones establecidas. La resistencia de los organismos sectoriales obliga a los gobiernos a incorporar estas organizaciones a los ministerios existentes, de modo que ningún país latinoamericano ha creado un ministerio de desarrollo de la comunidad, ni han subsistido estas actividades más de algunos meses como programa presidencial. En Chile, la Promoción Popular sigue teniendo una existencia precaria mientras el Congreso debate su institución como órgano de la Presidencia.

Dos lecciones parecen desprenderse de esta experiencia. En primer lugar, la tarea de elaborar una política y de preparar programas globales debe separarse de la tarea ejecutiva. Por esto se ha sugerido aquí que las unidades de programación local representen tanto a los mecanismos de planeamiento como a los de ejecución, para contar así con bases comunes de coordinación para la acción sectorial, aunque su función deba ser exclusivamente normativa (es decir, de elaboración de políticas y de programación). En segundo lugar, los programas integrales dirigidos por alguna alta autoridad de gobierno, como el Presidente, son inestables pues interfieren con el funcionamiento de muchos

ministerios y organismos que tarde o temprano harán sentir sus derechos.

Por otro lado, para soslayar la extrema rigidez burocrática, se han creado muchos organismos autónomos de ejecución de programas, ya sea bajo el patrocinio de alguno de los ministerios existentes, o fuera de la estructura establecida. En general, la creación de tales organismos responde al apremio por resolver problemas de las poblaciones marginales.

De los programas sectoriales que emplean el método de desarrollo de la comunidad puede derivar otro tipo de acción global, que puede estar al margen de una política nacional de desarrollo de la comunidad o de participación popular. Habitualmente tales acciones no están vinculadas a un plan nacional o regional de desarrollo, y su coordinación intersectorial es restringida. Al verse obligados a emprender programas globales como resultado de la intro-

ducción de los conceptos de desarrollo de la comunidad, algunos organismos sectoriales han iniciado actividades intersectoriales en las que emplean personal y técnicas de otros sectores. Tales actividades han llevado a conflictos conceptuales y a la fragmentación del desarrollo de la comunidad en América Latina.

En resumen, las orientaciones de política deben conformar la organización del programa por zonas: *i*) disponiendo la creación de una unidad de elaboración de políticas y programación, como mecanismo distinto de los ejecutivos, que dependa fundamentalmente de las autoridades políticas regionales y nacionales; *ii*) dando a cada uno de los organismos colaboradores su papel en el programa mediante el establecimiento de un consejo coordinador, y *iii*) incluyendo todos los organismos activos en la zona, ya sean públicos, semipúblicos o privados, como instrumentos potenciales de la ejecución del programa.

III

CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS

El diagnóstico proporcionará información a los programadores sobre el carácter, las necesidades y los intereses de los grupos sociales, sobre esa base y en función de los elementos físicos y sociales, definirán el campo de acción. Analizarán los posibles objetivos y los recursos disponibles teniendo en cuenta la nueva combinación que pueda hacerse de ellos como instrumentos para desarrollar actividades por zonas. Estudiarán las formas de organización económica y social en la esfera local a fin de identificar los módulos de los diferentes tipos de actividad del programa. Por último, lograrán el consenso de los organismos, el pueblo y los líderes sobre las pautas políticas y la estructura orgánica del programa.

Todo lo anterior es necesario para dar al programa la forma de un plan de trabajo que fija las metas, la forma de organización y los instrumentos que se emplearán para desarrollar las actividades. El programa consistirá en un sistema de partes relacionadas entre sí dotado de una estructura y capaz de producir las realizaciones necesarias para el mejoramiento de la situación de los habitantes de la zona. El concepto del programa como un sistema de insumo-producto supone que las actividades deben tener cierta secuencia cronológica y producir resultados uniformes. Los principios de la racionalidad administrativa y técnica exigen distribuir los insumos en un plazo óptimo que ya se ha estudiado en el diagnóstico. Para usar los

recursos en forma más eficaz, los organismos de ejecución sincronizarán sus actividades en cada comunidad o zona, dividiendo el plazo total en las etapas indicadas por la ordenación racional de las tareas.

Los conceptos y métodos de elaboración de programas descritos en este trabajo se emplearon en los programas de desarrollo e integración rural de Bolivia y el Ecuador y en Venezuela en la programación de las actividades de los proyectos de asentamiento de la reforma agraria. Constituyen un método para racionalizar la programación, y no son reglas inflexibles o dogmáticas, sino procedimientos para transformar los servicios tradicionales de desarrollo cultural o de la comunidad en instrumentos de un sistema de acción. El sistema debería permitir alcanzar objetivos mensurables con insumos determinados de recursos de suerte que se puedan efectuar continuamente los ajustes necesarios a fin de mejorar la eficiencia mediante el análisis de costos y los controles y la evaluación administrativas. Como se expresó en la introducción, estas técnicas son indispensables para la preparación de proyectos de desarrollo zonal que puedan ajustarse a determinadas normas de rendimiento.

1. *Trayectoria del programa*

En el proceso diagnóstico debe hacerse un inventario de todos los tipos y la cantidad total

de módulos de operación. El número total de comunidades, grupos, asociaciones y otras organizaciones atendidas durante la ejecución del programa zonal determinará todos los demás factores de la programación. Probablemente el programa no abarcará los módulos a un ritmo constante. A raíz de dificultades iniciales, como la falta de personal, la adaptación de las técnicas y la creación de nuevos instrumentos, las actividades comienzan con lentitud y se aceleran con los años. Este ritmo de aceleración de la ampliación del campo de aplicación constituye la trayectoria del programa.

La trayectoria puede representarse gráficamente mediante el número de comunidades u otras unidades atendidas durante la vigencia del programa. Como ejemplo de este proceso cabe citar el aumento del número de comunidades atendidas por el Programa de Desarrollo Rural del Ecuador, que en el plazo de diez años creció de 96 a 1 572, abarcando el programa en total el 35 por ciento de todas las comunidades modulares.¹⁴

Al no establecerse la trayectoria en un programa de participación popular puede tropezarse con graves dificultades, por cuanto pueden surgir exigencias que no fueron previstas y no pueden ser satisfechas. Por ejemplo, respecto del Perú, Llosa expresa: "Una vez movilizadas la voluntad de los campesinos en un proceso tendiente a mejorar sus condiciones de vida, su demanda adquiere una dinámica muy acelerada. De este modo, las solicitudes cursadas por las comunidades han ido en aumento día a día, rebasando las posibilidades técnicas y materiales de Cooperación Popular. Pero si se defrauda la expectativa creada (que a veces, por obra de los intereses opuestos, se fomenta con sugerencias exageradas), los campesinos se sentirán decepcionados, creyendo que no se toman en cuenta sus legítimos deseos. Las consecuencias de esta situación pueden ser graves no sólo para Cooperación Popular, sino para el desarrollo social futuro."

"En efecto: entre agosto de 1963 y agosto de 1964, las centrales de Cooperación Popular recibieron de las comunidades 1 538 solicitudes, de las cuales sólo se atendieron 665. Ello significa que la respuesta de los campesinos a la movilización iniciada por Cooperación Popular ha excedido en más de 100 por ciento las posibilidades momentáneas del organismo. La demanda acelerada, que se concentra sobre todo en el suministro de medios de instrucción pú-

blica, no podrá satisfacerse sin un gran aumento de los recursos al alcance de la entidad. Pero como en la actualidad no se está procediendo a aumentar esos recursos, sino a disminuirlos, puede ocurrir que las voluntades despertadas se vuelquen contra la institución que a su entender las frustra."¹⁵

Estas dificultades están siendo superadas gracias a la acción conjunta de programación del Consejo Nacional de Desarrollo Comunal. Con la incorporación de Cooperación Popular al programa global de integración, se centró su programa en siete zonas, y algunas de sus responsabilidades sustantivas son compartidas por otros organismos.

El campo de aplicación debe programarse sobre la base de los instrumentos disponibles. La prioridad asignada a las zonas y comunidades estará a su vez subordinada a la naturaleza de las metas y a la intensidad de las actividades. Los problemas de concentración y selección geográficas se plantean para todo el país cuando hay que asignar prioridades a ciertas regiones y zonas, y asimismo se presentan en la zona para la cual se está programando. Ya se dijo que la Misión Andina sigue en el Ecuador la política de elegir comunidades influyentes y estratégicamente ubicadas con arreglo a un plan de penetración de la zona. Al programarse la cobertura se da primera prioridad a algunas comunidades a fin de obtener prontamente efectos de demostración que acrecienten la motivación y el interés de las comunidades más atrasadas. Para elaborar los instrumentos del programa se han considerado las "metas mínimas", es decir las actividades esenciales que permiten obtener los resultados más efectivos en función de las metas de desarrollo. La Misión Andina no pretende satisfacer cualquier tipo de petición de ninguna comunidad de la zona. Las metas fijadas para la zona y las actividades desarrolladas, y asimismo en cada comunidad, se ciñen a una secuencia racional basada en una estrategia de cambios sociales y económicos equilibrados.

En el programa del Instituto Nacional Indigenista de México se aplica un criterio similar para programar el campo de aplicación. El Instituto da prioridad a cuatro metas básicas: i) carreteras, ii) crédito, iii) salubridad, y iv) educación. En las áreas de refugio se emplea una estrategia de penetración. Las principales instalaciones se encuentran en el centro administrativo y comercial de la zona, que suele ser una ciudad mestiza que cuenta con muchos ser-

¹⁴ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Ecuador, *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Tomo VI, Libro Primero, "Programa Nacional de Desarrollo Rural", Quito, 1964, pp. 27-28.

¹⁵ Jaime Llosa Larrubure, "Cooperación Popular: Un nuevo enfoque del desarrollo comunal en el Perú", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 74, N° 3, 1966, p. 269.

vicios afines que colaboran con el Instituto en el programa. Dentro de la zona comprendida por el programa se fijan prioridades y metas a dos tipos de zonas. Entre éstas se incluye la zona de demostración, que está en contacto permanente, constante y directo con el programa. "En el área de demostración se instalan servicios educativos, sanitarios, puestos médicos, campos agrícolas y otros más, cuyo uso se estimula; pero las instalaciones más importantes consisten en la organización de proyectos de desarrollo económico que pretenden mostrar las formas modernas de explotar los recursos del *habitat*: suelos, pastos, bosques, ríos y lagos."¹⁶

La segunda zona es aquella de difusión o divulgación del programa, y a la cual no llega la acción directa, sin embargo, se le prestan servicios ocasionalmente, como campañas sanitarias y procuración legal, y la promoción se basa en el efecto de demostración que ejerce el mejoramiento de los niveles de vida y el desarrollo de la primera zona. Una tercera zona es denominada zona de migración y a ella concurren los indígenas a trabajar como asalariados. Está situada fuera de la zona de refugio, y en este caso el centro de coordinación local del Instituto Indigenista sólo actúa como organismo supervisor. Una cuarta zona, la de movilización, está prevista para el caso de que la densidad demográfica de la región de refugio sea tan elevada que sea necesario trasladar a la población. En los proyectos de movilización el Instituto actúa como uno de los organismos colaboradores por intermedio de su centro de coordinación en la región de refugio desde la cual emigra la población indígena. La programación de estos proyectos de movilización en la cual pueden participar muchos organismos gubernamentales, se efectúa en la esfera nacional. Se ve aquí en qué forma pueden vincularse racionalmente las actividades de una zona de programación con las de otras, mediante la coordinación y la planificación centralizada de varios programas o proyectos integrales correspondientes a diferentes zonas de programación.

Algunos elementos de este enfoque por zonas que también pueden aplicarse en las zonas urbanas, se consideran en la programación efectuada por el Instituto de Desarrollo Rural de Bolivia, el Programa de Desarrollo de la Comunidad de Venezuela que desarrolla sus actividades en algunas comunidades incluidas en las

¹⁶ Gonzalo Aguirre Beltrán, "El desarrollo de la comunidad en las regiones de refugio", en *Jornadas de Financiamiento Agrícola en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo — FAO, Viña del Mar, Chile, 1965, p. 22 y ss.

zonas de programación estadual, y los programas de reforma agraria de muchos países, como Brasil, Chile, el Ecuador, el Paraguay y el Perú. En los proyectos de renovación urbana y desarrollo de la comunidad de la Fundación de Desarrollo Municipal de Venezuela, se eligieron las zonas comprendidas en el proyecto y se programaron las actividades de manera de abarcar muchas de ellas en un lapso de varios años.

La programación cronológica de la extensión de la cobertura en la zona local debe basarse naturalmente en las conclusiones del diagnóstico. Sobre la base del análisis se determina la factibilidad de ciertos tipos de actividades, y se pueden fijar las prioridades específicas empleando los sistemas actuales de comunicación, organización social y liderazgo local. Sin embargo, un programa cronológico a largo plazo de extensión de la cobertura para la zona de programación debe ser evaluado y revisado sobre la base de la experiencia adquirida. Es muy probable que en otros lugares surjan las mismas dificultades con que ha tropezado Cooperación Popular en el Perú. Puede ocurrir que cuando se inicien las actividades, otras comunidades de la zona —u otras regiones— exijan servicios técnicos similares, pudiendo provocar una crisis si los organismos son incapaces de atender esas exigencias con los recursos disponibles. Esas exigencias de las comunidades pueden llevar a modificar no sólo la trayectoria del programa sino la política, como ya se expresó.

Quizá podría aumentarse la eficiencia del insumo-producto modificando la cobertura: algunas comunidades reaccionan con más entusiasmo que lo previsto, y tal vez aquellas a las cuales se ha asignado la más alta prioridad necesiten asistencia durante un período más largo que el calculado originalmente. Estas modificaciones en el programa cronológico de extensión de la cobertura en la zona afectan directamente al escalonamiento de las actividades.

2. Escalonamiento de las actividades

Cuando se discutió el diagnóstico se vio que puede descomponerse el programa o proyecto en muchas actividades, que dependen unas de otras y que combinan tareas. En cada comunidad u otro tipo de grupo modular, las operaciones se vuelven muy complejas cuando el personal de varios subprogramas técnicos diferentes trabajan en armonía con la población. En la región deben sincronizarse y escalonarse las actividades a fin de determinar los insumos totales en un plazo determinado. Para los efectos de la programación conviene dividir las actividades

en tres etapas: promoción, ejecución y consolidación, es decir hacer un escalonamiento de ellas, a fin de uniformar las técnicas. Ciertos tipos de metas, y las tareas correspondientes, serán distribuidos cronológicamente en las comunidades para utilizar más eficientemente el personal.

Para describir la primera etapa de acción se han usado diferentes expresiones como promoción, motivación, animación o sensibilización. Las actividades de esta etapa pueden asumir diferentes formas, pero todas tienen por objeto establecer el contacto con los grupos modulares atendidos por el programa, y estimular y orientar su participación en el proceso de desarrollo.

Al hacer el diagnóstico se estudian las técnicas más eficaces para la promoción, así como la importancia que se le asignará. Si en la zona comprendida por el programa no hubiera experiencia sobre esta materia, habría que recurrir a proyectos experimentales y emplear diferentes métodos de promoción para conocer la reacción popular.

La promoción tiene por objeto crear en la población una "ideología desarrollista" que impulse a la comunidad a identificarse con el proceso de desarrollo nacional. En esta etapa la población debe tomar la decisión de participar voluntariamente y empezar a preparar su propio microplan para colaborar en las actividades; asimismo puede empezar a formar grupos organizados y a crear su consejo o gobierno local. En algunas regiones la promoción quizá sea innecesaria. En otras las diferencias en cuanto a valores culturales, organización social e integración relativa al sistema socioeconómico pueden exigir la aplicación de distintos métodos de promoción en una misma zona, sobre todo cuando hay diferencias étnicas. Como en la etapa de promoción hay que estimular a cada grupo modular para que adopte una decisión en cuanto a su participación en el programa, las técnicas empleadas deben contribuir desde el comienzo a acelerar en lo posible el proceso de desarrollo. La promoción puede efectuarse por intermedio de la educación, como se ha hecho en Puerto Rico con el programa de educación de la comunidad, o destacar la organización de consejos locales, como en la Acción Comunal en Colombia. Puede usarse la promoción popular para tratar de eliminar paulatinamente las barreras impuestas por las diferencias sociales, el aislamiento y la ignorancia mediante sistemas visuales, el empleo de la lengua indígena por el personal técnico y el uso combinado de otras técnicas.

La promoción debe centrarse en una zona limitada como se ha previsto en el programa

cronológico de extensión de la cobertura. En lo posible, es aconsejable que el estudio diagnóstico se haya hecho en la misma zona. El grupo que efectúa el estudio diagnóstico puede incluir los técnicos que trabajarán en las aldeas una vez terminada esa labor. La organización obtiene así el máximo de beneficios de los vínculos y contactos personales establecidos cuando se hizo el estudio.

Una vez superadas las barreras tradicionales y creado un clima de interés positivo por el progreso, la población aguarda con impaciencia resultados tangibles. En esta etapa ya es demasiado tarde para que los programadores empiecen a pensar en obtener recursos, coordinar diferentes actividades sectoriales y organizar un mecanismo administrativo capaz de prestar servicios en la zona. Estos mecanismos de operación deben existir antes de que se inicie la promoción o por lo menos deben encontrarse casi listos para empezar a funcionar cuando ésta se efectúe.

La promoción no puede ser un proceso de autoayuda. En consecuencia, después de estimular a la población empleando medios masivos de información o campañas políticas, hay que darle inmediatamente orientación y apoyo técnico para ayudarla a comprender la naturaleza del programa y la función que le cabe desempeñar en él. La promoción debe también dirigirse a los grupos que no participan directamente, como las élites políticas y de poder de las ciudades, cuyo respaldo es esencial para el éxito del programa. En cada comunidad, la etapa de promoción suele abarcar un plazo que fluctúa entre seis meses y un año. Como se expresó, la naturaleza exacta de las actividades y el momento oportuno para desarrollarlas habrá de ajustarse a la situación local.

La ejecución, como el término lo expresa, es la etapa en que la comunidad desarrolla intensa actividad para realizar las tareas proyectadas conjuntamente por el grupo local y el organismo programador. Esta etapa suele prolongarse más de dos años, pero el plazo puede variar según el ritmo con que la población esté dispuesta a efectuar los cambios.

Las actividades permiten alcanzar metas sucesivas que constituyen los objetivos del programa, que pueden consistir en el desarrollo de la infraestructura, la creación de nuevas instituciones y formas de organización, la integración de los grupos locales a sistemas económicos y sociales más amplios, el aumento de la producción, la acumulación de capital y la elevación del nivel de vida. En esta etapa del programa debe producirse un cambio y un crecimiento susceptible de medición. Sobre la base

de las estadísticas y del análisis diagnóstico, se podrá cuantificar este proceso. La etapa de ejecución es importante más que nada porque el deseo de alcanzar un desarrollo autosostenido y los medios para hacerlo se incorporan en el sistema comunitario.

La consolidación, se refiere a la etapa del programa en que disminuye la intensidad de sus actividades. La comunidad ha iniciado un proceso de cambio y crecimiento, y podrá mantener cierto impulso con una decreciente participación del gobierno. En esta etapa en que la responsabilidad de progresar vuelve a ponerse en manos del grupo local, se normaliza el ritmo y la intensidad de los servicios prestados por los organismos técnicos, es decir se asemejan a los que se ofrecen a las comunidades más desarrolladas. El programa continúa asegurando la continuidad del proceso de desarrollo y atendiendo a las necesidades e intereses de la comunidad. Las actividades del programa disminuyen paulatinamente a medida que otras instituciones y el gobierno local asumen mayores responsabilidades.

La etapa de consolidación puede durar de uno a tres años en los países o regiones que cuentan con gobiernos y servicios comunitarios bien organizados, pero si los servicios prestados por el gobierno local son deficientes, y se hace necesario dar atención permanente a la programación local mediante programas conjuntos de acción, esta etapa puede durar más tiempo.

3. Frentes de acción

El escalonamiento permite combinar las metas que requieren instrumentos similares. Un concepto afín es el de frentes de acción (que es el nombre que se da a ciertos tipos de actividades) que sirve para equilibrar el contenido del programa.

El frente de *organización para el desarrollo* comprende las actividades que emplean el factor humano y la organización para crear la infraestructura social del desarrollo. A este respecto son fundamentales los objetivos intangibles, como la promoción, la motivación, las actitudes sociales, la cooperación, la participación y el funcionamiento de grupos. En la pauta de programación utilizada por CORDIPLAN en los asentamientos de la reforma agraria,¹⁷ se incluyen las siguientes actividades en el frente de organización: *i)* promoción, individual y colectiva, *ii)* organización de la comunidad, *iii)* li-

derazgo, *iv)* integración de la comunidad haciendo hincapié en los derechos y libertades, la integración intercomunitaria y los servicios sociales.

El frente de mejoramientos de la reproducción, o el *desarrollo económico* comprende los procesos que elevan la producción de todos los tipos de actividades económicas locales, mejorando la tecnología, perfeccionando las formas de comercialización y estimulando las aptitudes empresariales o administrativas para la explotación de los recursos locales. Los objetivos considerados en esta clase de actividades comprenden asimismo la acumulación de capital mediante el ahorro y el desarrollo de los modelos de producción, y la organización de empresas económicas, el uso de crédito y el desarrollo de los recursos humanos.

En el programa mencionado con relación a Venezuela, las actividades de este frente incluyen: *i)* capacitación para la producción, que comprende la enseñanza colectiva e individual y el estímulo de las aptitudes de comercialización, y *ii)* el estímulo de la producción, que se efectúa mediante campañas de producción, competencias entre productores y exposiciones.

El frente de *elevación de los niveles de vida*, o el desarrollo social comprende los procesos de desarrollo que contribuyen a aumentar los bienes y servicios de consumo e influyen cualitativamente sobre las condiciones de vida al elevar el nivel cultural. En la medida en que el impacto sobre las aspiraciones genera demanda de nuevos bienes y servicios, se estimulan el mayor esfuerzo y actividad, al irse satisfaciendo las aspiraciones de la población. El desarrollo social debe incluir actividades que tiendan a reducir las diferencias exageradas entre las clases sociales, que pueden provocar sentimientos de exclusión e inferioridad. En esta forma el frente para la elevación de los niveles de vida incluye los efectos psicológicos de la integración, tendiendo a modificar las condiciones que crean o mantienen la marginalidad social y económica.

En la pauta de programación de Venezuela usada en el ejemplo, el frente de desarrollo social comprende: *i)* programas de medicina preventiva y curativa y de nutrición; *ii)* vivienda y mejoramiento del hogar que incluye servicios comunitarios y de utilidad pública; *iii)* educación y cultura.

4. Instrumentación de las metas: subprogramas y actividades

El programa en su forma elaborada sintetiza toda la información obtenida del diagnóstico y de las pautas de política. Como se ha dicho,

¹⁷ Rubén Utria, *Algunos elementos para la programación de actividades del desarrollo de la comunidad y participación popular en la consolidación de asentamientos campesinos*, CORDIPLAN, Caracas, 1965, p. 39.

debe dar a los administradores y técnicos una base para poner en movimiento un sistema. La instrumentación de las metas —que es la columna vertebral de cualquier programa de operaciones— reúne todos estos factores.

Cuando el programador aborda la tarea de instrumentar los objetivos específicos acordados —o sobre los cuales se llega a un acuerdo al elaborar el programa— dispondrá de una cantidad limitada de recursos a los cuales recurrir. Si en un programa de actividades conjuntas relacionadas entre sí colaboran varios organismos distintos, es necesario subdividir el programa de suerte que se encaucen los fondos y el personal de cada organismo hacia actividades y tareas específicas. Se puede asignar cada subprograma a un organismo, o a varios organismos, subdividiéndolo nuevamente en actividades y tareas. Quizá sea más bien compleja la instrumentación de algunas metas, por cuanto se requieren distintas fuentes de recursos y técnicas. Sin embargo, se pueden calcular e imputar los fondos cualquiera que sea el número o el tipo de organismos que comprenda el sistema. Se puede determinar el monto total de los fondos correspondientes a cada programa y asimismo el subtotal correspondiente a cada organismo y los aportes de las comunidades.

Los programadores pueden calcular el costo de cada meta empleando las estimaciones de costo unitario para cada tarea o instrumento. En consecuencia, las limitaciones de recursos serán un parámetro para determinar el número y el tipo de metas que pueden alcanzarse anualmente. La política que orienta el programa determinará qué tipos de etapas y frentes de acción deberían tener prioridad en la distribución de los recursos disponibles. Por consiguiente, para determinar la naturaleza y el alcance de los subprogramas y actividades y establecer su escalonamiento se tendrán en cuenta los costos relativos de instrumentación de las metas.

Si se analizan detenidamente los costos correspondientes a cada meta e instrumento, quizá en algunas actividades sea posible medir el producto pudiéndose calcular la relación costo/beneficios. No obstante, cuando se trata del desarrollo social y de los recursos humanos, los procedimientos empleados para determinar el costo de un instrumento en función de los beneficiarios podrían ser muy complejos o lentos como para servir de método de programación, por lo menos en los primeros años. Por ese motivo, es preferible usar el método del costo unitario por meta, si se considera que una meta debe referirse a la realización de alguna actividad o tarea, basada en ciertas normas, que proporciona bienes o servicios que son objetos

medibles. Los costos de utilizar cada instrumento se reducirán si se combinan varias tareas o actividades, y si gracias a ello disminuyen los costos administrativos.

El método de programación que se acaba de bosquejar puede comprenderse mejor si se considera un ejemplo concreto de la instrumentación de las metas y de la aplicación del método del costo unitario por meta. Como se ha dicho, la Misión Andina administra un proyecto que corresponde a la primera etapa del Programa Nacional de Desarrollo Rural, que a su vez forma parte del Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual guardan relación las metas de éste con los objetivos de aquél. La Misión Andina ha dividido su programa en diez subprogramas.

Las metas son fijadas anualmente por ese organismo conjuntamente con la comunidad respectiva, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de la comunidad que quedan de manifiesto gracias al trabajo conjunto de programación en que participan el personal destacado en la comunidad, los grupos locales y una unidad de la oficina central de programación. Los instrumentos disponibles, es decir los fondos, el equipo, el personal y las técnicas, determinan los alcances del programa general y asimismo de los tipos de actividades que pueden desarrollarse en cada comunidad.

Para cada subprograma, el organismo prepara una pauta con todas las metas y los instrumentos para realizarlas. Por ejemplo, el subprograma de desarrollo agrícola se divide en: *i)* crédito agrícola supervisado, *ii)* extensión agrícola (demostraciones), *iii)* huertos escolares, *iv)* huertas familiares y *v)* pequeñas obras de riego. El instrumento para alcanzar las metas en cada una de estas actividades se ha determinado sobre la base de la experiencia práctica con la población indígena. El costo medio unitario correspondiente a cada tarea de cada instrumento se calcula aplicando el análisis de costos. El organismo sabe qué suma debe asignar en promedio en su presupuesto para supervisar cada crédito agrícola, construir cada kilómetro de los pequeños canales de riego, establecer cada huerta escolar, etc. Mediante la aplicación de este método de costos unitarios, que se analiza y revisa continuamente, el organismo puede establecer una relación racional entre sus recursos de personal, equipo y fondos y las metas que se cumplirán anualmente en todas las comunidades que abarca el programa. Asimismo puede determinar el respaldo que dará cada organismo colaborador para determinados grupos de objetivos.

El plan financiero trienal del Programa se basa en el número de comunidades incluidas y

en los costos de operación y la inversión que han sido previstas para cada uno de los subprogramas.

La subdivisión de la zona de programación en sectores atendidos por grupos compuestos por diversos especialistas constituye la base para racionalizar los insumos de personal, equipo y técnicas. El número de grupos permite establecer el costo de los instrumentos para cada programa y limita el número de comunidades incluidas anualmente. En cada actividad técnica se aplica el concepto de "metas mínimas" para disminuir el contenido del programa a fin de ajustarlo a las prioridades. No debe suponerse que este método de programación es rígido y que las metas están totalmente estandarizadas. En la práctica es bastante flexible; se presta ayuda a muchas comunidades para alcanzar metas de carácter exclusivamente local, porque el personal destacado en ellas tiene libertad para usar los instrumentos en varias formas distintas siempre que no se requiera emplear recursos adicionales.

Los conceptos y métodos de programación basados en la instrumentación de las metas son imperfectos todavía y serán mejorados en los años venideros. Sin embargo, interesa esencialmente mostrar en este trabajo que un programa puede ser concebido como un sistema de insumo-producto, que permite dar una organización racional a la instrumentación de las metas. Aplicando este método es posible prever los costos con mayor exactitud que empleando el sistema de presupuestos por costo fijo de los servicios técnicos convencionales. El método de programación permite determinar la posibilidad de desarrollar las actividades proyectadas en relación con los intereses y necesidades de la población, con los fondos y el personal disponibles. La estructuración racional del sistema de trabajo conjunto de diversos organismos marca un importante avance en cuanto al uso más eficaz de los recursos para alcanzar determinados objetivos del desarrollo.

5. Coordinación de los servicios técnicos

En los últimos años muchos organismos públicos han mostrado gran preocupación por la coordinación de sus actividades. Los intentos que se han hecho en Colombia, Chile y el Perú para crear mecanismos de coordinación del desarrollo de la comunidad en la Presidencia de la República, muestran con qué apremio se busca una solución a este problema.

Si los organismos locales continúan funcionando como servicios convencionales, tendrán dificultades para coordinar sus actividades. En

esos casos cada organismo debe llegar individualmente a un consenso con todos los demás respecto de muchas variables del programa. Si no existe una unidad de programación que pueda analizar estándares, códigos de conducta, recursos y objetivos distintos, la coordinación necesaria queda supeditada a la conveniencia de cada organismo atendiendo a sus propios intereses. Esta suma de servicios públicos y privados fragmentaria y no sistemática inevitablemente conduce a rivalidades y duplicación de funciones.

La concepción de la programación por zonas como un sistema de partes interdependientes ofrece una alternativa a la coordinación no programada que se intenta establecer actualmente. Mediante la participación de los organismos en el diagnóstico y la programación se puede llegar a un consenso sobre la política y los instrumentos y los organismos pueden desarrollar sus actividades en forma más racional en las aldeas, que es donde la acción conjunta permite efectuar los mayores ahorros. El programa por zonas refleja las necesidades e intereses de todos los organismos y asimismo de las comunidades y no es más que un acuerdo muy específico que sintetiza las actividades de los organismos colaboradores en una pauta integrada de actividades.

No se está sugiriendo que la programación sea una especie de varita mágica que resuelve todos los problemas de coordinación, porque no lo es, pero la experiencia de varios organismos en diversos países muestra claramente que el conjunto de instrumentos, actividades y tareas puede relacionarse adecuadamente en un sistema común.

Por ejemplo, en el caso de CORDIPLAN, en el comienzo el Programa Nacional no tenía presupuesto propio en la esfera local y los proyectos experimentales eran financiados mediante el esfuerzo coordinado en esa esfera. Asimismo, los técnicos que cooperaban en dichos proyectos eran proporcionados por diversos organismos. Se pudo así coordinar varios tipos de servicios en el Programa, e infundir a cada organismo participante la idea de complementación en materia de desarrollo de la comunidad. El éxito obtenido con estos proyectos aconsejó a las autoridades regionales asignar fondos para el desarrollo de la comunidad en sus presupuestos ordinarios. Desde el punto de vista del presupuesto nacional, este procedimiento tiene la ventaja de que las limitaciones presupuestarias no entorpecen el progreso general del programa. Gracias a la coordinación, los recursos aumentan constantemente a medida que se incorporan en los proyectos de desarrollo de la comunidad

nuevos programas, nuevos sectores y personal técnico voluntario.¹⁸

Sin embargo, el asunto es más complicado de lo que parece a primera vista. Una de las claves de una eficaz coordinación es contar con un liderazgo de primera categoría; en los casos mencionados, no hay duda de que el éxito que han obtenido los organismos nacionales o los

¹⁸ Carola Ravell, "Community Development in Venezuela", Banco Interamericano de Desarrollo, *Community Development: Roundtable Documents*, presentado a la octava reunión de la Junta de Gobernadores, México, D. F., 1966, p. 26.

grupos coordinadores en la programación con participación popular y en la coordinación de las actividades, se debe tanto a la iniciativa y preparación de determinados funcionarios esenciales como a los métodos que han empleado para formular los programas. Ello lleva a la conclusión de que, si bien una política nacional o regional de acción mancomunada y de coordinación es condición necesaria para ese tipo de programación, puede en muchas ocasiones no llegar a ser condición suficiente cuando no se encomienda la tarea a personas muy capaces.

IV

RELACION ENTRE LA PROGRAMACIÓN Y LA EJECUCIÓN

Como un programa sólo es bueno en la medida en que puede ejecutarse eficazmente, es preciso tener muy presente la capacidad administrativa y ejecutiva de las entidades que deben ponerlo en práctica. Una administración moderna y eficiente, es requisito indispensable para la ejecución. Ha dicho W. Arthur Lewis, que "si no se cuenta con un mecanismo administrativo relativamente competente, falta la base mínima para planificar el desarrollo."¹⁹ Cuando no existe, hay pues que crearlo, aplicando para ello la programación a los procesos de la administración.

Uno de los problemas más difíciles es el de la relación entre el proceso de programación y el de ejecución a cargo de distintos servicios y entidades técnicas. Al considerar el papel que han de desempeñar los planificadores en la ejecución, supervisión, evaluación y control del programa, se encuentran en la disyuntiva de o hacer caso omiso de los problemas de administración, evitando participar directamente en la acción práctica, o de considerar la planificación y la ejecución como las dos caras de una moneda compartiendo la responsabilidad administrativa y ejecutiva.

Se abonan argumentos consistentes para una y otra posición, pero en cualquier caso el programador sufrirá ciertas desventajas y una merma de su autoridad y poder.

Si opta por desentenderse de la ejecución del programa, deberá dejarla enteramente en manos de terceros, en la esperanza de que éstos estén compenetrados de la ideología del desarrollo y las metas del programa. En tal caso, cabe la advertencia de Lewis contra la preparación de directivas detalladas y planes complicados.

¹⁹ Lewis, *op. cit.*, pág. 21.

Si los cuadros administrativos técnicos no son muy competentes —como suele suceder en el orden local— quizá convenga más simplificar el trabajo y preparar programas enderezados a resolver sólo ciertos problemas esenciales. Separar completamente la planificación puede costar mucho si la ejecución falla porque los ejecutores no son capaces de preparar proyectos locales específicos.

La alternativa —encargarse uno mismo de la ejecución— no parece mucho más atrayente a la mayoría de los planificadores, pues temen terminar en una situación en que la programación se vea sometida a fuerte presión por parte de administradores, técnicos, dirigentes políticos y grupos comunitarios. En este caso el precio que se paga consiste en la irracionalidad, ineficiencia y pérdida del control técnico.

Aunque está en boga criticar a los planificadores por no preparar un arsenal de proyectos para ser ejecutados más adelante, debe tenerse presente que su preparación está supeditada al conocimiento de cómo se llevarán a la práctica. La combinación de la programación y las funciones administrativas presenta peligros muy reales. Los planificadores temen en primer lugar, perder autoridad, que del centro se filtraría a la periferia. La planificación "participativa" y el control ejecutivo conjunto significan dispersión de autoridad. Los planificadores han ido adquiriendo poder y autoridad muy lentamente, y ahora que están en situación de tomar decisiones de altos niveles consideran que se expondrían a ataques e influencias adversas de muchos ángulos si permitiesen que las facciones políticas y burocráticas de la periferia restableciesen su autoridad en la planificación del desarrollo local.

En segundo término, los planificadores temen que las diferencias en escalas de valores y en intereses entre ellos y los grupos de presión periféricos sean demasiado profundas en lo que respecta a principios básicos de planificación como la racionalidad, la organización, la coordinación y la objetividad en la formulación de política. El problema que perciben es el de la doble burocracia, una en el centro que es moderna y racional al concretar sus objetivos, otra en la periferia que es tradicionalista, irracional, fragmentada y que está sometida a los intereses especiales de pequeños caudillos y de facciones locales. En tales condiciones, no deja de ser comprensible que los planificadores titubeen en salir del círculo de la burocracia moderna, en donde se comparte su ideología de planificación.

En tercer término, los planificadores sospechan que, si aceptan participar en la ejecución del programa, se verán arrastrados a hacer trabajos de improvisación administrativa en el plano local y a introducir constantes reajustes en el programa. En caso de fracaso, la culpa recaerá sobre ellos y perderán prestigio y autoridad. En cierto sentido, este último aspecto revela el temor de muchos programadores de que los dirigentes políticos insistan por un lado en que los planificadores se encarguen de los aspectos administrativos, y por otro les nieguen la autoridad para que el programa dé resultado.

En todo caso, el dilema es real, y el criterio fundamental para resolverlo no ha de ser el prestigio profesional, ni el ejercicio compartido de poder y autoridad, ni una ilusoria división del trabajo entre "pensamiento" y "acción". La meta de la planificación es orientar el desarrollo.

Será imposible iniciar el cambio y modernización en el sector burocrático tradicional sin que la programación cree ciertas condiciones en los mecanismos que serán los instrumentos de ejecución.

Las modalidades de relación entre la programación y la ejecución entrarán en gran parte en el ámbito de la organización administrativa del programa, y habrá que definir tales relaciones en tres niveles. Cabe recordar que en principio el proceso de programación debe basarse en la participación para *i)* obtener la información necesaria de todas las fuentes útiles, y *ii)* propender hacia el consenso —en cuanto a fines y medios— entre los grupos afectados por el programa, pero el tipo de relación entre programadores y ejecutores puede variar en cada nivel. La oficina central de planificación debe tener un alto grado de autonomía. Las direcciones de planificación en los ministerios, los organismos regionales de desarrollo y los organismos autónomos de nivel intermedio pueden

también funcionar eficazmente sin encargarse de las funciones de ejecución. Pero al nivel local, los objetivos de la programación se verán frustrados si las organizaciones político-burocráticas y las populares no están imbuídas de la ideología de la planificación, con sus conceptos de racionalidad, objetividad, jerarquía e interdependencia. Evidentemente, la mejor manera de lograr la propagación de los nuevos valores y doctrinas consistirá en poner a sus difusores —los programadores— en el centro mismo del mecanismo de ejecución. De ese modo, cualquiera que sea la situación en los niveles más altos de la planificación en lo que respecta a la participación de los administradores en la planificación y de los planificadores en la ejecución del programa, la tesis que aquí se sostiene es que en el orden local la programación y la administración deben incorporarse en el mecanismo de operación como una función conjunta de orientación y control.

Para aclarar este punto, recuérdense las objeciones que los planificadores suelen aducir para no mezclar la planificación y la ejecución, según se han resumido anteriormente. Ellas se refieren a las funciones explícitas de la planificación, que consisten en ordenar insumos y productos para el desarrollo, pero la planificación tiene también funciones implícitas. Friedmann señala que en Venezuela se usó la ideología de la planificación como "palanca para conseguir resultados que para el público y para muchos planificadores técnicos fueron en gran parte invisibles".²⁰ La planificación cumple estas funciones al servir como símbolo popular de la sociedad en desarrollo, al estimular la confianza pública, al reforzar el consenso estabilizador sobre la racionalidad de los actos del gobierno en su empeño por levantar al país, y al promover la adaptación y el cambio racional en todos los subsistemas de la sociedad. Entre los últimos figuran las estructuras político-burocráticas de orden local que parezcan estorbar la ejecución de los programas.

Un programa de desarrollo de la comunidad que tienda a lograr un alto grado de participación popular en el desarrollo exige que estas funciones implícitas se coloquen a la cabeza de la lista de objetivos. La integración de los sistemas sociales y económicos locales —inevitablemente algo aislados y cerrados— para forjar un sistema nacional único interdependiente, requerirá un alto grado de acción deliberada y racional por parte del pueblo y de las organizaciones locales. No puede ser un proceso secreto. Tiene que ser voluntario y hay que imbuirlo

²⁰ Friedmann, *op. cit.*, pág. 56.

de motivaciones y actitudes que estén a tono con el proceso de edificación de la nación. Este sentido de dirección sólo puede aparecer, como dice Friedmann, cuando los propios mecanismos de planificación regional y local pasan a ser instrumentos para la transmisión de la ideología del desarrollo por medio de la participación directa en los procesos de cambio. El diálogo entre los planificadores y todos los grupos que intervienen en la acción se convertirá en el eje del mecanismo de decisión, y el punto de partida de la planificación desde abajo. En los casos en que la información se comparta ampliamente para llegar a un consenso, la programación y la ejecución no pueden separarse.

A fin de contrarrestar las tendencias que se oponen a los principios declarados de la planificación, convendría crear seis funciones en las organizaciones de ejecución con las cuales trabajaran los programadores al nivel local o regional. Las seis funciones serían: *i)* dirección administrativa, orientada hacia la ideología de la planificación; *ii)* supervisión técnica de las operaciones; *iii)* presupuesto por programa o sistema y análisis de costos; *iv)* evaluación del producto; *v)* capacitación del personal; y *vi)* la programación como función continua.

1. La dirección administrativa

De las cuatro clases de organización que han surgido en los programas de desarrollo de la comunidad en América Latina, se ha advertido que varias no lograron unificar las funciones de programación y ejecución, aunque en otros países, o en otros programas de esos mismos países, se consiguió ese objetivo. En general, el éxito se ha logrado en aquellos casos en que ha habido coordinación de la acción o acción conjunta en la programación de varios servicios al nivel local, como en los proyectos de desarrollo de la comunidad CORDIPLAN-ORDEC en Venezuela, PINA en Colombia y el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y sus organismos asociados en el Perú, o bien cuando la combinación de la planificación y la ejecución local ha formado parte de una estructura orgánica de una entidad amplia encargada de muchos subprogramas, como el Instituto Indigenista de México, la Misión Andina del Ecuador o el Instituto de Desarrollo Rural de Bolivia.

La forma orgánica de la entidad ejecutiva determina hasta qué grado se podrán aplicar los principios de programación y racionalidad administrativa. En forma análoga, la autoridad administrativa de los encargados del programa quedará configurada por estas características estructurales del organismo. Hay dos factores de

esencial importancia. El primero es el grado de racionalidad o conocimiento técnico que se aplicará en la selección de estos funcionarios. El segundo es el grado de autoridad que se les dará para mantener a la organización sistemáticamente ajustada a los objetivos fijados racionalmente.

En las entidades autónomas, esta autoridad administrativa se asemeja a la de una compañía comercial, en que el gerente depende de un directorio y a su vez es el intermediario entre éste y el resto de la organización. Muchos institutos de desarrollo de la comunidad, de reforma agraria, de vivienda y de orientación vocacional tienen esta estructura en los países latinoamericanos. En estas organizaciones no sólo puede elevarse al máximo la aplicación de los principios de racionalidad administrativa, sino también establecer grupos de planificación al nivel central, dependientes del director del organismo, que pueden usar los sistemas de información, autoridad y comunicaciones para crear consenso. Tales entidades por lo general pueden presentar programas muy coherentes a las autoridades superiores para solicitar fondos, y pueden estructurar los controles administrativos y de planificación para que todas las oficinas se desempeñen armónicamente en sus relaciones internas y externas. En tales entidades, la actuación del director suele ser objeto de auditoría y evaluación técnica, pudiendo su autoridad administrativa reducirse por delegación de autoridad a subordinados, en materia de preparación, administración y finanzas, operaciones técnicas y otras funciones. Casi siempre el personal directivo de tales entidades se elige por mérito profesional, y los órganos centrales de planificación tienden a preferir a tales entidades para la ejecución de sus programas y proyectos de desarrollo debido a su mayor competencia técnica, administrativa y planificadora.

Los dirigentes políticos por lo general prefieren estructuras y personal directivo que respondan a sus intereses. Así ocurren en todos los órdenes, y ello afecta el tipo de autoridad que los administradores pueden ejercer y las adaptaciones o modificaciones que pueden introducir en la organización. En muchos países latinoamericanos, la ley y hasta las disposiciones constitucionales regulan con mucho detalle la estructura y el funcionamiento burocrático. Por lo engorroso del proceso legislativo, muchas veces conviene más crear nuevas estructuras que enmendar las antiguas, hecho que explica la aparición a veces de entidades paralelas o superpuestas que complican aun más la coordinación y la colaboración entre los ministros y estas entidades.

En estas estructuras, la dirección se reserva

generalmente a funcionarios políticos: presidentes, ministros, gobernadores y alcaldes que son quienes pueden cortar el nudo gordiano para imponer armonía entre diferentes acciones sectoriales o locales. Por tal motivo, el programador o el director profesional puede verse limitado en sus funciones a actuar de coordinador o ayudante administrativo de un personaje político. Ya hemos bosquejado algunos de los problemas que se derivan de las diversas pautas de conducta y los valores de los administradores políticos.

El contraste entre ambas fuerzas puede tener otras repercusiones. Las entidades autónomas por lo general se ven en la necesidad de descentralizar su autoridad. El administrador local de un programa es un funcionario de "línea" cuyos conocimientos son complementados por una "plana profesional" que lo vigila y lo guía desde la oficina central. En las entidades gubernamentales el personal goza de menos autoridad, porque entra en conflicto con la autoridad de funcionarios políticos de menor categoría cuyos intereses y orientación pueden no coincidir con los objetivos de una oficina central o de jerarquía superior. Esta fragmentación y división de la autoridad política traba la comunicación, debilita el consenso y dificulta la coordinación. En tales condiciones, el encargado de las tareas de desarrollo de la comunidad no puede mantener en forma permanente el elemento de racionalidad. Por lo demás, el personal que se encarga de estas funciones no siempre reúne los conocimientos técnicos necesarios.

Y sin embargo hay que reconocer que los administradores locales son el medio más apto para conseguir que se incorporen en los mecanismos de operación los principios de planificación con los demás peldaños de la jerarquía administrativa. Aquí es donde cobran importancia las funciones implícitas de la planificación, y hay que alentar a los administradores políticos a que participen en el diálogo para innovar metas y técnicas. Muchas de las autoridades políticas han reconocido ya el atractivo simbólico de iniciar un sistema de planificación en sus organizaciones. Estas iniciativas, de planificación local y regional, por incipientes e imperfectas que sean, permiten, por el efecto de las funciones implícitas de la planificación, un mejoramiento de la administración que convencerá a las autoridades políticas de su bondad. Un número creciente de municipalidades y gobiernos estatales o provinciales desean el concurso de los planificadores del desarrollo. En la mayoría de los casos, el primer contacto efectivo consiste en dar orientación para la programación de acciones conjuntas en los servicios existentes.

2. Supervisión técnica de las actividades

La función de supervisión ha recibido escasa atención, tanto para las actividades de programación local como para las de desarrollo de la comunidad. Todavía se oye decir que los procedimientos de desarrollo de la comunidad no pueden sistematizarse, y que sólo la práctica los enseña. Pero en la programación por zonas, la instrumentación de los objetivos específicos es un método que se apoya en muchas disciplinas. Las técnicas empleadas en los instrumentos no son las del desarrollo de la comunidad, sino más bien las que se aplican comúnmente en servicios técnicos como los de agricultura, educación, salud, vivienda y servicio social. El desarrollo de la comunidad es el enfoque usado en la aplicación de estas técnicas integradas con la colaboración de la comunidad. Por esta razón, los diversos aspectos sectoriales de los programas de acción conjunta deben ser supervisados por expertos en cada materia. En varios casos se prevé también la supervisión por parte de asesores internacionales de todos los aspectos de organización y operaciones del programa de desarrollo de la comunidad.

En esencia, la supervisión consistirá en el control cuantitativo y cualitativo de las actividades que desarrolla el personal del programa. Esto significa que, si el programa se hizo en la forma aquí indicada, el supervisor de cada servicio sabrá de antemano lo que puede esperar. Contará con las normas de orientación del programa para las unidades modulares, y se habrán cuantificado las metas de cada operación; las estimaciones de costo unitario le permitirán saber qué cantidad de recursos serán necesarios para llevar a término las diversas tareas y actividades; y su experiencia profesional y técnica le permitirá determinar si los instrumentos sirven para obtener la calidad y cantidad deseadas del producto. Como estará familiarizado con las técnicas de su especialidad, podrá hacer correcciones, sugerencias y evaluaciones inmediatas. En otras palabras, el programa permite juzgar objetivamente los problemas que se encuentran y el progreso que se realiza, y la supervisión es herramienta eficaz para racionalizar las actividades.

En un programa integral, el personal de supervisión cumple una función desde el centro. A veces sale al campo a trabajar bajo las órdenes de un director de operaciones o director técnico. Cuando se trata de programas conjuntos, cada servicio suministra su propio personal de supervisión. Los organismos ejecutivo y de planificación pueden incorporar su personal en este sistema de supervisión por el control directo que supone para la ejecución del programa.

3. Presupuesto y análisis de costo

Aunque los procedimientos son bien conocidos, los programadores del desarrollo de la comunidad pocas veces aplican el presupuesto por programa como parte integral de los mecanismos administrativos que establecen al organizar sus programas. Para ellos el programa suele ser un servicio de tipo convencional en que se suman todos los costos en una clasificación de gastos presupuestarios por objeto organizativo. A veces estas clasificaciones se subdividen arbitrariamente en categorías que no tienen relación con los objetivos funcionales, con lo cual es imposible determinar con exactitud el costo de cada producto. Este método impide hacer un análisis y control exactos de los costos y anula toda tentativa de programación racional como técnica para asegurar la eficiencia óptima.

El objeto de un presupuesto es facilitar la gestión administrativa, la cual a su vez debe rendir cuenta de los resultados obtenidos en función del programa. La división del presupuesto en clasificaciones por objetos del gasto que corresponden a programas, proyectos, actividades y trabajos permite determinar separadamente los costos de cada una de estas unidades o agregados.²¹ Lo que es más importante, el presupuesto por programas combina bien con los alcances de la planificación, según que sea de corto, mediano o largo plazo. El programa reflejará en forma integral todos los insumos, ya sean corrientes o de capital, identificará a las entidades encargadas de actividades o tareas específicas, y resumirá con relativo detalle las necesidades financieras por año, zonas o subprogramas en formas que permitan encontrar la información para

²¹ En *A Manual for Programme and Performance Budgeting* ST/ECA/89, Nueva York, 1965, p. 10 se da

la asignación de fondos. Esta información es necesaria en cualquier tipo de programa global como base para las decisiones de política, la selección de alternativas entre prioridades y programas, y otras decisiones de carácter directivo. Si los datos sobre financiamiento se preparan para un período más largo, la elaboración debe hacerse en estrecha cooperación con los administradores, de modo de uniformar los criterios de clasificación y contabilidad.

La preparación de un presupuesto por programa requiere que los procedimientos de examen de los progresos realizados y los procedimientos de contabilidad de los costos que observen las entidades de ejecución se correlacionen con el plan o programa aprobado. Por esta razón, la preparación del plan financiero de un programa y de los presupuestos de operación de los organismos participantes no pueden separarse. Como el presupuesto de operaciones es el elemento más importante de control del programa, los planificadores y los administradores deben trabajar juntos en dicho presupuesto durante todos los años que dure el programa. En algunos países, las entidades que planifican coordinan estrechamente su procedimiento de examen del presupuesto por programa con las entidades que, en el nivel central, preparan el presupuesto anual. También piden en préstamo los servicios de funcionarios de la oficina nacional de contabilidad general para consultas.

El presupuesto por programa facilita también las decisiones de orden administrativo sobre la distribución de personal y equipo entre las zonas de programación local para uso de las entidades de ejecución, en los casos en que hay correlación con los objetivos, instrumentos y fun-

la siguiente clasificación general de los programas, por categorías de las partes que los componen:

CUADRO DE DEFINICIONES QUE SE USAN EN LA PROGRAMACIÓN

<i>Categorías funcionales</i>	<i>Categorías de inversión</i>
<i>Programa:</i> un instrumento que permite realizar funciones que habilitan en principios a unidades administrativas de alto nivel para fijar objetivos y cumplirlos.	<i>Programa:</i> instrumento para establecer objetivos que deben alcanzarse mediante un conjunto integrado de proyectos de inversión.
<i>Subprograma:</i> división de programas complejos destinada a facilitar la ejecución de una tarea específica para la cual unidades especiales pueden fijar objetivos parciales y cumplirlos.	<i>Subprograma:</i> división de programas complejos que abarca sectores concretos en los que se desarrollan proyectos de inversión.
<i>Actividad:</i> división más limitada de las medidas encaminadas a alcanzar objetivos establecidos en un programa o subprograma; abarca las medidas de que se encarga una unidad administrativa de categorías intermedia o inferior.	<i>Proyecto:</i> serie de trabajos en un programa o subprograma de inversiones destinado a la formación de bienes de capital desarrollado por una unidad de producción capaz de actuar independientemente.
<i>Tareas:</i> operación concreta que forma parte del conjunto de medidas encaminadas a obtener un resultado dado.	<i>Obras:</i> parte de una etapa en la formación de un bien de capital que es parte de un proyecto.

ciones acordadas en las trayectorias, fases y actividades del programa. Cabe señalar que el presupuesto por programa requiere que las autoridades gubernamentales que examinan la marcha del programa lo acepten o rechacen como unidad. Esto entorpece los cortes al presupuesto y ayuda a adquirir recursos.

Pero los presupuestos no son sólo una herramienta administrativa para el control de las operaciones. Cuando se relacionan entre sí varias otras funciones del sistema de administración financiera del programa en torno al presupuesto, es posible efectuar la auditoría del uso de los recursos a fin de cerciorarse que se han cumplido los requisitos legales, efectuada la programación conjunta y descargadas las funciones de dirección en términos de cumplimiento orgánico eficiente. El ciclo de administración financiero que comienza con la programación como medio de pronosticar el volumen de trabajo se realiza en las siguientes etapas:

i) Usando el plan financiero del programa, la entidad clasifica y determina todos los recursos presupuestarios necesarios en cada año;

ii) Usando el presupuesto, después de hacer el estudio y obtener el asentimiento de una autoridad superior, la entidad solicita fondos;

iii) Una vez que se han hecho las asignaciones de fondos y comienzan los gastos, el presupuesto permite usar el sistema y los criterios de clasificación indicados para la contabilidad de los gastos en términos de insumo-producto;

iv) Usando el procedimiento de contabilidad, los administradores tendrán informes regulares y completos de los resultados en rendimiento y costos; y, por último,

v) La información disponible gracias a la contabilidad se convierte en la base del estudio y análisis del programa como procedimiento continuo. Entonces se pueden tomar decisiones de orden administrativo para controlar el programa flexible, racional y eficientemente. El personal directivo puede responder rápidamente a las cambiantes circunstancias y problemas modificando, adaptando y corrigiendo.

Como ya se indicó, sólo cuando el procedimiento de la programación se lleva al orden local puede lograrse la definición exacta de los objetivos y de la contabilidad de costos en un programa. La transmisión de la información tanto diagnóstica como administrativa desde la zona local es esencial para el procedimiento de programación a nivel más alto. Si se usan estimaciones, éstas no serán satisfactorias en la contabilidad de costos. Lo que se busca es presupuestar sobre la base de datos completos y exactos y elaborar programas de carácter continuo que reflejen insumos y productos precisos, no estimados.

4. Evaluación

La programación sistemática de la acción conjunta por varias entidades con muchas formas de grupos y asociaciones locales será una empresa muy compleja para llevar a la práctica. Por esa razón, también será difícil evaluarla. Como se ha visto, las funciones de supervisión y contabilidad pueden servir para ordenar bien los resultados en cuanto al logro material del programa y los costos unitarios.

Pero tabular no es evaluar. En el proceso de evaluación sobre todo cuando se analizan cambios sociales y económicos profundos, interesan muchas veces los resultados intangibles, que van apareciendo poco a poco y que están relacionados entre sí. Por lo general, quien evalúa el desarrollo de la comunidad desea hallar pruebas de haberse creado un factor multiplicador capaz de generar un progreso duradero. Esto no se puede medir superficialmente en términos de la contribución de horas-hombre de trabajo aportada, o en términos del número de consejos locales organizados en las aldeas.

Por lo tanto, la evaluación debe comenzar con la cuantificación de los objetivos logrados, las pruebas tangibles de las innovaciones, del cambio tecnológico y de nuevas formas de organización social y económica en la comunidad. Pero la evaluación va mucho más allá de estas mediciones superficiales. Lo que se busca es sobre todo la calidad en el cambio, y su coherencia con las formas existentes de comportamiento y de instituciones. Al hacerse la evaluación se atenderá especialmente a los valores y motivaciones que el pueblo ha creado como plataforma de ideología que servirá para continuar el progreso local. Se tendrá en cuenta la forma en que las instituciones locales se integran y vinculan, y la voluntad de la población a formar parte de otros elementos y sistemas más amplios de la sociedad. Específicamente, éstas son las formas que la participación popular tomará en sus dimensiones sociales y psicológicas, y su importancia no es menor que la de los recursos que las comunidades aporten al programa.

Otros aspectos del programa que se pueden evaluar son el equilibrio y la coherencia de su contenido en el plano local, su efecto económico como base para satisfacer el aumento en la demanda de bienes de consumo, y la atención prestada a la formación de una mentalidad del desarrollo y de un cuadro de dirigentes locales cada vez más capaces de encargarse en su medio de actividades independientes de desarrollo, y dispuestos a hacerlo.

La evaluación interna de la organización como sistema de insumo-producto es también un aspecto indispensable de la evaluación. Desde el

punto de vista administrativo, la principal función de la evaluación es mantener el impulso hacia la racionalidad en la organización. La evaluación ayuda al sistema a mantener el sentido de objetividad en su labor, con lo cual se aclaran metas, se alcanzan a tiempo los objetivos y se continúan creando técnicas más efectivas.

Como se necesita que la evaluación sea objetiva y abarque todos los aspectos del programa, conviene que algunas veces la realicen expertos ajenos al mismo. La programación requiere un proceso continuo de evaluación interna en que el personal de administración y de operaciones participe libre y abiertamente. La meta debe ser utilizar el proceso de evaluación como medio de centrar la atención del personal en los objetivos de la organización, y en el aspecto de racionalidad que los debe caracterizar. El sentido de participación en estos objetivos y la creación de una atmósfera de innovación en el sistema contribuyen por sí mismas a mejorar la eficiencia y racionalidad, como contribuyen también las conclusiones que se extraen de este proceso interno de evaluación.

5. Capacitación

La capacitación de personal por parte de la organización puede también ser considerada por los programadores como una función esencial de control administrativo, puesto que tiende a uniformar los elementos más diversos de la organización, que son las personas. Si bien muchas veces se entiende por capacitación la enseñanza no académica sobre operaciones de desarrollo de la comunidad que se imparte a adultos y dirigentes, no deben confundirse estas actividades con la capacitación antes del empleo o en el empleo, que se imparte a los empleados de la entidad. Este último tipo de capacitación es esencial para la selección de individuos con las características técnicas deseables. Con la capacitación se inculca en el personal la ética y los valores de la organización, y además se racionalizan sus objetivos y se transmiten las técnicas específicas y las normas de operaciones necesarias.

La capacitación sirve para que cada empleado absorba los conceptos y métodos de la programación que se refieren directamente a su trabajo. El contenido de la capacitación por lo tanto debe incluir la relación de las actividades de los técnicos individualmente, y como equipos o grupos, al programa en su totalidad, a través de sus metas e instrumentos. Esto permitirá que cada empleado vea su papel en relación con todos los demás, se oriente dentro de la estructura de la organización y comprenda el tipo de comunicaciones, controles y autoridad que se requieren.

Los procesos de capacitación del desarrollo de la comunidad se han generalizado en América

Latina. Su evolución ha sido tal que en algunos países llega al nivel universitario y de postgraduado. Esta preparación académica refuerza pero no reemplaza la capacitación dentro del empleo que dan las organizaciones operacionales, consistente en la motivación, el orgullo de dedicarse a esta actividad y las pautas deseadas de conocimientos técnicos normativos para su personal. Las entidades que se ocupan del desarrollo de la comunidad y de la participación popular tienen un gran porcentaje de personal que no ha tenido oportunidad de especializarse. A este personal hay que darle la instrucción básica necesaria para trabajar en el programa, cada cual en su función. Un solo país en la región, Venezuela, tiene un centro de capacitación para personal de operaciones, administrativo, técnico y de categoría intermedia en el desarrollo de la comunidad, en el que colaboran todos los servicios que intervienen en el programa nacional. En otros países se siguen utilizando programas sectoriales de capacitación, cursos especiales, cursos universitarios y cursos de organizaciones regionales como el CREFAL y la OEA.

Con creciente frecuencia, tales cursos abarcan temas como programación o planificación de operaciones, o personal de expertos de órganos centrales de planificación ayudan a los organismos de ejecución en la programación. La escasez de personal de categoría intermedia capaz de programar es grave en toda la región. Debe también facilitarse la capacitación de personal regional y local de operaciones para que participe en la planificación, a fin de que haya un estímulo para la coordinación y relación entre la programación y la ejecución de proyectos.

6. Organización de unidades locales de programación

Ya se ha dicho que en las normas de orientación para el establecimiento de programas deben indicarse tres aspectos esenciales de la organización de las unidades locales de programación.

Las unidades de programación, aunque están relacionadas con funciones ejecutivas, debieran tener funciones específicas. Esta división entre la planificación y las funciones de operaciones se puede lograr de varias maneras. En el tipo de programa integral, la unidad de programación puede establecerse al nivel del director nacional o regional para que atienda a las zonas locales en los trabajos de organización y estudio continuo de la programación. Se puede crear el mismo tipo de estructura al nivel regional, bajo la autoridad de una comisión de planificación, del gobernador o del director de una organización importante de desarrollo regional.

Sin embargo, si se han creado unidades re-

gionales de planificación como subunidades jerárquicas de un organismo central de planificación, el vacío entre la preparación del programa y su ejecución debe llenarse con mecanismos de consulta, planificación participativa, recopilación de información y quizás supervisión y control por parte del personal de planificación. En tales casos es esencial que los planificadores y entidades ejecutivas convengan en los procedimientos que se han de usar para la integración de la planificación sectorial y para la coordinación de la programación local y de la planificación nacional.

Muchos gobiernos latinoamericanos están preocupados actualmente por los problemas de coordinación de la planificación entre los órganos nacionales, regionales, sectoriales y autónomos. Cada organismo que tiene una función de planificación debe velar por que su trabajo se considere una subunidad de un esfuerzo sistemático, amplio, y no un esfuerzo aislado y parcial de planificación. La programación conjunta por parte de unidades de planificación regional y sectorial para proyectos geográficamente limitados tiene ciertas ventajas que se relacionan con el grado en que son específicos y en que se puede hacer una buena división del trabajo entre las diferentes unidades de programación. Esta es la significación de los organismos que colaboran en el Consejo Nacional del Perú para el Desarrollo de la Comunidad como mecanismo de planificación, coordinación de proyectos y examen. Hay muchas ventajas en que los programadores del desarrollo de la comunidad y del desarrollo social trabajen dentro de la estructura de planes regionales existentes o parcialmente terminados. Así se está haciendo en el Plan Lerma (México), el Proyecto Guayana (Venezuela), el Valle del Cauca (Colombia), SUDENE (Brasil) y Alto Paraná (Paraguay), en donde la estrategia macroeconómica en la región se ha incorporado a la política nacional. La coordinación en tales casos está muy adelantada.

Otro enfoque fue el intentado con la creación de órganos regionales de planificación para un estado o provincia, en forma bastante parecida al modelo francés de "comisiones de modernización". Así por ejemplo, el Estado de Zulia y CORDIPLAN crearon juntos el Consejo de Planificación de Zulia, en Venezuela, y el Departamento de Antioquía, Colombia, estableció un organismo autónomo de desarrollo que tiene un órgano de planificación estrechamente relacionado con el nuevo Consejo de Acción de la Comunidad establecido por el gobernador. En Francia, en donde las comisiones participativas regionales de planificación son extensiones del Comisariado Central de Planificación (entidades sectoriales), organizaciones de trabajadores, gerentes de empresas locales y grupos profesionales están repre-

sentados en las comisiones. Cada una de éstas a su vez se subdivide en comités encargados de aspectos verticales y horizontales de la coordinación del plan.²² Sin embargo, ningún país de América Latina ha iniciado hasta ahora un sistema integrado nacional-regional de planificación del tipo francés. Por razones que se mencionan antes, es evidente que la programación local por zonas en que se usa el criterio de desarrollo de la comunidad para lograr la participación en el desarrollo debe concentrarse en la planificación regional, que probablemente conduzca eventualmente al establecimiento de tales sistemas integrados de programación con base nacional.

7. Conclusiones

El desarrollo de la comunidad sigue creciendo en América Latina. Al hacerlo, sigue originando nuevos métodos y técnicas. En la actualidad, uno de los campos más vitales de experimentación es la programación, a través de la cual el desarrollo de la comunidad se relaciona más de cerca con la planificación global para los programas nacionales y regionales.

Es evidente que en los últimos años ha habido contribuciones útiles en este campo. La aplicación de técnicas de diagnóstico, nuevos tipos de conceptos de operaciones y el perfeccionamiento de las técnicas administrativas para el desarrollo de la comunidad ya han extendido su criterio y su amplitud más allá del tipo de servicio de comunidad por comunidad, y han abierto nuevas fronteras de programación extensiva que se adaptan bien a distintas organizaciones administrativas y pautas de proyectos. El resultado de este trabajo debe permitir que los gobiernos sistematicen la planificación de tales proyectos en los próximos años como parte integral de sus programas de desarrollo, que deben financiarse intersectorialmente y con créditos del exterior.

Es posible prever que estos métodos permitirán que los países de la región utilicen en forma más eficaz sus recursos humanos y naturales que están desaprovechados en las pequeñas comunidades. También sería posible combinar a los organismos existentes públicos y privados, a través de tal programación, para una acción más eficiente en los proyectos coordinados o asociados. Mediante el uso de técnicas de programación más refinadas y más armónicas con la planificación global, los proyectos de desarrollo de la comunidad se ampliarán más rápidamente que hasta ahora, y contribuirán al desarrollo económico y social en general.

²² François Le Guay "La planificación en Francia", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII, N° 1, marzo de 1966, p. 29 y 55.

INCENTIVOS FISCALES A LA EXPORTACIÓN

En el presente artículo se examinan los problemas que confrontan los gobiernos en el establecimiento y aplicación de incentivos fiscales o tributarios a la exportación; se investigan los nuevos aspectos que ofrecen esos problemas cuando tales incentivos se aplican en el marco de un programa de integración económica internacional y se sugieren algunos criterios para encarar en el futuro los obstáculos que surjan en este campo. Aunque el estudio no se limita a la experiencia de los países latinoamericanos, en su preparación se tuvieron principalmente en vista las dificultades con que tropiezan esas naciones.

Los incentivos fiscales a la exportación consisten en la exención o devolución—total o parcial— de los derechos de importación y los impuestos internos que gravan a las materias primas y otros insumos que se utilizan en la elaboración de productos para la exportación y de los impuestos que pesan sobre el producto terminado. Como esos gravámenes influyen en el costo y precio de las exportaciones, la exención y la devolución tienen por objeto mejorar su capacidad de competencia en el mercado internacional.

Algunos de esos incentivos pueden aplicarse a la exportación de productos primarios, pero su importancia es mayor para las manufacturas y semimanufacturas. Con frecuencia los productos primarios no sólo carecen de incentivos tributarios sino que soportan gravámenes y rige para ellos un tipo de cambio menos favorable. (Sin ser propiamente incentivo fiscal, el tipo de cambio influye de manera considerable en la capacidad de competencia de los productos.)

Hay diversos tipos de incentivos fiscales: el *drawback*, los regímenes de efectos equivalentes como la admisión temporal, el almacenamiento con suspensión del pago de derechos y la importación compensatoria— y la exención o devolución de los impuestos internos. En la sección siguiente se explicarán la naturaleza y empleo de estos incentivos para luego analizar los problemas que plantea su aplicación en el orden nacional y los que derivan de los intentos de armonización entre países en un proceso de integración económica.

El tema principal de este artículo serán los incentivos fiscales directos, vale decir, los que afectan a las exportaciones porque con esa intención se establecieron, y sólo incidentalmente se refirió a los que resulten de medidas guber-

namentales con propósitos más amplios o quizá distintos. Por ejemplo, cuando los productos exportados se liberan de un impuesto sobre la venta y ello incide sobre las ventas para el consumo interno se considera que existe un estímulo directo a la exportación. Pero sería indirecto cuando se establecen exenciones impositivas en favor de industrias nuevas en general, que toman la forma de libre importación de maquinaria o de franquicias impositivas sobre las ganancias obtenidas por ellas y que por casualidad tienen efecto favorable sobre la exportación de determinados productos.

Al analizar los problemas de la aplicación de los incentivos tributarios conviene tener presente que existe relación entre éstos y los incentivos fiscales considerados en su sentido más amplio, es decir que influyen en las exportaciones no sólo las medidas relacionadas con la recaudación, devolución y exención de impuestos sino también los efectos resultantes del tipo de gasto o forma de desembolso de los fondos recaudados por el fisco. Así, por ejemplo, un nuevo camino entre puntos estratégicos u otra obra de infraestructura puede proveer a una industria determinada un estímulo mucho mayor que una exención fiscal a la industria en general. En realidad hay muchas maneras de estimular y aun de subvencionar indirectamente a las exportaciones sin recurrir a medidas directas de exención o devolución de impuestos o de pagos directos al fabricante o al exportador.

Como se verá más adelante, los problemas que crea en el plano nacional el establecimiento y aplicación de incentivos fiscales a la exportación, son en gran medida los mismos que resultan de la aplicación de esos incentivos en el marco de un programa de integración económica regional. No obstante, en el último caso presentan otras modalidades, cambia la importancia relativa de unos y otros y deben tenerse en cuenta nuevos aspectos. En ambos casos esos problemas tienen aspectos económicos, legales y técnicos.

En el plano nacional, es necesario, en primer término, sopesar los efectos probables de los incentivos fiscales proyectados y compararlos luego con los resultados reales o potenciales de otros incentivos de este tipo o de otras políticas y procedimientos gubernamentales capaces de fomentar la exportación. A este respecto es de particular

importancia tener en cuenta las políticas y medidas que podrían neutralizar o frustrar el objeto que persiguen los incentivos tributarios, como sería la sobrevaluación del tipo de cambio. Así, existe el peligro de no enfocar el problema de los incentivos a la exportación en toda su integridad, de no reconocer que ellos tienen una importancia limitada y de no apreciar el lugar que ocupan entre todos los incentivos que deben darse al sector externo. Por otro lado, en el caso de determinados productos, posiblemente no se necesiten incentivos fiscales o ellos representen una pérdida innecesaria de ingresos fiscales. A veces una bonanza en el mercado mundial permite obtener cuantiosas utilidades con la exportación de ciertos productos y puede hasta resultar conveniente gravar las exportaciones como parte del programa de estabilización de precios del gobierno. Aunque es probable que ese no sea el caso de las manufacturas que exportan los países latinoamericanos, podría ocurrir con los productos semielaborados a base de materias primas locales.

Un problema de importancia trascendental que ocasiona el establecimiento de incentivos tributarios a la exportación deriva de la necesidad de diferenciar entre los estímulos que corrigen las distorsiones existentes en los precios y los que constituyen, en efecto, subvenciones a la exportación. Un principio general que rige en el comercio internacional, contenido en el Acuerdo General del GATT y en otros instrumentos del intercambio mundial, es que la cantidad que se pague a título de devolución no podrá exceder la suma total de los gravámenes efectiva y realmente pagados y que los reembolsos que excedan el límite anterior serán considerados como subsidios y pueden dar origen a la aplicación, en el país importador, de derechos *antidumping* o compensatorios. Aparte este principio general referente al grado de reembolso que entraña subsidio hay también algunos conceptos establecidos que se refieren a ciertos tipos especiales de incentivos que se consideran como subvenciones. Más adelante, en la sección correspondiente, se discutirán en detalle las disposiciones legales de los acuerdos internacionales sobre esta materia.

El tercer problema importante, en el orden nacional, es la dificultad técnica de determinar la incidencia de las medidas tributarias sobre los precios de las exportaciones. A este respecto, es a veces también difícil determinar el contenido de insumos gravables en algunos productos terminados, dificultad que se agudiza sobre todo cuando se trata de procedimientos técnicos complicados.

Otro aspecto que preocupa a los gobiernos es la necesidad de evitar las complicaciones inútiles que se originan en el proceso de exportación

cuando se introducen procedimientos fiscales enojosos y que amenazan desalentar la actividad en el sector externo.

En el plano del programa de integración económica regional, el problema cimero se relaciona con el deseo de evitar que se concedan subvenciones que puedan perturbar las condiciones normales de competencia entre los países. Otro aspecto que adquiere nueva significación en un programa de integración consiste en la determinación del grado en que es necesario aplicar los incentivos tributarios. A este respecto, cabe considerar si deberían permitirse diferentes niveles de incentivos para tener en cuenta los problemas especiales de los países menos desarrollados de la región. Además, habrá interés en evitar que se produzcan pugnas tributarias o competencia exagerada entre países que podrían distraer de los canales fiscales parte de los fondos que se requieren urgentemente para los programas de integración. El peligro de un enfoque parcial, mencionado en relación con los problemas que se presentan en el orden nacional, tiene consecuencias especiales si se le considera desde el punto de vista de un programa de integración económica. El mayor uso de incentivos tributarios en un país con respecto a otro de una mayor variedad de tales incentivos, puede derivar de la necesidad de compensar otros factores que afectan a las condiciones de competencia internacional o de la situación existente en otros países a causa de políticas adoptadas por sus gobiernos pese a no ser ellas de índole tributaria. De la misma manera, los intentos de armonizar en una región los incentivos tributarios a la exportación tropezarán con la dificultad que existe en el plano nacional de determinar la incidencia de los impuestos sobre los precios de exportación y el contenido de insumos gravables en los productos terminados de elaboración complicada. Se plantearán, además, problemas especiales en relación con la necesidad de llegar a un acuerdo sobre si es o no permisible conceder exenciones o reembolsar determinados tipos de impuestos que son más controvertibles (como los que gravan al combustible, la maquinaria y los salarios y los impuestos directos a los ingresos derivados de la exportación).

El motivo por el cual se incluyeron en el estudio aspectos relacionados con el proceso de integración económica es que en América Latina este proceso ha llegado a la etapa en que precisa tener en cuenta las repercusiones que políticas de exportación, establecidas en el plano nacional, tienen sobre la competencia entre las industrias en el mercado zonal así como la armonización regional de las políticas y las prácticas en esta materia. El problema ha sido considerado en la ALALC, donde se ha venido trabajando por de-

finir normas comunes en la aplicación del *drawback* y de regímenes de efectos equivalentes y por encontrar fórmulas que eviten las distorsiones debidas a los incentivos fiscales a la exportación en las condiciones de competencia entre las industrias de los países miembros.

1. Tipos de incentivos fiscales a la exportación

a) *Drawback*

En la práctica se aplican distintos conceptos y variedades de *drawback* así como de otros regímenes de efectos similares, establecidos todos con objeto de reducir el costo de las exportaciones que contengan componentes de procedencia extranjera. En sus propósitos y efectos, el *drawback* se relaciona estrechamente con otros regímenes complementarios como admisión temporal, almacenamiento con suspensión del pago de derechos e importaciones compensatorias.¹ En su expresión más sencilla el *drawback* es la devolución de derechos aduaneros pagados por la importación de materias primas y otros materiales que luego se reexportan habiendo o no pasado por un proceso de elaboración. Es decir, aunque el pago de los gravámenes y la reexportación son elementos indispensables para que haya *drawback*, no suele serlo, en todos los casos, el requisito de transformación y utilización de la materia importada en otros artículos de exportación.

Un concepto más común de *drawback* es el que lo define como la devolución, al realizarse la exportación de un producto elaborado, de los derechos aduaneros que se pagaron por las materias primas y otros insumos empleados en su elaboración. En este caso existe el requisito de transformación. Este concepto se ha modificado y ampliado, sobre todo en las legislaciones de varios países latinoamericanos, así como en el anteproyecto de definición común preparado para la primera reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial de la ALALC. Según el anteproyecto, "se entiende como *drawback* el régimen que permite la devolución total o par-

¹ En las primeras dos reuniones de la Comisión Asesora de Política Comercial, de la ALALC, se vio que es imposible establecer una política de *drawback*, o normas para su regulación o armonización entre países, sin tener en cuenta los efectos conjuntos sobre el comercio entre los países miembros de las varias formas que toman esos incentivos fiscales a la exportación. En realidad, no ha sido posible hasta ahora llegar a acuerdo sobre una definición común de *drawback*. Esta tarea, empezada en la ALALC en 1965, está pendiente de la preparación de estudios muy extensos sobre el funcionamiento de los diversos sistemas aduaneros especiales.

cial de los derechos e impuestos a la importación y demás gravámenes de efecto equivalente, así como de los impuestos internos, pagados por las materias primas y demás materiales utilizados en la producción, elaboración o acondicionamiento de mercaderías que se exportan". Aunque no hubo coincidencia de opiniones sobre la adopción de una definición común para el *drawback*, es interesante observar que la definición propuesta tiene dos variantes con respecto al concepto clásico: 1) que no cabría incluir en el *drawback* los casos de reexportación de materias primas y materiales cuando no han sido transformados ni utilizados en productos exportados; y 2) que dentro del régimen del *drawback* la devolución alcanzaría no sólo a los derechos aduaneros, sino también a los impuestos internos que pagan la materia prima y demás materiales utilizados en la producción.

Las referencias a las legislaciones latinoamericanas respecto al *drawback* y otros estímulos fiscales que se presentan a continuación provienen de fuentes disponibles en la CEPAL. Cabe advertir que por falta de un estudio prolongado, llevado a cabo en los mismos países, o de una colección completa actualizada de las legislaciones económicas latinoamericanas, algunos de los datos pueden ser incompletos o estar sujetos a modificaciones posteriores.

Algunos países latinoamericanos tienen una legislación separada para la devolución de los impuestos internos; otros han optado por la legislación que combina la devolución de impuestos internos con la de derechos de importación y algunos no cuentan aún con un régimen de *drawback*.

El cuadro 1, preparado por la ALALC, ilustra la situación en distintos países latinoamericanos.

No ha sido posible reunir muchos datos sobre las prácticas de los países centroamericanos respecto al *drawback*. (Lo que se permite teóricamente en los acuerdos de integración se discutirá más adelante.) Los estudios fiscales por países del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, publicados entre 1964 y 1966 con el título "Sistemas Tributarios de América Latina", indican que la ley de Nicaragua permite el *drawback* mediante la restitución de los gravámenes "ocasionados por la importación de materia prima incorporada al producto nacional, cuando el producto sea exportado; exención total o parcial de los impuestos sobre la exportación en el monto requerido para permitir la competencia en el mercado externo; exención total o parcial posterior (*drawback*) de los impuestos sobre producción, en el monto requerido para permitir la competencia en el mercado ex-

Cuadro 1
LEGISLACIÓN SOBRE DRAWBACK EN ALGUNOS
PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Devolu- ción de gravá- menes de im- porta- ción	Devolu- ción de impues- tos in- ternos	Legisla- ción conjunta	Legisla- ción separada
Argentina	Sí	Sí	—	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	—
Brasil	Sí ^a	Sí	—	Sí ^a
Colombia	No	No	—	—
Chile	Sí	Sí	Sí	—
Ecuador	No ^b	No	—	—
México	No ^c	No	—	—
Paraguay	Sí	Sí	—	Sí
Perú	Sí	No	—	Sí
Uruguay	Sí	Sí	—	Sí
Venezuela	Sí	Sí	—	Sí

FUENTE: ALALC: *La devolución de derechos e impuestos (drawback) en los países de la ALALC, ALALC/CAPC/I/di 9, 28 de julio de 1965.*

^a El cuadro fue preparado por la ALALC antes de la promulgación de la ley 5025 de 10 de junio de 1966 que otorga para los productos exportados exenciones de impuestos sobre importación, despacho aduanero, consumo, venta, de renovación de la marina mercante y de puertos, y de sellos de operaciones cambiarias. La ley prevé el reembolso del valor de los impuestos únicos sobre combustibles, lubricantes y energía eléctrica que constituyen una parte del costo de las manufacturas y de los productos extractivos beneficiados cuya colocación en el mercado exterior conviene fomentar.

^b La Ley de Fomento Industrial del Ecuador de 1962 prevé la devolución a empresas industriales de "todos los impuestos pagados por la importación de materias primas en la parte que corresponde a la cantidad exportada" siempre que los insumos importados no constituyan más de 50 por ciento del precio de venta en fábrica.

^c El Acuerdo Presidencial a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México de fecha 13 de septiembre de 1961 otorga un conjunto de estímulos fiscales a la exportación de productos industriales que no requieran nueva transformación ni contengan insumos importados que no constituyan más del 20 por ciento del costo del producto. Incluyen lo que el acuerdo designa como "subsidio por el total del impuesto de importación" de insumos para los productos exportados arriba calificados. No se trata de devolución de impuestos sino que el subsidio se tendrá en cuenta "para que los causantes compensen sus adeudos con el Erario Federal".

terno, mediante la restitución del monto de esos impuestos cuando el producto sea exportado." Sus estudios sobre los demás países centroamericanos hacen referencia a estímulos tributarios al desarrollo económico e industrial, pero no se refieren en forma especial a los incentivos fiscales a la exportación *per se*. El estudio sobre

Honduras hace referencia muy indirecta al tema, indicando que en la clasificación de las industrias en básicas, necesarias o convenientes (para fines de estímulo tributario) el gobierno de ese país tiene en cuenta "el ingreso o economía de divisas que produce". En el estudio sobre Panamá se recomienda que "las empresas que exportan bienes producidos en Panamá deben estar exentas de los gravámenes arancelarios sobre los bienes de capital, los productos intermedios y las materias primas, en proporción a la parte de su producción exportada. Este beneficio debería otorgarse sin necesidad de contrato". De esta recomendación se deduce que Panamá no permitía el *drawback*. Los estudios sobre Guatemala y El Salvador no proporcionan datos adicionales sobre la práctica del *drawback* en los países centroamericanos.

b) *Otros regímenes de efectos equivalentes al drawback*

Se ha visto que la característica sobresaliente de las varias formas de *drawback* es la devolución total o parcial de gravámenes. En cambio, otros regímenes de efectos equivalentes o similares prevén la suspensión o exención de estos pagos. Los dos más importantes son el almacenamiento en recintos particulares de mercaderías entradas al territorio aduanero al amparo de una suspensión del pago de los gravámenes a la importación que les son aplicables, con la finalidad de que sean elaboradas o transformadas para su exportación ulterior, y la admisión temporal. Los países de la ALALC que emplean el primero son Colombia y Chile. La admisión temporal se emplea en todos.

i) *Admisión temporal*. Según el anteproyecto de definición común de la ALALC,² "se entiende como admisión temporal, el régimen aduanero que permita la entrada en el país, con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y demás gravámenes de efectos equivalentes, de mercaderías extranjeras con un fin determinado y destinadas a ser expedidas al exterior dentro de cierto plazo, sea en el mismo estado o después de haber sufrido transformación, elaboración o reparación determinadas". Esta definición, aprobada en la segunda reunión de la Comisión Asesora de Asuntos Aduaneros, aún no ha sido adoptada por la Comisión Asesora de Política Comercial. Con excepción de la

² ALALC, *Anteproyecto de normas aduaneras comunes para el régimen de admisión temporal en los países de la ALALC (ALALC/CAPC/I/di 16)*, 30 de julio de 1965.

Argentina,³ el Brasil,⁴ México y el Uruguay, que admiten la transformación, los países de la ALALC aplican el régimen de admisión temporal únicamente a productos individualizables e identificables reexportados en el estado en que se importan, sin transformación; en consecuencia, tal régimen no funciona en estos países como instrumento de promoción de las exportaciones de productos elaborados o manufacturados.

ii) *Almacenamiento con suspensión de pago de derechos.* La nomenclatura y las normas para este sistema de suspensión de pagos varían de una parte a otra. En Chile, por ejemplo, se conoce como el régimen de "almacenes particulares". En Colombia, forma parte del sistema de almacenes generales de depósito. En un documento de la ALALC⁵ se le designa como "el régimen de almacenamiento de mercaderías en recintos particulares para su elaboración o transformación y posterior exportación". El Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas incluye el término inglés *bonded warehouse* o almacén afianzado y lo define como "recintos cerrados y espacios cercados aprobados por la aduana, en los cuales pueden almacenarse mercaderías bajo el control de la aduana, sin pago de derechos ni impuestos aduaneros y en algunos países con hono de garantía".*

Aparte de las variaciones en la nomenclatura y definición del sistema, sus elementos esenciales son los siguientes: hay suspensión de derechos para las materias primas y otros materiales importados para ser elaborados o incorporados en un producto manufacturado que será exportado posteriormente. Las materias primas y materiales así importados quedan bajo el control de la aduana, generalmente en almacenes particulares habilitados para asegurar que realmente se utilicen para fabricar productos que serán exportados. A estos efectos, el importador debe dar una garantía o fianza para cubrir el pago de los derechos (más las multas si proceden) en caso de que no se cumpla con esa condición. Una variante del sistema es el de zonas francas,

³ En la Argentina, aunque el decreto 5343/63 permite la "admisión temporal de materias primas o semielaboradas, para ser reexportadas previo proceso de transformación..." aparentemente este sistema no se ha utilizado mucho.

⁴ En el Brasil, la legislación sobre el *drawback* (decreto 53967 de 16 de junio de 1964) prevé no sólo el reintegro de derechos de importación sino la suspensión de éstos en casos calificados.

⁵ ALALC, Comisión Asesora de Política Comercial, *El régimen de almacenamiento de mercaderías en recintos particulares para su elaboración o transformación y posterior exportación* (examen preliminar), (ALALC/CAPC/I/di 7), 29 de julio de 1965.

* Traducción no oficial.

dentro del recinto aduanero, donde la materia prima o materiales importados se transforman para su exportación.

iii) *Importación compensatoria.* Otro régimen de efectos equivalente al del *drawback* es el de importación compensatoria que se emplea en el Brasil y Colombia. En este sistema, en vez de devolver los derechos y gravámenes pagados al importarse la materia prima y materiales utilizados en la manufactura del producto exportado, se permite al industrial reponer la materia prima y los materiales importándolos libres de tales derechos y gravámenes. Este régimen no puede clasificarse entre los de devolución de pagos ni los de suspensión de éstos; es más bien un caso de exención postergada.

c) *Exención o devolución de los impuestos internos*

Para simplificar el análisis de la exención o devolución de los impuestos conviene hacer una somera clasificación distinguiendo entre los que gravan la renta percibida, al momento de su ingreso (impuestos directos) y los que gravan el pago de renta gastada (impuestos indirectos). (Véase el cuadro 2.)

La exención o devolución de impuestos indirectos es una práctica comúnmente aceptada en el comercio internacional. En cambio no lo es para los impuestos internos directos aunque se permite en la práctica, y hasta se aceptó en algunos casos, en las normas internacionales establecidas.

Entre los impuestos indirectos, los que gravan el consumo son de especial interés para el presente estudio y, en su conjunto, parecen ser el grupo que más formas ha tomado. Por ejemplo, el impuesto sobre la venta puede ser de aplicación múltiple al afectar al fabricante, al mayorista y al minorista, o de aplicación única y aún doble; puede incidir sobre consumos específicos o sobre las ventas en general y, por otra parte, puede aplicarse sólo sobre la base del valor agregado en cada etapa.

Aparte las diferencias en los sistemas de aplicación de los impuestos se encuentra la falta de nomenclatura y definiciones precisas. Así, un determinado impuesto general sobre la venta, de tipo múltiple, puede tener muchas designaciones diferentes, todas correctas, pero casi ninguna completa o precisa. Éstas incluyen "impuesto de consumo", "impuesto de venta", "impuesto plurifase", "impuesto en cascada", "impuesto de etapa múltiple", "impuesto acumulativo", "impuesto sobre cifras de negocios". Conviene aclarar que un impuesto sobre la venta que grava varias fases (fabricante, mayorista, minorista,

Cuadro 2
CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

<i>Impuestos internos</i>		<i>Impuestos externos</i>	
<i>Impuestos directos</i>	<i>Impuestos indirectos</i>	<i>Impuestos directos</i>	<i>Impuestos indirectos</i>
1. Sobre las utilidades de las sociedades de capital	1. Sobre la producción	Sobre las exportaciones ^a	1. Derechos aduaneros a la importación
2. Sobre la renta	2. Sobre el consumo: a) general sobre la venta de aplicación única o múltiple b) sobre consumos específicos ("Excise taxes") de aplicación única o múltiple		2. Otros gravámenes a la importación (como recargos cambiarios, impuestos adicionales, etc.)
	3. Sobre transferencias (herencias, regalos, etc.)		

^a Véase, *Reforma tributaria para América Latina: II. Problemas de política fiscal*. (Documentos y actas de la conferencia celebrada en Santiago de Chile en diciembre de 1962), "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina" por Víctor Urquidí, p. 16, donde se explica que "El impuesto a la exportación... no puede considerarse propiamente como un impuesto directo, sino como un gravamen sustitutivo en parte del impuesto sobre la renta..." El mismo concepto se encuentra en otro documento de la Conferencia: "Los impuestos sobre la producción y el consumo y el desarrollo económico", por José M. Naharro.

subminorista) es múltiple o plurifásico pero no necesariamente acumulativo. Por ejemplo, un impuesto de venta múltiple sobre el valor agregado se aplica a las diferencias entre el precio de venta y el costo de un producto en sus varias etapas de transformación y transferencia y evita así los efectos acumulativos de un impuesto múltiple que se basa, en todas las etapas, en el precio de venta.

Un ejemplo aritmético ilustrativo es el siguiente: un impuesto de 5 por ciento sobre la venta se aplica a varias etapas de transferencia de una mercadería. El caso A muestra el efecto del impuesto múltiple acumulativo y el caso B, el efecto cuando el impuesto múltiple no es acu-

mulativo sino que se aplica sobre el valor agregado en cada etapa de transformación o transferencia (diferencia entre el costo y el precio de venta). (Véase el cuadro al pie de la página.)

Cabe observar que en comparación con un impuesto de efectos acumulativos, el impuesto sobre el valor agregado tiene grandes ventajas para resolver problemas relacionados con la armonización de los incentivos fiscales en una zona de integración económica. Éstas se discutirán más adelante cuando se examinen los problemas que surgen en la práctica al aplicar los estímulos fiscales a la exportación.

Otra modalidad a la cual debe hacerse referencia en relación con el tema de la devolución

	<i>Caso A</i>					<i>Caso B</i>								
	<i>Precio de venta</i>		<i>Porcentaje impuesto</i>		<i>Monto impuesto pagado</i>	<i>Precio de venta</i>	<i>Costo</i>		<i>Valor agregado</i>	<i>Porcentaje impuesto</i>	<i>Monto impuesto pagado</i>			
Etapa 1	200	×	.05	=	10	200	—	100	=	100	×	.05	=	5
„ 2	300	×	.05	=	15	300	—	200	=	100	×	.05	=	5
„ 3	400	×	.05	=	20	400	—	300	=	100	×	.05	=	5
„ 4	500	×	.05	=	25	500	—	400	=	100	×	.05	=	5
Total de impuestos pagados					70									20

de los impuestos internos es la devolución total o parcial de los aportes patronales de seguro social. Francia y Australia han empleado esta técnica. Según algunos documentos del GATT, esta práctica constituiría un subsidio.⁶ Sin embargo, la posición legal es vaga y se presta a interpretaciones sobre todo por parte de los países que todavía no se han adherido a la modificación del artículo XVI del acuerdo del GATT que trata de los subsidios. Este punto se discutirá con mayor detalle en otra sección del presente artículo.

Faltando un análisis técnico y detallado de la legislación de los países latinoamericanos respecto a la devolución de impuestos internos indirectos, sólo cabe referirse a los datos incompletos recogidos hasta ahora. El documento de la ALALC⁷ sobre *drawback* señala que “no se advierte orientación definida en la materia, puesto que ciertos países permiten la devolución de todos los impuestos internos y otros sólo de algunos. No existe tampoco orientación clara en cuanto al monto de la devolución, esto es, si comprende el total de las sumas pagadas por concepto de impuestos o sólo una parte”.

“Puede anotarse, en cambio, cierta tendencia a devolver los impuestos bajo la forma de porcentaje del valor *FOB* del producto exportado, lo cual aparte de dar mayor flexibilidad al mecanismo administrativo que se establezca, permite obviar la devolución del total de los impuestos pagados.”

Señala ese documento que los impuestos devueltos son: *a)* en el Brasil, el impuesto de consumo;⁸ *b)* en la Argentina, los impuestos pagados en el mercado interno (hasta 6, 12 y 18 por ciento del valor *FOB* de los productos exportados, de acuerdo con la clasificación de los productos según su grado de elaboración);⁹ *c)* en Chile, todos los impuestos internos aplicables a las mercaderías favorecidas, con excepción del impuesto a la renta o sus substitutivos, los impuestos territoriales y los destinados a fines previsionales o a la Corporación de la Vivienda,¹⁰ *d)* en el Pa-

⁶ GATT, *Training Manual*, vol. 1, Ginebra, 1961, p. 131, e *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, noveno suplemento, Ginebra, 1961.

⁷ *La devolución de derechos e impuestos (drawback) en los países de la ALALC*, op. cit., p. 14.

⁸ Véase la nota a) al cuadro 1 con las provisiones de la ley 5025 de 1966.

⁹ El decreto 3969/60 prevé para la mayor parte de los productos exportados exención del impuesto sobre la venta (un gravamen de 10 por ciento sobre el valor agregado). La exención a que hace referencia el documento de la ALALC fue otorgada por decreto 46/65 y rige para los demás impuestos internos indirectos.

¹⁰ La nueva ley de fomento de las exportaciones (16528 de agosto de 1966) permite, con algunas excepciones, la devolución de hasta 30 por ciento del valor de las exportaciones para productos especificados en

raguay, la totalidad del impuesto del consumo interno; *e)* en el Uruguay, los impuestos internos, al parecer, por su monto total; *f)* en Bolivia, los impuestos, patentes, recargos y timbres que gravan la producción, consumo y venta de los productos exportados; *g)* en Venezuela, el total de los impuestos internos que expresamente señalen las disposiciones pertinentes.

Con respecto a la exención y devolución de impuestos internos directos, aunque lo usual en los acuerdos comerciales internacionales es que se admitan estas prácticas como excepción o que no las anoten entre las técnicas permitidas, es sabido que este tipo de impuesto puede tener repercusiones sobre los precios de los productos aunque sea indirectamente y con cierta demora. Cosciani¹¹ ha señalado que “la teoría económica más reciente admite que el impuesto sobre las sociedades, al menos en lo que concierne a plazos largos y mercados de economías desarrolladas, se incluye en el costo de la producción y el gravamen respectivo concurre a formar el precio del producto. Si se acepta este fenómeno, se deduce que el reembolso a la exportación y el derecho de compensación a la importación deben extenderse de los impuestos indirectos a los directos”. En cambio este autor y otros admiten la imposibilidad de calcular la incidencia de los impuestos directos sobre los precios.

Aunque el GATT se ha pronunciado en contra de la exención y devolución de impuestos internos directos (que se discutirá en detalle en la sección correspondiente a los subsidios), en la práctica, muchos países fomentan sus exportaciones utilizando estos procedimientos. El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial especifica las clases de industrias que gozarán de “exención total de impuestos sobre la renta y utilidades”, por períodos que varían según la clasificación de la industria. En Colombia, el ingreso neto imponible derivado de las exportaciones queda exento del impuesto sobre la renta. Para tales propósitos, se presume que el ingreso neto derivado de esa fuente es equivalente a 40 por ciento del valor bruto de las ventas de los productos exportados. (Algunos productos, como el café, el petróleo y sus derivados, los bananos, el cuero de vacuno sin elaborar y los metales preciosos, no

una lista y estipula que el Presidente de la República “podrá tomar como referencia la incidencia de los impuestos pagados en el costo o precio de esos productos”.

¹¹ Cesare Cosciani, “Problemas fiscales de un mercado común”, publicado en *Reforma tributaria para América Latina, III, Problemas de política fiscal* (Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, Conferencia sobre política fiscal), Unión Panamericana, Washington, 1964.

gozan de estas exenciones.)¹² En el Brasil, la ley 4663/65, publicada en el Diario Oficial del 4 de junio de ese año, creó estímulos para aumentar la productividad y contener el alza de precios que tienen repercusiones sobre la exportación. El artículo 5 prevé que durante los ejercicios de 1966, 1967 y 1968¹³ las empresas podrán deducir del lucro sujeto al impuesto de la renta la parte correspondiente a las exportaciones de productos manufacturados determinada por la Comisión de Comercio Exterior, cuya penetración en el mercado internacional conviene promover. Agrega que el cálculo de la parte del lucro imponible atribuida a las exportaciones de los productos manufacturados se hará suponiendo que esa utilidad tiene la misma participación porcentual que la que corresponda a esos productos en los ingresos de la empresa.¹⁴

La India presenta un caso especialmente interesante. Para fomentar la exportación ese país permite: la devolución general del impuesto sobre la renta vinculada con los ingresos de las exportaciones; una devolución especial y un crédito impositivo, ambos vinculados con el volumen de las exportaciones; y el *drawback* o devolución de derechos aduaneros pagados en la importación de materias primas. La ley de Hacienda de 1962-63 prevé la devolución de la décima parte del impuesto sobre la renta atribuible al ingreso procedente de las exportaciones. La ley de Hacienda 1963-64 permite una devolución adicional del impuesto sobre la renta en el caso de las exportaciones de las industrias esenciales, es decir, las incluidas en la lista anexa a la ley de Desarrollo y Ordenamiento de 1951. Se calcula la devolución multiplicando la tasa media del impuesto sobre la renta pagada por concepto de ingresos de las exportaciones por el monto correspondiente al dos por ciento del valor de las exportaciones. Dicha tasa media es la tasa efectiva que resulta después de la devolución general prevista en la ley de 1962-63 mencionada más arriba. En cuanto al crédito impositivo, en 1965 se aplicaron a determinados productos de exportación tasas que varían entre 2 y 15 por ciento del valor de las exportaciones. El monto del crédito puede aplicarse al pago de impuestos sobre la renta que vence en el año en curso o dentro de los doce meses siguientes. Si el monto de la devolución excede al del impuesto sobre la renta, se devuelve la diferencia en efectivo.

Tanto este crédito como la devolución espe-

¹² Organización de los Estados Americanos, *A Statement of the Laws of Colombia in Matters Affecting Business*, Washington, D. C., 1963.

¹³ La ley 5025 de 10 de junio de 1966 extiende el plazo hasta fines de 1971.

¹⁴ Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, *Boletín Legislativo* N° 33, 14 de junio de 1965.

cial se vinculan con el volumen de las exportaciones y por lo tanto pueden considerarse como subsidios de precios. Sin embargo el gobierno considera que el crédito constituye una compensación a los exportadores por el pago de varios impuestos, es decir, una clase de *drawback*.

d) *Otros incentivos a las exportaciones equivalentes a los fiscales; los tipos de cambio*

Un instrumento monetario gubernamental que actúa en combinación con los incentivos y desincentivos fiscales y que a veces respalda y otras anula las medidas de exención de impuestos, es la política cambiaria y monetaria. Los propósitos y los efectos de esta política se encuentran tan estrechamente vinculados con los de la política fiscal que la separación convencional de los dos temas en la teoría económica parece a veces artificial, tanto más cuanto que tal separación lleva a los gobiernos a tomar en un campo medidas que contradicen a las que se adoptan en otro. Un tipo de cambio sobrevaluado tiene el efecto de un impuesto sobre las exportaciones y un tipo de cambio subvaluado constituye un subsidio. En algunos países en desarrollo el tipo de cambio lo determina predominantemente el grado de eficiencia de los sectores tradicionales de exportación y resulta muy sobrevaluado para las exportaciones de otros tipos de productos, sobre todo los manufacturados cuyos costos de producción son relativamente altos. Hasta donde se sabe, no se ha hecho hasta ahora ningún estudio para evaluar si los desincentivos a las exportaciones de productos manufacturados se compensan con otras ventajas del tipo de cambio. De otro lado, la aplicación de tipos de cambio múltiples puede, en ciertos casos, constituir una forma de subsidiar a las exportaciones de productos con tipos de cambio más favorables. El GATT permite la aplicación de derechos *antidumping*, o compensatorios, en esos casos.¹⁵

2. *Problemas que plantean en el orden nacional el establecimiento y aplicación del drawback y de regímenes complementarios*

a) *Posibilidad de que los incentivos constituyan o lleguen a constituir subvenciones*

Como se indicó en la introducción, uno de los principios generales del comercio internacional estipula que el monto del reintegro de gravámenes no podrá exceder el monto de los gravámenes pagados efectivamente, pues todo exceso sobre esta cantidad es un subsidio y puede indu-

¹⁵ Véase la nota al párrafo 2 del artículo VI del Acuerdo General del GATT.

cir al país importador a aplicar derechos *anti-dumping* o compensatorios. Además de este principio general existen otros conceptos aceptados referentes a tipos especiales de incentivos que se consideran subsidios.

Con respecto al primer caso las provisiones pertinentes del Acuerdo General del GATT son las siguientes:

El artículo VI, párrafo 1 del Acuerdo del GATT reconoce "que el *dumping*, que permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, es condenable cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional". El párrafo 2 del mismo artículo estipula que "con el fin de contrarrestar o impedir el *dumping*, toda parte contratante podrá percibir, sobre cualquier producto objeto de *dumping*, un derecho *antidumping*..."¹⁶ En el párrafo 4 consta: "Ningún producto del territorio de una parte contratante, importado en el de otra parte contratante, será objeto de derechos *anti-dumping* o de derechos compensatorios por el hecho de que dicho producto esté exento de los derechos o impuestos que gravan el producto similar cuando esté destinado al consumo en el país de origen o en el de exportación, ni a causa del reembolso de esos derechos o impuestos."

El artículo XVI establece en el párrafo 4 que "a partir del 1 de enero de 1958, o lo más pronto posible después de esta fecha, las partes contratantes dejarán de conceder directa o indirectamente toda subvención, de cualquier naturaleza que sea, a la exportación de cualquier producto que no sea un producto básico, que tenga como consecuencia rebajar su precio de venta de exportación a un nivel inferior al del precio comparable pedido a los compradores del mercado interior por un producto similar".

Aunque los problemas que surgen de la aplicación de incentivos fiscales a la exportación en el marco de programas de integración económica se tratarán en la sección siguiente, conviene incluir en la presente sección, conjuntamente con las informaciones sobre la posición del GATT

¹⁶ En una nota aclaratoria al mismo párrafo se indica que "el recurso a tipos de cambio múltiples puede constituir, en ciertas circunstancias, una subvención a la exportación, a la cual se pueden oponer los derechos compensatorios enunciados en el párrafo 3, o puede representar una forma de *dumping* obtenida por medio de una depreciación parcial de la moneda de un país, a la cual se pueden oponer las medidas previstas en el párrafo 2". Un ejemplo de la aplicación de este párrafo fue la imposición, por los Estados Unidos, de un derecho compensatorio sobre las importaciones de *tops* de lana del Uruguay. (Véase GATT, *Derechos antidumping y derechos compensatorios*, Ginebra, 1958.)

frente a los subsidios, algunas referencias a las provisiones pertinentes de varios tratados internacionales de integración económica. La inclusión de este material permitirá apreciar la evolución de los conceptos y principios mundiales sobre el tema de los subsidios.

A este respecto, el Tratado de Montevideo en su artículo 52 prevé que "Ninguna parte contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios y otras medidas que puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la Zona" pero agrega que "No se considera subsidio a la exoneración en favor de un producto exportado de los derechos o impuestos que gravan el producto o sus componentes cuando se destine al consumo interno, ni la devolución de esos derechos e impuestos (*drawback*)".

De otro lado, el tema del *drawback* se discutió ampliamente en la primera reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial de la ALALC y uno de los puntos sobre los cuales se logró unanimidad de pareceres fue que "La cantidad que se pague a título de devolución no podrá exceder la suma total de los gravámenes de importación efectiva y realmente pagadas por las materias primas y demás materiales utilizados en la producción, elaboración o acondicionamiento de las mercaderías que se exportan" y que "Los pagos que excedan el límite anterior serán considerados como subsidios en los términos del artículo 52 del Tratado en la parte del exceso".¹⁷

Respecto al caso del Programa de Integración Económica Centroamericana, existe una diferencia entre lo que se permitió en el reglamento del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana de 1958 y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en 1960. El capítulo IV, artículo XI, del primero, después de prohibir las prácticas de un estado signatario que se traduzcan "en el establecimiento de precios de venta de determinada mercancía en los otros Estados contratantes a niveles inferiores a los que resultarían del juego normal del mercado en el país exportador", estipula: "Sin embargo, no se considerarán como subsidios a la exportación las exenciones o devoluciones tributarias que con carácter general conceda uno de los Estados signatarios con objeto de fomentar en su territorio la producción de determinadas mercancías. Tampoco se tendrá como subsidio a la exportación, la exención de impuestos internos de producción, de venta o de consumo que recaigan en el Estado

¹⁷ ALALC, *Informe final de la primera reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial (ALALC/CAPC/1/Informe)*, 13 de agosto de 1965, pp. 18 y 19.

exportador sobre las mercancías objeto de exportación al territorio de otro Estado.”

En el capítulo III, artículo XI, del segundo Tratado, se establece: “Sin embargo, no se consideran como subsidios a la exportación las exenciones tributarias que con carácter general conceda uno de los Estados signatarios con objeto de fomentar la producción. Tampoco se tendrá como subsidio a la exportación la exención de impuestos internos de producción, de venta o de consumo, que recaigan en el Estado exportador sobre las mercancías objeto de exportación al territorio de otro Estado.” Ambos tratados están todavía en vigor aunque el segundo prevalece sobre el primero (véase el artículo XXVII). Se ha averiguado que la no referencia a devoluciones tributarias en el tratado de 1960 constituye un cambio premeditado en la política seguida; el *drawback* está prohibido solamente para los productos que gozan de libre comercio entre países centroamericanos pero se permite para los productos que no están sujetos a este régimen.

El Tratado de Roma¹⁸ tampoco permite la devolución de impuestos en exceso de los gravámenes efectivamente pagados, al estipular en su artículo 96 que: “Los productos exportados al territorio de cualquier Estado Miembro no serán objeto de devolución de gravámenes internos en monto que exceda al de los gravámenes directos o indirectos impuestos sobre ellos”.* (El artículo 97 permite que “Todo Estado Miembro que aplique un impuesto sobre cifra de negocios calculado mediante un sistema acumulativo con etapas múltiples, puede establecer para los gravámenes internos sobre productos importados o para los *drawbacks* que otorgan a productos exportados, tasas medias aplicables a determinados productos o grupos de productos, siempre que tal Estado no contravenga los principios establecidos en los artículos 95 y 96”).*

En cambio, el reglamento de la Asociación Europea de Libre Intercambio en torno al *drawback* es mucho más restrictivo. El 31 de diciembre de 1966 entró en vigor el artículo 7 revisado de la Convención de Estocolmo que autoriza a los países miembros a negar el tratamiento de libre comercio zonal a los productos que fueran objeto de *drawback* en el país en que experimentaron la última etapa de elaboración. Sin embargo, esa autorización se refiere al *drawback* en su sentido más restringido, vale decir, a la devolución de gravámenes de importación; y se

ha interpretado el artículo como permitiendo la devolución de impuestos internos. Cabe señalar que se permite también la devolución de gravámenes de importación para ciertos productos agrícolas sin perjuicio de que los productos exportados elaborados a base de ellos puedan ser objeto de libre importación en los países de la Asociación.

En la primera parte de esta sección se pasó revista a las posiciones adoptadas en los acuerdos internacionales frente a la prohibición de los subsidios y al grado máximo de reintegro y exención de impuestos que es permisible para que esas medidas no constituyan subsidios. En la segunda parte se hará referencia a las provisiones de algunos de los mencionados acuerdos, o a la posición que mantienen las asociaciones respectivas, sobre los diversos tipos de prácticas (fiscales o similares) que constituyen subsidios. No puede afirmarse que esas posiciones se hayan asentado hasta el punto de haberse convertido en verdaderos principios del comercio internacional pues hay a su respecto francas divergencias de opinión y de formas de aplicación. En cuanto a la posición del GATT, los gobiernos que estuvieron dispuestos a aceptar la adición del párrafo 4 al artículo XVI del Acuerdo General acordaron que las siguientes prácticas han de considerarse generalmente como subsidios, en el sentido indicado en dicho párrafo:

“a) Sistema de no retrocesión de divisas o prácticas análogas que implican la concesión de una prima a las exportaciones o las reexportaciones.

”b) Concesión por los gobiernos de subvenciones directas a los exportadores.

”c) Exoneración de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social, concedida a las empresas industriales y comerciales para las exportaciones.

”d) Exoneración, para los productos exportados, de las imposiciones o cargas distintas de las imposiciones fijadas para la importación o los derechos indirectos impuestos en una o más fases sobre los mismos productos cuando se venden en el mercado interior, o abono, para los productos exportados, de sumas superiores a las que se perciban efectivamente en una o más fases sobre dichos productos en forma de derechos indirectos o de imposiciones a la importación, o en ambas formas a la vez.

”e) Venta, por el Estado o por organismos de Estado, de primeras materias importadas a empresas exportadoras, en condiciones diferentes de las que se apliquen para el mercado interior, si dicha venta se efectúa a un precio inferior a la cotización mundial.

”f) En materia de garantía pública de los

¹⁸ Véase, Publishing Services of the European Communities. *Treaty Establishing the European Economic Community and Connected Documents* (8012/5/XII/1962/5), Bruselas, 1957.

* Traducción no oficial.

* Traducción no oficial.

créditos de exportación, percepción de primas cuyos tipos no puedan manifiestamente compensar, a largo plazo, los gastos sufragados y las pérdidas sufridas por los organismos de seguro-crédito.

"g) Concesión de créditos por gobiernos (u organismos especializados bajo su control) a los exportadores a tipos inferiores a aquellos a los que hayan podido obtener los fondos que utilicen con este fin.

"h) Gobiernos que se encarguen de sufragar total o parcialmente los gastos de los exportadores para procurarse créditos."¹⁹

Esta lista de subsidios la obtuvo un grupo de trabajo del GATT, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, que ya había realizado trabajos sobre el mismo tema. Los países industrializados signatarios del GATT estiman que los subsidios perjudican a todas las partes interesadas y obstaculizan el curso normal de las operaciones comerciales mundiales y que por conveniencia propia es aconsejable no emplear tales prácticas. Sin embargo, los países de menor desarrollo relativo que son miembros del GATT no han suscrito en general el párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo General, párrafo al cual se refiere la lista citada y que sólo se añadió a dicho artículo en 1958. Cabe suponer que aunque los países que no han suscrito el párrafo no están obligados a someterse a sus disposiciones, los estados miembros del GATT que lo han suscrito tienen el recurso de queja ante la organización si consideran perjudicial el otorgamiento de un subsidio de exportación por otro estado miembro.

Según la lista de subsidios en referencia, no todos los impuestos indirectos pueden reintegrarse. El punto cuarto de la lista se refiere a la exención de cargas o gravámenes que no estén vinculados a la importación ni sean gravámenes indirectos, aplicados en una o en varias etapas, sobre los mismos bienes cuando se venden para consumo interno. Al decirse "sobre los mismos bienes" parece dudosa la exención de los gravámenes pagados sobre combustibles y maquinaria, punto sobre el cual ni siquiera los países industrializados han podido ponerse de acuerdo. El Reino Unido, por ejemplo, introdujo recientemente el reintegro del impuesto sobre la nafta que utilizan las fábricas que producen para la exportación; Italia y otros países han hecho lo mismo, en tanto que Suecia y otros países industrializados consideran, por el contrario, que ese tipo de reintegro constituye una subvención a las exportaciones. Como se señaló antes, algunos países industrializados permiten también el reintegro

¹⁹ GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, noveno suplemento, *op. cit.*, p. 200.

de las contribuciones por concepto de seguro social vinculadas a las producciones para la exportación aunque en el tercer punto de la lista del GATT esta práctica aparece como subsidio.

Un aspecto de los incentivos fiscales a la exportación que es confuso tanto en la teoría como en la práctica se relaciona con la distinción entre impuestos internos directos y los estímulos relacionados con la aplicación, exención y devolución de uno y otro tipo de impuestos. (Se recordará que los impuestos internos directos gravan las ganancias de la empresa o el individuo, mientras que los indirectos gravan directamente la producción, venta, compra transferencia o consumo del producto o de sus componentes.) La norma más habitual, particularmente entre grupos de países que forman zonas de integración económica, es permitir la devolución de impuestos indirectos para corregir las distorsiones en las condiciones de competencia entre los países, mientras que la devolución de impuestos directos se admite sólo como excepción o sencillamente no se menciona entre las técnicas permitidas.

El artículo 98 del Tratado de Roma estipula que "Con excepción de los impuestos sobre cifra de negocios, de los impuestos sobre el consumo y de otras formas de gravámenes indirectos, no podrán otorgarse exenciones ni devoluciones de los gravámenes sobre las exportaciones hacia otros Estados miembros, ni podrán imponerse derechos compensatorios sobre las importaciones provenientes de Estados miembros, salvo que la aplicación de tales medidas por un período limitado haya sido aprobada en el seno del Consejo, por una mayoría determinada de votos y convalidando a una propuesta de la Comisión".*

Entre los gravámenes cuya exención o devolución no está permitida, salvo en casos excepcionales y por períodos limitados, se incluyen los impuestos internos directos.

La posición del GATT frente a la práctica de permitir exenciones o devoluciones de impuestos directos para fomentar las exportaciones se describe así:²⁰ "Todos los gobiernos aceptan entonces la exención de los impuestos indirectos, de los impuestos sobre cifra de negocios y similares, pero rechazan las prácticas que vayan más lejos, entre ellas el reintegro de los impuestos directos. Consideran que éste constituye una auténtica subvención por cuanto los impuestos directos son parte del costo de producción. Algunos países aplicaron durante unos pocos años un sistema por el cual los productores pagaban el impuesto sobre las utilidades industriales y co-

* Traducción no oficial.

²⁰ Véase GATT, *Training Manual*, vol. 1, *op. cit.*, p. 131.

merciales, o el impuesto sobre la renta, no sobre el total de su producción, sino solamente sobre la parte de la producción que se vendía en el mercado interno; en otras palabras, había reintegro o exención del impuesto directo para la parte de las ventas vinculada al comercio de exportación. Tal práctica se consideró como subvención, y está incluida en la lista de subsidios preparada por la OCDE y luego por el GATT. No obstante, el GATT espera que muy pronto esta práctica se eliminará totalmente.”* (El tercer punto en la lista de subsidios del GATT que se citó en páginas anteriores se refiere a la remisión de los impuestos directos.)

A pesar de la posición que mantiene el GATT sobre la materia se recordará que la práctica de vincular los programas de fomento de las exportaciones con el empleo de técnicas de exención y devolución de impuestos internos directos se sigue en numerosos países, entre ellos varios de América Latina. En otra sección del estudio se mencionan algunos casos concretos.

Las disposiciones citadas ponen de relieve la importancia de distinguir entre los incentivos fiscales a la exportación que se limitan a corregir las distorsiones en los precios que ocasionan los impuestos de importación o internos que gravan directamente un producto o sus componentes, y los que se considera que constituyen un subsidio al precio de las exportaciones. Esta distinción reviste importancia no sólo en los países que forman parte de zonas de integración o de libre comercio sino en todos los que son miembros del GATT y que deben, en consecuencia, cumplir con las disposiciones de éste, así como en otros que desean o necesitan mantener relaciones comerciales ajustándose a principios y normas de aceptación general en el comercio internacional. Sin embargo, una de las tareas más difíciles de la política fiscal en el sector de las exportaciones es evaluar la naturaleza y los efectos de ciertos tipos de incentivos —o de combinaciones de ellos— para determinar si en la práctica constituyen o no subsidios.

Finalmente, conviene subrayar que el reglamento del Acuerdo General del GATT condena la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior al normal sólo cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente el establecimiento de una producción nacional. Vale decir, que si no hay perjuicio, si el resultado de la práctica es sólo permitir al país importador comprar a un precio más favorable, el subsidio no se condena. Asimismo,

el Tratado de Montevideo prohíbe los subsidios que “perturban las condiciones normales de competencia dentro de la zona”.

b) *Dificultades en la aplicación de los incentivos*

Aunque los regímenes de incentivos a la exportación traen consigo beneficios económicos y aunque se considera que no han significado, en la mayoría de los casos, disminución de las rentas fiscales por efecto de fraude, ni han afectado gravemente a las arcas fiscales de los países en que los impuestos de que se trata constituyen parte importante de sus ingresos tributarios, suelen encontrarse graves problemas en su aplicación.

En efecto, en relación con el *drawback*, uno de los inconvenientes deriva de la dificultad de precisar la cantidad de materia prima y otros insumos incorporados al nuevo producto y por ello se han introducido variantes a este régimen. En algunos casos es posible resolver esa dificultad confeccionando planillas que sirven de base a cada artículo para la devolución de los derechos correspondientes. Para simplificar el régimen de *drawback*, y facilitar su aplicación, la legislación argentina ha optado por un mecanismo de “tipificación” de la materia prima extranjera incorporada o utilizada en el producto exportable. (Además, este país permite la devolución de 6, 12 o 18 por ciento del valor *job* de las exportaciones por concepto de impuestos internos pagados.) Otros países, como Chile y el Uruguay, devuelven un porcentaje del valor *job* de la mercadería (puesta en puerto de embarque) que haya incorporado o utilizado en su elaboración materia prima o materiales importados. En el Perú existe un sistema parecido: el exportador, antes de efectuar el embarque, solicita a la Dirección de Industrias que determine los insumos importados e incorporados o utilizados en el producto por exportarse y el porcentaje del valor *job* del mismo que corresponde devolver por concepto de derechos de importación pagados por esos insumos.

De los países latinoamericanos, parece que la Argentina ha prestado mayor atención a los problemas que presenta el *drawback* y ha reglamentado en forma más cuidadosa el funcionamiento de éste. El decreto 8051 de 10 de agosto de 1962²¹ ordena mejor las disposiciones de los anteriores sobre el tema (614/60 y 5931/61) e introduce nuevas medidas tendientes a acelerar el trámite de tipificación.

²¹ *Guía Práctica del Exportador e Importador*, Buenos Aires, agosto de 1962, pp. 596-598.

* Traducción no oficial.

El artículo 1º ordena las mercaderías a que se refieren las disposiciones y que son:

Materias primas utilizadas en el proceso de elaboración de las mercaderías exportadas y/o sus embalajes, acondicionamientos y/o envases;

Mercaderías y productos que sin sufrir transformación, se incorporan en el proceso de elaboración, y/o armado de las mercaderías exportadas, y/o sus embalajes, acondicionamientos, y/o envases;

Los embalajes, acondicionamientos, etc. de las mercaderías que se exportan.

Compete a la Secretaría de Estado de Industria y Minería determinar en forma genérica la tipificación, de oficio o a pedido de parte, y los montos que deberán reintegrarse por cada concepto. La tipificación a pedido de parte se solicita a la Secretaría por declaración jurada, que contenga datos por unidad del producto tipificado refiriéndose al peso neto, medidas, denominación técnica y comercial del producto exportado, cantidad de materia prima utilizada, de origen importado, detalle de los impuestos, recargo, etc. devengados, costo y fletes en divisas y en moneda nacional, etc.

Los reintegros se calculan tomando como base los insumos utilizados en la fabricación a los niveles que los rendimientos tecnológicos señalen como normales, y a su valor de costo se restan los valores que se atribuyan como recuperación de merma. El reintegro resulta, entonces, de la aplicación de un porcentaje sobre dicho valor neto, igual al porcentaje que representa sobre el costo del total de la materia prima el importe de los derechos adicionales, recargos y/o contribuciones pagados con motivo de su importación.

La Dirección de Aduanas a efectos de pagar los reintegros toma de su recaudación diaria por conceptos de recargos de importación los fondos necesarios para efectuar los pagos previstos. Toda tipificación deberá ser resuelta dentro de los 90 días corridos desde la fecha de su presentación a la Secretaría de Industria, o desde la fecha de resolución que se haga de oficio.

En algunos casos la devolución de impuestos tiene poca importancia práctica debido a su escasa incidencia en el costo de producción. Así ocurrió en Chile hasta agosto de 1966, cuando la ley 16528 elevó a un máximo de 30 por ciento del valor *fob* o *cif*, según el caso, de las exportaciones, la suma que puede devolverse por concepto de "impuestos, contribuciones, gravámenes y derechos". En algunos casos excepcionales, relacionados con la importación de maquinaria para industrias manufactureras, la devolución puede exceder del 30 por ciento. Los porcentajes del valor de las exportaciones que

se devolverán, y que tendrán en general, un máximo de 30 por ciento, variarán según el producto y serán aplicables a productos incluidos en una lista preparada por el gobierno. Se considera que en el Perú el *drawback* también se ha aplicado en forma restringida por la poca incidencia de la suma devuelta en el costo de la producción.

Otro problema relacionado con el funcionamiento del *drawback* es su forma de organización en varias legislaciones, que lo hacen engorroso y poco conveniente para los exportadores. Así, las oficinas recaudadoras, por su propia naturaleza, están organizadas para recibir tributos y no para devolverlos y además, dado el tiempo que demora la tramitación de los reintegros, tipificación de la mercadería y gestiones que el exportador debe realizar en dichas oficinas, muchos (sobre todo cuando se trata de pequeños empresarios) consideran que no es provechoso ocuparse de conseguir la devolución de los impuestos devengados. Este factor suele desalentar a empresarios nuevos o innovadores dispuestos a entrar con su producción en los mercados internacionales.

Otra dificultad es la demora en la devolución del monto de los impuestos desde el momento en que el importador efectúa el pago de los mismos. El reintegro sólo se hace después de que la mercadería ha sido embarcada y aunque el plazo que media entre el embarque y el reintegro de los derechos podría ser solamente cuestión de días, el plazo que media entre la importación y la fecha de reintegro, que abarca todo el período de industrialización, puede durar varios meses y hasta más de un año. En países, como muchos de los de América Latina, sometidos a fuertes y constantes presiones inflacionarias, esta demora en la devolución de los gravámenes redundaría en una pérdida grave para el productor-exportador. A este respecto, el régimen de importación compensatoria practicado en el Brasil y Colombia, presenta sobre el *drawback* la ventaja de obviar el inconveniente de esta clase de pérdida, aunque no subsana la dificultad de determinar con suficiente precisión el contenido importado de los productos que se exportan, fuera de que representa gastos iniciales relativamente altos para el nuevo exportador. Éste puede aprovechar la exención sólo cuando importa por segunda vez, mientras sus competidores establecidos ya se benefician de ella.

Podría concluirse que en varios países de América Latina, dadas las condiciones inflacionarias, y la complejidad en la tramitación de los reintegros, el régimen de *drawback* mismo resulta de uso práctico restringido. Lo más frecuente en algunos países es que se siga con el régi-

men de admisión temporal, como en el Uruguay, o el de almacenes particulares, como en Chile.

El régimen de admisión temporal, aunque allana algunas dificultades que presenta el *drawback*, plantea el problema, en el caso de la reexportación con modificación, de seguir los pasos a la mercadería que entró al país y establecer que toda ella ha sido realmente utilizada en la producción de las manufacturas exportadas. Este problema de control se agudiza en países con territorio extenso o cierto grado de diversificación industrial. De ahí que la admisión temporal suele aplicarse a mercaderías identificables e individualizables que vuelven a salir en el mismo estado en que entraron, como vehículos de turistas en tránsito, vestuario y decoraciones de grupos teatrales, artículos y productos para ferias y exposiciones, materiales y útiles de expediciones científicas, etc., y dando garantía para que el pago sea proporcional a los gravámenes que correspondan. Salvo en México y el Uruguay, el régimen no suele aplicarse a materiales y materias primas importadas para su elaboración y exportación posterior como manufacturas.

Tampoco podría sostenerse que, para la importación de materiales destinados a ser elaborados y transformados antes de su exportación, el mecanismo de la zona franca, en que es fácil el control aduanero, sea instrumento eficaz de promoción de las exportaciones de manufacturas. Este sistema obligaría a las industrias a establecerse dentro de la zona, lo que muchas veces resultaría desventajoso, si se tienen en cuenta los factores económicos que determinan la localización óptima.

Es conveniente, por otra parte, que el sistema de admisión temporal prevea la posibilidad de que la materia prima o los materiales así importados sean en definitiva destinados al consumo interno, pagando los derechos correspondientes (sin multa) en caso de que ello convenga al productor o de que no haya salida para la exportación.

Otro aspecto que cabe señalar es la situación que se plantea cuando determinada industria importa materia prima y materiales para ser utilizados en productos exportables, en circunstancias que esa materia prima y esos materiales se producen también localmente. Varios países han establecido disposiciones especiales al respecto. Así, por ejemplo, en Chile el ministerio correspondiente emite un certificado en que consta que en el país no existen industrias o actividades que produzcan materias primas o materiales en cantidad suficiente como para remplazar a los que se necesitan para producir bienes de exportación, que se ajusten a las especificaciones técnicas requeridas y cuyo precio no sea superior al de la

mercadería importada pagando todos los derechos e impuestos. Por su parte, la legislación argentina establece que el poder ejecutivo puede excluir del sistema a las materias primas y materiales cuya liberación o reintegro de derechos vaya en perjuicio de la producción de sus similares de origen nacional.

En cuanto a la devolución de impuestos internos como medio de fomentar las exportaciones, se presentan en ella algunos problemas que no existen en la simple devolución de derechos aduaneros y otros gravámenes de importación. Mientras en aquélla es difícil, como se indicó, identificar el contenido de materias primas importadas en el producto que se exporta, en ésta el problema radica en determinar la verdadera incidencia del impuesto sobre el producto exportado. Esto último es especialmente difícil cuando se trata de un impuesto general acumulativo sobre la producción o la venta, y se agrava en la medida en que aumentan las etapas de elaboración del producto y en que es mayor la carencia de integración vertical de la industria. Cuando la devolución corresponde solamente al monto de un impuesto sobre la venta de insumos de origen nacional y cuando el fabricante es al mismo tiempo comprador de tales insumos y exportador del producto final, el problema es más simple. Sin embargo, el concepto de "insumos" es amplio y puede referirse a materiales utilizados en el proceso de fabricación pero no incorporados al producto final (como, por ejemplo, combustibles).

En síntesis, los problemas que surgen en torno a la aplicación del *drawback* y de regímenes de incentivos fiscales a las exportaciones son los siguientes:

Régimen	Problemas
Devolución de derechos y gravámenes de importación	<p>a) La dificultad de determinar el contenido de materias primas importadas cuando se trata de procesos de fabricación relativamente complicados.</p> <p>b) Los trámites engorrosos desalientan a los exportadores potenciales y actuales.</p> <p>c) La demora en la devolución de los derechos pagados significa una pérdida en el valor real de la devolución, especialmente acentuada en países con un grado significativo de inflación.</p>
Admisión temporal	Dificultad en controlar el movimiento de la mercadería admitida con franquicia, para asegurar que se reexporte, por lo que en la mayoría de los países este régimen se aplica a las materias primas y los

	materiales que van a ser transformados o elaborados.
Zonas francas dentro de las cuales se establecen industrias de exportación	De uso restringido debido a los factores económicos que determinan la localización óptima de las industrias.
Almacenamiento con suspensión de pago	Apropiado sólo cuando el proceso de fabricación es relativamente simple.
Importación compensatoria	a) Igual que en el régimen de devolución de derechos y gravámenes de importación, hay dificultad en determinar el contenido de materias primas importadas cuando se trata de procesos de fabricación complicados. b) Representa gastos iniciales relativamente altos para el nuevo exportador.
Devolución de impuestos internos	a) La dificultad, en el caso de impuestos acumulativos sobre la venta o el consumo, de determinar la verdadera incidencia de los impuestos sobre el producto exportado. b) La demora en la devolución de los impuestos pagados significa una pérdida en el valor de la devolución especialmente acentuada en países con un alto grado de inflación.

c) *Factores que influyen en la decisión de otorgar incentivos fiscales a la exportación*

Los factores que influyen en la decisión de otorgar incentivos fiscales a las exportaciones se relacionan principalmente con la estimación de los beneficios que reportará a la economía del país la aplicación de tales medidas y con el deseo de evitar una gravosa pérdida de ingresos, si pueden lograrse los mismos efectos en forma menos onerosa, o si los incentivos fiscales no tienen probabilidad de incrementar las exportaciones. Con respecto a productos que ya se exportan sin incentivos tributarios, el resultado de la aplicación de tales incentivos dependerá de las condiciones de la demanda y de lo que se haga por aprovecharlas. Quizá el resultado no sea una baja de precios sino mayor utilidad que la corriente para los exportadores sin aumento del volumen de producción o exportación, ni reducción de los precios, o aumento de las inversiones en esta actividad. Para que los incentivos fiscales promuevan la exportación de productos que aún no han podido competir en el mercado internacional, es preciso que compensen la diferencia entre los costos locales de producción (incluidos los impuestos locales) y los precios internacionales, o que vayan acompañados de otras medidas que contrarresten los factores no tribu-

tarios que puedan estar elevando los costos o impidiendo en alguna otra forma las ventas al exterior. Tales factores pueden ser ajenos a las industrias de exportación (infraestructura inadecuada, salarios elevados, tipo de cambio sobrevaluado, falta de preocupación del gobierno por simplificar los procedimientos de exportación, insuficiencia de los créditos o de los seguros para créditos de exportación, deficiencias de comercialización y promoción, etc.) o deberse a ineficiencia de las industrias mismas.

Los incentivos fiscales pueden resultar ineficaces para promover nuevas exportaciones si no se corrigen los factores no tributarios mencionados. Sin embargo, cuando se procura estimular la exportación de productos que aún no han competido en el mercado internacional, esa ineficacia no causará al gobierno pérdidas de ingreso originadas por exenciones tributarias, ya que como esas exportaciones tampoco se habían efectuado antes el gobierno no había recaudado impuestos sobre ellas. De otro lado, si los productos ya tienen un mercado en el exterior, es posible que al dejar de percibir ingresos el gobierno haga un sacrificio improductivo si la exención sólo logra aumentar las utilidades del exportador, sin causar nuevas inversiones en la actividad ni aumentar el volumen de las exportaciones. Así, para aplicar en forma inteligente los incentivos fiscales a las exportaciones es preciso poseer algún conocimiento práctico sobre la demanda potencial, en los mercados internacionales, de las exportaciones que se espera generar.

Cuando las exenciones y devoluciones tributarias logran estimular las exportaciones de nuevos productos, también puede haber una pérdida innecesaria de ingreso, si la devolución es mucho mayor que la conveniente para dar al producto un precio que atraiga a los compradores. En este caso es difícil determinar el grado de incentivo requerido, aun conociendo bien el mercado, puesto que se trata de una nueva industria de exportación y probablemente no sea fácil estimar de antemano sus costos y el grado de estímulo tributario que habrá de necesitar.

En tanto que la decisión de dar incentivos fiscales a las exportaciones dependerá de algunas de las mismas consideraciones que influyen en el otorgamiento de incentivos fiscales a la industria en general, cabe tener en cuenta algunas diferencias de importancia. Por ejemplo, es posible que en los países en vías de desarrollo los incentivos fiscales a las exportaciones estimulen en forma decisiva la inversión en la actividad exportadora, no siendo igualmente eficaces los incentivos que se ofrecen a las industrias orientadas al mercado local. La explicación está en el efecto potencial de los incentivos sobre los precios y en el hecho

de que los precios de exportación deben regirse por los vigentes en el mercado mundial, y en cambio los precios de la producción para los mercados locales, donde la competencia es restringida, pueden absorber la carga tributaria con mayor facilidad; tal vez la inversión en esta última actividad podría ser la misma con o sin incentivos fiscales. Conviene tener presente esta distinción cuando parezca desalentadora la escasa relación de causa y efecto entre los incentivos fiscales a la industria y las nuevas inversiones en ella.²²

Los incentivos a la industria en general y los incentivos a la exportación presentan otra diferencia importante, especialmente en los países en vías de desarrollo: mientras los primeros suelen tener por objeto estimular determinados tipos de industrias (como las llamadas industrias básicas, de bienes esenciales o de bienes intermedios) y posiblemente restringir el consumo de bienes considerados no esenciales, los segundos persiguen objetivos más generales. Dentro de ciertas limitaciones, los países aspiran a exportar casi todos los tipos de bienes manufacturados que puedan venderse. Una de esas limitaciones sería el deseo de evitar las actividades que sólo puedan desarrollarse en condiciones competitivas durante un período muy corto, por algún trastorno transitorio del mercado mundial, y que para aprovechar esa situación requieran una inversión excesiva en relación con los beneficios que podrían obtenerse en plazo corto. Sin embargo, es muy difícil prever este tipo de situaciones, y es improbable que puedan tenerse en cuenta en un programa general de incentivos tributarios; cada una de estas situaciones habrá de considerarse a *posteriori* o, por lo menos, en el momento en que comience a manifestarse.

Para impedir que un optimismo injustificado en cuanto a los efectos probables de los incentivos tributarios a las exportaciones empañe la decisión de adoptarlos, conviene tener presente que las exenciones no producirán los efectos previstos si ya existe evasión tributaria en grado considerable. (En cambio las devoluciones serían, en efecto, una forma de subsidio.) El desconocimiento de esa posibilidad podría inducir a error al evaluar la importancia relativa de los factores tributarios y no tributarios que obstaculizan las exportaciones de algunos bienes que ya se producen para consumo interno.

²² Jack Heller y Kenneth M. Kauffman hacen un interesante análisis de los incentivos tributarios a la industria en *Tax Incentives for Industry in Less Developed Countries*, Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, Cambridge, 1963.

3. *Problemas de orden regional e internacional de la aplicación de los incentivos fiscales a la exportación en un proceso de integración económica*

a) *El problema de la armonización de los incentivos y los propósitos que se persiguen*

El problema general de que los incentivos fiscales a la exportación puedan constituirse en subsidios se señaló ya como uno de los más importantes en la aplicación de estas medidas. Se mencionó, asimismo, que el reglamento del GATT y de otros acuerdos internacionales entre grupos de países no permiten que los estímulos de este tipo lleguen a convertirse en subsidios y que, en caso afirmativo, ello podría ser la causa de que los países importadores apliquen derechos *antidumping* o compensatorios. Este aspecto tiene especial importancia para los programas de integración económica porque en una zona de libre comercio o en una unión aduanera, se desean evitar los efectos de los subsidios a la exportación que puedan perturbar las condiciones normales de competencia entre un país miembro del grupo y los demás.

En el seno de la ALALC esa preocupación se ha manifestado en la prohibición de tales subsidios y en su esfuerzo por evitarlos tratando de llegar a definiciones y normas comunes para la aplicación de los regímenes de devolución de derecho e impuestos y de otros sistemas fiscales de efectos similares. Así, en los anteproyectos de normas comunes presentados a la primera reunión del Comité de Política Comercial se presentaron propuestas para armonizar prácticamente todos los aspectos importantes de estos regímenes, e incluso se llegó a proponer el establecimiento de un límite máximo, para cada producto, relativo al porcentaje del valor *fob* que puede devolverse por concepto de impuestos pagados. Por lo tanto, no es el momento de preguntarse si cabría o no pensar en la necesidad de lograr un cierto grado de armonización de las políticas fiscales en el sector de las exportaciones sino el momento de buscar el camino más apropiado para acercarse a la meta establecida.

El problema primordial radica en definir la clase y grado de armonización deseables y factibles y luego estudiar el potencial de las técnicas propuestas para alcanzarlas. Para precisar las características y el alcance del tipo de armonización deseable debería comenzarse por definir los propósitos que se persiguen en conjunto. Entre ellos se sugieren los siguientes:

Procurar el crecimiento equilibrado de los países de la zona, teniendo en cuenta la nece-

sidad de dar incentivos especiales a los países de menor desarrollo relativo;

Evitar los subsidios y otras medidas que perturben las condiciones normales de competencia;

Procurar la armonización entre países de los incentivos para la inversión de industrias de exportación, evitando los sacrificios que pudiera implicar una competencia desenfrenada entre países por atraer capital de inversión;

Eliminar el mayor número posible de los obstáculos que se oponen al libre comercio entre los países; y

Tomar en consideración la necesidad de que cada país coordine su política fiscal en materia de exportaciones con las metas de su política general en materia fiscal y de desarrollo económico.

En cuanto a la relación entre estos propósitos, se ve inmediatamente la necesidad de conciliar los dos primeros. El primero impone prácticamente la necesidad de patrocinar ciertas formas de distorsión de las condiciones de competencia para favorecer a los países de menor desarrollo económico dentro de la región,²³ mientras que el segundo prohíbe tales disposiciones en general. Se nota también estrecha relación, pero en este caso positiva, entre la primera y tercera finalidad. Cuando los integrantes de un grupo de países o las unidades políticas de una región de un país entran en competencia por atraer capital nuevo, puede ser elevado el precio de esa competencia, si se le mide en ingresos fiscales perdidos innecesariamente.

El cuarto punto implica la necesidad de evitar los efectos sobre los precios de exportación de las cargas fiscales y otras que podrían obstaculizar el incremento de las exportaciones de un miembro de la región a otros, y justifica la institución de incentivos fiscales a las exportacio-

²³ La resolución 100 de la Conferencia de la ALALC declara "que el programa de coordinación de políticas económicas y de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior puesto en marcha por la resolución 75 (III) se orientará a la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano, conforme a lo dispuesto en el artículo 54 del Tratado" y "que es indispensable prestar especial atención a los problemas que afectan a los países de menor desarrollo económico relativo con el objeto de lograr soluciones que garanticen su participación efectiva e inmediata en los beneficios del comercio liberado y de la industrialización de la zona".

El párrafo 7 de la sección sobre desarrollo industrial de la parte resolutive dice: "Para lograr una distribución equitativa de los beneficios de la integración y dadas las diferentes estructuras y niveles de desarrollo de los países de la ALALC, es necesario que la localización industrial se realice de una manera, programada y conjunta."

nes. También implica que las normas comunes que se adapten al respecto no debieran involucrar trámites engorrosos que pudiesen resultar en demoras y complicaciones perjudiciales para el proceso de exportación.

El quinto punto de la lista tiene que ver con las relaciones entre los incentivos fiscales y otras políticas y características económicas vinculadas con ellos en sus efectos y propósitos. Al tratar de corregir las distorsiones originadas por las diferentes prácticas tributarias de los países, tal vez se pasen por alto otras diferencias fundamentales en las condiciones de competencia, que posiblemente han sido el origen de las diferencias tributarias.

Por ejemplo, los impuestos internos de los países A, B y C tienen estructuras y tasas semejantes. Para que determinados productos puedan competir en el mercado internacional, el país A devuelve a los exportadores una suma que corresponde aproximadamente al 50 por ciento de los impuestos internos indirectos que gravan a los mismos productos cuando se destinan al mercado local. Al mismo tiempo, el país B reintegra un 100 por ciento por el mismo concepto, teniendo en cuenta que sus salarios son mucho más altos que los del país A y de otros países competidores, o que la moneda del país A está subvaluada. El país C, en cambio, calcula los incentivos fiscales teniendo en cuenta que el costo de sus transportes internos es relativamente más alto, tal vez porque sus subsidios al transporte son menores que en los países A y B.

En el ejemplo dado, al tratar de uniformar y armonizar las prácticas tributarias de los diversos países, pesarían más en el comercio los factores no tributarios que alteran las condiciones de competencia.

La subvención de los servicios auxiliares de la actividad exportadora (de transporte, créditos, de promoción, información, etc.) puede fomentar las exportaciones en la misma forma que los incentivos tributarios. Y si la armonización de los incentivos tributarios a las exportaciones no ha de ser sólo un ejercicio administrativo o un principio jurídico, sino que ha de tener un objetivo económico, como es el de evitar la distorsión de las condiciones de competencia, habrá que determinar en cada caso el grado en que tales incentivos tributarios puedan estar compensando trastornos que obedecen a otras causas. La importancia de esta medida es evidente si se considera que muchas de esas otras causas posiblemente tienen su origen en políticas oficiales susceptibles de modificarse, así como pueden modificarse los incentivos fiscales.

Al considerar la posibilidad de armonizar los incentivos fiscales a la exportación se hizo den-

tro de la ALALC la siguiente sugerencia: teniendo en cuenta el principio general de que el *drawback* de los derechos sobre la importación y el reintegro de los gravámenes internos no deben ser superiores a las sumas efectivamente percibidas, podría fijarse un límite al porcentaje del valor de las exportaciones que deberá devolverse al productor o al exportador para compensar tales cargas; este límite, que varía según los productos, sería el mismo en todos los países de la zona de libre comercio. Esta proposición se formuló probablemente suponiendo que si en un país dado la carga tributaria acumulativa sobre el producto de exportación fuese superior a ese límite el gobierno vería el modo de reducirla para no perjudicar sus posibilidades de competir en el mercado externo. Se avanzaría así hacia la armonización de los gravámenes, pero en algunos casos se chocaría con la política de industrialización. Por ejemplo, si un país de una región que está en vías de integrarse quiere desalentar o limitar la producción para consumo interno de algún bien y en cambio desea estimular su exportación, podrá imponer gravámenes internos relativamente altos sobre dicho producto y fijar para las exportaciones un *drawback* también alto de tales impuestos. Por otro lado, de nada serviría uniformar las tasas de *drawback* mientras las tasas y prácticas tributarias siguieran siendo diferentes; en cambio, si se comienza por uniformar tales tasas y prácticas, la diversidad de políticas económicas y de necesidades de ingreso de los países dificulta enormemente la tarea. Para lograr la armonización deseada sería indispensable modificar otras políticas que afectan a la exportación, de modo que el conjunto de medidas que cada país adopte para favorecer o restringir las exportaciones tenga un efecto similar en todos los países y cree condiciones equitativas de competencia.

Teniendo en cuenta las relaciones entre los diversos propósitos de la armonización es evidente que en el caso de los países latinoamericanos ella no significa meramente equiparación de incentivos. Lo que se desea es armonizar los efectos de las medidas que se adopten con las metas que se persiguen, y no necesariamente estandarizar las características de las técnicas empleadas.

La determinación de la naturaleza y grado de armonización deseables de los incentivos fiscales en los países miembros de la ALALC y en los que se espera formarán parte de un mercado común latinoamericano resulta más difícil si se considera que *a)* todavía no hay acuerdo sobre el grado de integración económica que se estima factible y deseable; *b)* la gran diferen-

cia de niveles de desarrollo económico entre los países impone la necesidad de dar un trato discriminatorio en favor de algunos de ellos y *c)* la armonización de incentivos fiscales significa ajustar los fines nacionales a los propósitos regionales y, por consiguiente, la disminución de la autonomía nacional en el campo tributario.

Los países centroamericanos buscaron la armonización de los incentivos fiscales en el plano del propio desarrollo industrial. El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en julio de 1962,²⁴ prevé beneficios fiscales que varían según la clasificación de las industrias. Estos incluyen:

a) Exención total o parcial de derechos de aduana y demás gravámenes conexos para maquinaria, materias primas y combustible;

b) Exención del impuesto sobre la renta para ingresos provenientes de las actividades calificadas;

c) Exención de impuestos sobre activos y sobre el patrimonio;

d) Reducción de las utilidades sujetas al impuesto sobre la renta del monto de la reinversión en maquinaria y equipo que aumente la productividad.

En el artículo 5 del capítulo IV del Convenio, las empresas se clasifican como sigue:

Grupo A. Las que: *a)* produzcan materias primas industriales o bienes de capital; *b)* produzcan artículos de consumo, envases, o productos semielaborados, siempre que por lo menos el 50 por ciento del valor total de éstos sea de origen centroamericano;

Grupo B. Las que reúnan los tres requisitos siguientes: *a)* produzcan artículos de consumo, envases, o productos semielaborados; *b)* den origen a importantes beneficios netos en la balanza de pagos y en el valor agregado en el proceso industrial; y *c)* utilicen en su totalidad o en elevada proporción —atendiendo al valor— materias primas, envases y productos semielaborados no centroamericanos.

Grupo C. Las que: *a)* no reúnan los requisitos señalados para los grupos A y B; o *b)* simplemente armen, empaquen, envasen, corten o diluyan productos; o *c)* pertenezcan a las industrias enumeradas en el anexo 1 del Convenio. El artículo 6 modifica el artículo 5, permitiendo que las empresas que utilicen mano de obra directa cuyo costo represente una alta proporción del costo total de producción puedan pasar del Grupo B al Grupo A, "previo dictamen fa-

²⁴ El Convenio no ha entrado aún en vigor porque no ha sido ratificado por el Gobierno de Honduras. Recientemente se ha reconocido que conviene permitir a este país que ofrezca privilegios mayores, cuyo monto será fijado mediante protocolo.

vorable de la Secretaría Permanente del Tratado General”.

Las empresas se clasifican también como pertenecientes a industrias nuevas o a industrias existentes.

b) *Algunas enseñanzas de la experiencia europea*

Pese a que el problema de la armonización de los incentivos fiscales se presenta en los países latinoamericanos en forma algo distinta de como se plantea en los países que integran los grandes bloques económicos europeos, la literatura sobre la experiencia de la Comunidad Económica Europea con problemas similares contiene enseñanzas útiles para América Latina.²⁵ Esta experiencia sirve, por lo menos, para mostrar cómo puede evitarse la repetición de ciertos errores iniciales del esfuerzo europeo resultantes de la falta de antecedentes en materia de integración económica y de conflictos entre los ideales de la teoría y las posibilidades de la práctica.

i) *El proceso de armonización de los sistemas fiscales en general: limitaciones y obstáculos.* En Europa se ha visto que aun en el caso de que la meta política sea alcanzar el grado máximo de integración económica y promover una competencia equitativa entre todos los países del área, cualquiera que sea su nivel de desarrollo (condición que todavía no se da en América Latina) sería vano todo intento de lograr una verdadera equiparación de la incidencia de los impuestos. Como un mismo impuesto afecta a distintas empresas de distinta manera, una meta más realista sería reducir al mínimo las distorsiones resultantes de la imposición de los gravámenes, de la técnica de su aplicación, de las exenciones concedidas y aun de la política presupuestaria o el destino de los fondos recaudados. En el caso de la CEE, algunos consideran que la mejor manera de lograrla sería combinando la equiparación de las tasas impositivas con el desembolso de fondos comunitarios para tratar de compensar los desajustes que originaría la misma equiparación.

Otro punto de interés en relación con las limitaciones del proceso de armonización de los sistemas fiscales es que el Comité Fiscal y Fi-

²⁵ De interés especial son: Profesor Dr. R. Regul y Dr. W. Renner, *Finances and Taxes in European Integration*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1966; Clara K. Sullivan, *The Search for Tax Principles in the European Community*, Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, Cambridge, 1963; Cesare Cosciani, “Problemas Fiscales de un Mercado Común”; *op. cit.*, Informes del Comité Fiscal y Financiero de la CEE.

nanciero de la CEE ha llegado a la conclusión de que “todo intento de unificar por completo la estructura de los sistemas impositivos de los países miembros de la CEE... está condenado de antemano a fracasar”.²⁶

De otro lado, se ha observado que cada paso que se avanza entre la armonización mínima y la máxima de las políticas fiscales aumenta la necesidad de lograr la conciliación de las políticas de desarrollo nacionales, dado que la política fiscal es uno de los instrumentos más importantes de la política de desarrollo económico. Un grado avanzado de armonización de las políticas fiscales significa cambios de importancia en los incentivos tributarios a las industrias con las consiguientes transformaciones en la estructura industrial nacional. Para evitar que estas transformaciones sean fortuitas, es necesario que en dicha armonización se tengan en cuenta las metas de los diversos programas nacionales de desarrollo industrial.

En varias resoluciones de la ALALC se advierte la preocupación por algunos aspectos de este tema. Por ejemplo, la resolución 100,II,F de la Conferencia²⁷ establece que “los Órganos de la Asociación comenzarán el estudio de los regímenes fiscales de las Partes Contratantes con el propósito de determinar sus efectos en el desarrollo del programa de coordinación de políticas económicas previsto en la presente resolución”. La misma resolución en el apartado 12 del cuarto párrafo (p. 93) dispone que “para asegurar el cumplimiento de la política sectorial común, los países en los cuales se proyectare instalar las industrias declaradas de interés zonal, deberán otorgar estímulos con el objeto de inducir la localización en sus territorios” y que “las demás partes contratantes se comprometerán a no adoptar medidas de cualquier naturaleza que desvirtúen los propósitos perseguidos”. En el apartado 4 del párrafo noveno de la sección sobre Asuntos Financieros y Monetarios (p. 97) se considera necesario “establecer procedimientos en materia financiera y cambiaria encaminados a obtener de la inversión extranjera los mayores beneficios para la región en su conjunto...”

La resolución 75 establece que “las partes contratantes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 y 54 del Tratado, acuerdan iniciar los trabajos encaminados a la elabora-

²⁶ Véase R. Regul y W. Renner, *op. cit.*, p. 124 (traducción no oficial).

²⁷ ALALC, *Resoluciones, Conferencia III, II-E, IV*, Comité Ejecutivo Permanente. Montevideo, 1965, página 110. Véase también la resolución 98 del Comité Ejecutivo Permanente del 18 de agosto de 1966, que encomienda la preparación de ese estudio a la secretaría de la ALALC.

ción de un programa de coordinación de sus políticas económicas, comerciales y de armonización de los instrumentos de regulación de su comercio exterior”.

Aunque algunos consideran que, en el caso de los países de la ALALC, no es necesario pensar en un grado avanzado de coordinación de las políticas fiscales y aunque quizá ello no sea factible en el futuro cercano, las *resoluciones* de la propia Asociación están orientadas hacia este fin.

Volviendo al caso de Europa, es interesante referirse al análisis realizado por Shoup²⁸ sobre las diferencias que presentan América Latina y los mercados comunes europeos respecto a las metas y problemas de la armonización de las políticas impositivas. En él se señalan algunas discrepancias significativas, las cuales se resumen como sigue:

1. Diferencia de magnitud en las relaciones comerciales existentes dentro del mercado: el comercio entre los países de la CEE ya existe en escala considerable mientras en América Latina existe en grado muy reducido.

2. Entre los países de América Latina el transporte se efectúa principalmente por mar. Como los puertos tendrán que seguir manteniendo aduanas para la mercadería procedente de otras áreas habrá menos incentivos para eliminar las barreras administrativas fronterizas que en el caso de la CEE.

3. Muchos países de América Latina aplican impuestos de exportación, no así los países de los mercados comunes europeos.

4. “El mercado común de la Comunidad Económica Europea tiene como objetivo primordial mejorar su eficiencia mediante una mayor división del trabajo y corrientes geográficas de capital y trabajo que permitan igualar los rendimientos marginales; los países latinoamericanos, en cambio, apuntan ante todo al desarrollo, que en éste contexto aparentemente es sinónimo de industrialización. En los debates europeos gran parte de los análisis se hallan fuertemente imbuidos del concepto de neutralidad económica; como todo el mundo, Europa desea “crecer”, pero para ella el mercado común no es principalmente un medio de reducir el consumo improductivo para aumentar la proporción del producto nacional bruto destinada a la inversión bruta. En la medida en que lo sea para los países latinoamericanos, cabe suponer que sus planes de armonización de los sistemas de recaudaciones y gastos fiscales tendrán lo que podría

denominarse un sesgo uniforme, un sesgo deliberado para promover determinadas corrientes de actividad económica y desalentar otras. En tal caso en América Latina se necesitará una armonización mucho más estricta que en Europa; seguramente no se permitirá que ninguno de los países integrantes del mercado común deje que sus consumidores sigan comportándose como siempre, mientras los demás países soporran la carga transitoria de proporcionar fondos internos para el crecimiento.*

5. América Latina, a diferencia de Europa, debe prever una proporción creciente de los gastos públicos en relación con el producto nacional bruto. “Los problemas de armonización de la hacienda pública en América Latina son por ahora pequeños, pero crecerán indefinidamente en el futuro.”*

6. “. . . la legislación de la CEE referente al impuesto sobre los ingresos deberá armonizarse de modo que reduzca la doble tributación o la tributación insuficiente, de los accionistas y de las sociedades de capital. . .”* Los países latinoamericanos afiliados al mercado común obtienen una parte muy pequeña de su capital de los demás países de este mercado. Dado que su objetivo es la industrialización rápida, los países latinoamericanos han de resguardarse de competencias tributarias desenfrenadas al ofrecer franquicias tributarias transitorias, márgenes favorables de depreciación, etc., al capital proveniente de terceros países. En la CEE, lo que importa es el trato que dan los Estados miembros a sus inversionistas recíprocos; en América Latina, es el trato comparativo de los inversionistas de terceros países lo que hace apremiante la necesidad de armonizar los gravámenes sobre el ingreso de la inversión.

7. Dado que los países latinoamericanos están más expuestos al influjo de terceros países que los miembros de la CEE, “están menos capacitados que éstos para controlar sus niveles internos de empleo y precios mediante sus políticas fiscales ordinarias. Por lo mismo que los países latinoamericanos pueden hacer menos que los europeos, tal vez deban hacer hincapié en una coordinación aún más estrecha de las medidas que pueden utilizar. Por lo demás, es evidente que la situación actual de los países de América Latina admite mayor mejoramiento que la de los países europeos. La combinación de medidas fiscales que se utilicen en uno u otro grupo es evidente que puede diferir considerablemente”.*

De todo esto cabe concluir que las razones que aconsejan armonizar las políticas fiscales parecen tener en general aún más fuerza en los

* Traducción no oficial.

²⁸ Richard Bird and Oliver Oldman, *Readings on Taxation in Developing Countries*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1964, “Tax Problems of Common Markets in Latin America”, por Carl S. Shoup.

países latinoamericanos que en los europeos; así mismo, por ser los países de América Latina más vulnerables ante terceros países, algunas de las medidas que convendría armonizar quizá tomen en ellos distinta forma que en los europeos, especialmente las que tienen relación con la política monetaria y las políticas de precios y salarios.

ii) *Limitaciones en la aplicación de los impuestos compensatorios*: El sistema de "equiparación fronteriza" por medio de impuestos compensatorios, de la Comunidad Económica Europea, revela un cierto grado de armonización de impuestos. En virtud de este sistema, un país importador está autorizado para aplicar un derecho de importación equivalente al impuesto interno que grava el mismo producto de fabricación nacional y a otorgar exenciones a productos exportados en la medida en que esos productos hayan sido objeto de tales impuestos internos.

El análisis de los resultados obtenidos con la aplicación del sistema de equiparación fronteriza²⁹ (impuestos compensatorios) muestra graves limitaciones e indujo a varios países, sobre todo a Alemania Occidental, a proponer que se adopte otro sistema. Las limitaciones surgen de a) la dificultad técnica para calcular los impuestos de importación compensatorios y las devoluciones de exportación cuando los impuestos internos compensados son de tipo acumulativo; b) los impuestos no se reflejan plenamente en los precios de los productos; el grado en que los gravámenes repercuten sobre los precios depende en parte de las condiciones de la demanda y la oferta y de los métodos de comercialización empleados; c) salvo casos excepcionales y transitorios, a los cuales se refiere el artículo 98 del Tratado de Roma, los impuestos compensatorios tienen en cuenta solamente el efecto de los impuestos indirectos sobre los precios de los productos que se comercializan; ello obedecería a que "la aplicación del principio de 'país de destino' a los impuestos directos es conceptualmente complicada" y a que existen "dificultades técnicas para computar medidas de equiparación para los impuestos directos";³⁰ y d) se considera que la aplicación de un impuesto compensatorio en la frontera atenta contra el espíritu que guía

²⁹ El sistema obedece al principio de "país de destino". Según este principio los productos con destino común —cualquiera que sea su origen— deben estar sujetos al pago de los mismos impuestos, los que se cobran en el país de destino. En cambio, según el principio de "país de origen" todos los impuestos se aplicarían en el país exportador lo cual significaría la abolición de los impuestos fronterizos compensatorios.

³⁰ Sullivan, *op. cit.*, p. 36 (traducción no oficial).

el esfuerzo por liberar el comercio entre los países de la Comunidad.

En relación con la dificultad para calcular el impuesto compensatorio cuando los impuestos internos compensados son de tipo acumulativo, los países de la CEE estudian la adopción de un sistema común para aplicar un impuesto sobre el valor agregado.³¹ Como se explicó antes, un impuesto sobre el valor agregado se cobra en cada etapa del proceso de elaboración y distribución, pagándose sobre la base del valor de la venta menos el valor de las compras de insumos y servicios. Cuando una empresa exporta el producto final no tiene que pagar el impuesto sobre el valor agregado y además recibe devueltos los impuestos pagados por sus proveedores sobre materiales y otros insumos. Este tipo de impuesto no sólo evita la doble imposición, inherente a los impuestos acumulativos, sino que permite calcular con mayor exactitud el impuesto que grava el producto. Además, tiene sobre los impuestos acumulativos la ventaja de que no favorece, como aquéllos, a las industrias de alto grado de integración, las cuales han estado pagando menos impuestos por el hecho de que controlan el producto desde la materia prima hasta la etapa final. El gran interés por el sistema de valor agregado obedece a que los países de la comunidad buscan un método común de imposición que permita determinar los límites de compensación legítima y los criterios para averiguar cuáles son las modificaciones en las tasas que resultan en distorsiones de las condiciones de competencia. La Comisión de la CEE considera que esas distorsiones se dan con demasiada frecuencia y constituyen un grave problema. (Los países que la integran prevén también un *standstill* con respecto a cambios en las tasas de los impuestos de importación y de los *drawbacks*, aunque ese *standstill* existe en teoría desde 1960.)

El artículo 97 del Tratado de Roma reconoce la imposibilidad de calcular con precisión los impuestos y devoluciones compensatorios cuando los impuestos indirectos son acumulativos y prevé la inclusión de tasas medias en las medidas de equiparación para productos específicos o grupos de productos. Sin embargo, esas tasas medias tienen el inconveniente de que algunas empresas podrían pagar más del promedio y otras menos, encontrándose las primeras en desventaja para competir.

³¹ Al momento de terminar este artículo (10 de febrero de 1967) se publicó en "The New York Times" (París) que la CEE resolvió adoptar un sistema uniforme de impuestos indirectos calculados sobre el valor agregado.

4. Resumen y conclusiones

Se ha visto que los problemas que plantea el establecimiento de incentivos fiscales en el orden nacional son, en esencia, los mismos que deben tenerse en cuenta al enfocar el fomento de las exportaciones desde el punto de vista de un programa de integración económica. En su mayoría guardan relación con la dificultad de determinar los insumos importados que contienen los productos finales y de conocer la incidencia de los impuestos en los precios de exportación; con la posibilidad de que los reintegros sean superiores a las cargas y se transformen en subsidios y de que otros países condenen determinados reembolsos y exenciones por considerarlos subsidios; con la falta de un consenso claro, aun entre los países industrializados, respecto a algunas franquicias; y con la acción simultánea de otros incentivos o frenos para las exportaciones, que acrecientan o disminuyen las posibilidades de lograr los objetivos fijados. Estos problemas, de suyo complejos, se complican todavía más en el campo de la integración regional por los efectos que pueden tener los subsidios en las condiciones de competencia, por el deseo de armonizar los incentivos fiscales a la exportación y porque éstos deben basarse no sólo en las políticas económicas coordinadas de los países que los aplican, sino también en las políticas económicas de países que son sus competidores y clientes.

La determinación de la incidencia de las cargas tributarias sobre los precios de las exportaciones se entrelaza con el problema de los subsidios y algunos de los métodos que se emplean para determinar tal incidencia obligan a abocarse a este problema. Por ejemplo, la devolución al exportador de un porcentaje del valor *job* de las exportaciones como medio de reintegrarle los impuestos pagados puede transformarse fácilmente en subsidio, ya que esta técnica surgió precisamente ante la dificultad de determinar la incidencia de tales impuestos. Sin embargo, el GATT y el Tratado de Montevideo aceptan los subsidios que no perjudican a otros países ni alteran las condiciones normales de competencia.

Se ha visto también que del grado de complejidad de los procedimientos de elaboración depende el tipo de incentivo fiscal más viable y la posibilidad de determinar la incidencia de los gravámenes que han de reembolsarse. Asimismo, el grado de inflación que sufre un país influye en el valor real de los reintegros y en la decisión de adoptar este método con preferencia a otros (el de importaciones compensatorias por ejemplo). Así, en diferentes países y diferentes situaciones se preferirán técnicas

distintas. A los países que han hecho relativamente poco uso de los incentivos fiscales a las exportaciones y que confrontan la creciente complejidad técnica de los procedimientos de fabricación, tal vez les resulte útil estudiar la forma en que la Argentina ha "tipificado" sus manufacturas de exportación para determinar los insumos sujetos a gravamen y los reembolsos correspondientes. De otro lado, los países donde la inflación reduce el valor real de los reintegros, que se hacen después de algún tiempo, tal vez deseen agregar las importaciones compensatorias a sus incentivos fiscales para la exportación. No obstante, esto no permitiría superar el problema del efecto de la inflación sobre el valor de las devoluciones de gravámenes internos.

La utilidad de tales incentivos, que puede ser insignificante o decisiva, depende no sólo del grado o la forma en que se apliquen, sino también de la existencia de otros obstáculos o estímulos a la exportación. Si un país devuelve al exportador un promedio de 5 a 10 por ciento del valor de las exportaciones para compensar los impuestos pagados, y al mismo tiempo mantiene un tipo de cambio sobrevaluado en 20 por ciento, el reintegro deja de ser un estímulo. Si en otro país el tipo de cambio se ajusta a la realidad, pero la relación entre el nivel de salarios y la productividad es más alta que en países competidores, los incentivos tributarios posiblemente no puedan poner remedio por sí solos a esta desventaja. La eficacia real de los incentivos tributarios sólo puede evaluarse como parte del resultado total de las diversas políticas y condiciones que afectan a la exportación.

En cuanto a la forma de resolver los problemas que se plantean al armonizar en la esfera regional los incentivos fiscales a las exportaciones, la elección parece hallarse entre un programa ambicioso para crear condiciones óptimas de competencia mediante la coordinación de todas las políticas oficiales que influyen en los precios de exportación, y una labor más modesta destinada a ir corrigiendo y mejorando en forma gradual la armonización existente. En vista de los peligros de una armonización parcial, señalados antes, la elección de un camino intermedio (por ejemplo, tratar de armonizar los reintegros o aún las tasas de los gravámenes sobre las exportaciones) podría trastornar todavía más las condiciones de competencia, al modificarse sólo parte de las políticas del gobierno que afectan a los precios de exportación. De otro lado, un programa para lograr la máxima coordinación representa una tarea a largo plazo que depende de difíciles decisiones políticas. La tarea mínima que podría ejecutarse en el futuro inmediato incluiría: a) asegurarse hasta donde sea posible

de que en la práctica las exenciones y reintegros de derechos y gravámenes no sean superiores a las sumas pagadas efectivamente, y b) buscar una interpretación común respecto a los tipos de gravámenes sujetos a exenciones y reintegros cuando se aplican a las exportaciones, y a la forma en que esos incentivos pueden utilizarse. No está claro aún, por ejemplo, lo que se considera aceptable en materia de exención de los impuestos internos directos sobre el valor de las exportaciones, ni son tales exenciones una práctica general. Es difícil, o casi imposible, estimar las repercusiones de los impuestos internos directos en los precios, de modo que en general el *drawback* devuelve al productor o al exportador sumas correspondientes a los impuestos internos indirectos que ha pagado; sin embargo, algunos gobiernos han logrado soslayar este problema técnico y estimular las exportaciones mediante exenciones del impuesto directo sobre los ingresos originados por ventas al exterior. Por lo demás, no se ha aclarado aún si los impuestos internos pagados por los exportadores sobre combustibles y maquinaria y por contribuciones de previsión social sobre los salarios están incluidos entre los gravámenes que pueden reintegrarse.

Al buscar una interpretación común para estos puntos conviene tener presente que cuando los

subsidios no tienen efectos perjudiciales para las economías de los países interesados no se debe considerar imprescindible aplicar medidas preventivas.

Los países de la CEE han anunciado que pondrán en práctica una técnica que les permitirá paliar los inconvenientes de los efectos de cascada de los impuestos múltiples (un sistema común de impuestos sobre el valor agregado) y que a la vez eliminará algunas disparidades y contribuirá a ajustar mejor el monto de los reintegros al monto de los gravámenes pagados efectivamente. Las prácticas de contabilidad de costos que exige este sistema están menos mecanizadas y perfeccionadas en América Latina que en los países europeos, pero las ventajas que ofrece el sistema mismo aconsejan estudiar sus posibilidades antes de descartarlo.

Finalmente, aunque los países latinoamericanos tengan mayor necesidad que los europeos de armonizar sus políticas fiscales generales (que están vinculadas con los incentivos fiscales a la exportación) este proceso será seguramente más difícil en ellos por su mayor dependencia de influencias económicas externas y por la necesidad en que se ven de adoptar políticas diferentes en materia de precios y salarios y de asuntos monetarios, a impulsos de dichas influencias.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, vol. III, *Texto del Acuerdo General*, Ginebra, noviembre de 1958.
2. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *Basic Instruments and Selected Documents*, *Ninth Supplement, Decisions, Reports, etc. of the Sixteenth and Seventeenth Sessions*, Ginebra, febrero de 1961.
3. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *Anti-Dumping and Countervailing Duties*, Ginebra, julio de 1958.
4. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *International Trade Forum Supplement*, vol. II, n° 3, Ginebra, agosto de 1966, pp. 8, 9.
5. Asociación de Exportadores de Chile, *Estatutos y reglamento, arbitrajes, leyes y disposiciones vigentes para las exportaciones (modificaciones y ampliaciones a la 4ª edición)*, "Memorándum enviado al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción sobre problemas relacionados con las exportaciones." (Lista de asuntos que interesan a las exportaciones y deberían ser estudiados por la Comisión para facilitar y estimular las exportaciones) (2 de abril de 1962.)
6. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Comisión Asesora de Política Comercial, *La devolución de derechos e impuestos (drawback) en los países de la ALALC*, (examen preliminar) (ALALC/CAPC/I/di 9) 28 de julio de 1965.
7. ALALC, Comisión Asesora de Política Comercial, *Anteproyecto de definición uniforme y de normas aduaneras comunes para el régimen de drawback en los países de la ALALC*, (ALALC/CAPC/I/di 10), 29 de julio de 1965.
8. ALALC, Comité Ejecutivo Permanente, *El régimen de admisión temporal en los países de la ALALC* (examen preliminar) (CEP/Repartido 279/63/Rev. 1), 8 de junio de 1964.
9. ALALC, Comisión Asesora de Política Comercial, *Anteproyecto de normas aduaneras comunes para el régimen de admisión temporal en los países de la ALALC* (ALALC/CAPC/I/di 16), 30 de julio de 1965.
10. ALALC, Comisión Asesora de Política Comercial, *El régimen de almacenamiento de mercaderías en recintos particulares para su elaboración o transformación y posterior exportación*, (examen preliminar, (ALALC/CAPC/I/di 7), 29 de julio de 1965.

11. ALALC, Comisión Asesora de Política Comercial, *Informe final de la primera reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial (ALALC/CAPC/I/Informe)*, 13 de agosto de 1965.
12. ALALC, Comisión Asesora de Política Comercial, *Informe final de la segunda reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial, (ALALC/CAPC/II/Informe)*, 1 de octubre de 1966.
13. ALALC, *Resoluciones, Conferencia III, II-E, IV, Comité Ejecutivo Permanente*, anexo, Montevideo, 1965.
14. Banco Nacional de Desarrollo Económico, *Boletín Legislativo No. 33*, 14 de junio de 1965, ley 4663/65 publicada en el *Diario Oficial* del 4 de junio.
15. Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Alta Autoridad, *Report on the Problems Raised by the Different Turnover Tax Systems Applied within the Common Market*, Luxemburgo, 1963.
16. *Diario Oficial* (Chile), ley 16528 del Ministerio de Hacienda de Chile, 17 de agosto de 1966.
17. *The Economist*, 22-28 octubre 1966, Londres, "Getting Value for VAT".
18. European Free Trade Association, *Text of Convention and other Documents Approved at Stockholm on 20th November, 1959*, Londres, 1960.
19. European Free Trade Association, *EFTA Bulletin*, vol. VII, No. 5, 5 de julio, 1966, "What does the EFTA Drawback Decision Mean for the Exporter?", pp. 7-12.
20. I. S. Gulati, "Export Promotion through Tax Incentives", *The Economic Weekly*, 6 de noviembre de 1965, pp. 1659-1664.
21. The International Bureau of Fiscal Documentation, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. XVI, No. 6, noviembre/diciembre 1962, Amsterdam, pp. 374-375.
22. Jack Heller and Kenneth M. Kaufman, *Tax Incentives for Industry in Less Developed Countries*. Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, Cambridge, 1963.
23. Naciones Unidas, CEPAL, *Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano*, 14 de diciembre de 1960 a 29 de enero de 1963 (E/CN.12/672), anexo D, "Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial".
24. Naciones Unidas, *La cooperación económica multilateral en América Latina*, vol. I, textos y documentos, (E/CN.12/621), diciembre de 1961, "Tratado General de Integración Centroamericana", Managua, 13 de diciembre de 1960, pp. 5-13 y "Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana", Tegucigalpa, 10 de junio de 1958, pp. 22-29.
25. Naciones Unidas, Comité de Desarrollo Industrial, *Industrialization Policies, Including Policies for the Promotion of Export Oriented Industries* "Tax Incentives for Export Promotion", nota de la Secretaría (E/C.5/143), 13 de abril de 1966.
26. Naciones Unidas, CEPAL, *Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano*, (E/CN.12/672), 14 de diciembre de 1960 a 29 de enero de 1963, anexo A, "Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración".
27. Organización de los Estados Americanos, *A Statement of the Laws of Colombia in Matters Affecting Business* (suplemento), Washington, D. C., 1963.
28. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, *Estudio fiscal de Panamá*, publicado para el Programa por el BID, Washington, D. C., 1964.
29. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, *Sistemas tributarios de América Latina* (informes sobre Argentina, Nicaragua y Honduras), Unión Panamericana, Washington, D. C., 1966.
30. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, *Reforma tributaria para América Latina: II: Problemas de política fiscal*, "Problemas fiscales de un mercado común", preparado por Cesare Cosciani para la Conferencia sobre Política Fiscal, Santiago de Chile, 5 al 14 de diciembre de 1962.
31. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, *Reforma tributaria para América Latina: II: Problemas de política fiscal*, "Los impuestos sobre la producción y el consumo y el desarrollo económico" preparado por José María Naharro para la Conferencia sobre Política Fiscal, Santiago de Chile, 5 al 14 de diciembre de 1962.
32. Rudolf Regul y Wolfgang Renner, "Finances and Taxes in European Integration", No. VI de la serie *Developments in Taxation Since World War I*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1966.
33. Carl S. Shoup, "Tax Problems of Common Markets in Latin America", publicado en Richard Bird y Oliver Oldman, *Readings on Taxation in Developing Countries*. The John Hopkins Press, Baltimore, 1964, pp. 497-502.
34. Clara K. Sullivan, *The Search for Tax Principles in the European Economic Community*, Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, Programa Internacional de Tributación, Cambridge, 1963.
35. *Treaty Establishing the European Economic Community and connected documents*, publicado por la secretaria del Interim Committee for the Common Market and Euratom, Bruselas, 1957.
36. *Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (Tratado de Montevideo), 18 de febrero de 1960.

EL POTENCIAL HIDROELÉCTRICO DE AMÉRICA LATINA

Del total de energía eléctrica que produce anualmente América Latina, y que en 1965 se elevó a 100 000 millones de kWh, más o menos la mitad es de origen hidráulico con un valor aproximado de 600 millones de dólares. Este hecho obligó en años recientes a incrementar en un millón de kW la capacidad media anual instalada en centrales hidroeléctricas, con un ritmo de inversión cercano a los 400 millones de dólares por año.

La tendencia histórica y los programas de ampliación de los servicios eléctricos aprobados o recomendados en los países de la región, indican que continuará en ascenso, o por lo menos se mantendrá, la participación relativa de ese tipo de energía eléctrica, cuya tasa de expansión anual se aproxima ya a 9 por ciento.

Aunque el objeto de este estudio es tratar de cuantificar el potencial hidroeléctrico de la región, no es difícil prever su magnitud dadas las características hidrometeorológicas y sobre todo topográficas (grandes desniveles) del área. Según una estimación del *Geological Survey* de los Estados Unidos, representaría casi la cuarta parte del potencial hidroeléctrico del mundo.¹

Si se considera al mismo tiempo que América Latina posee sólo el 15 por ciento de la superficie habitable de la tierra y aloja únicamente a 7 por ciento de su población, es manifiesta su situación privilegiada en materia de recursos hidroeléctricos. Pese a la importancia de esos recursos en la mayor parte de los países de la región, el conocimiento que se tiene de ellos es, en general, muy escaso.

Según una investigación realizada por la Comisión Económica para América Latina con motivo del Seminario Latinoamericano de Energía Eléctrica celebrado en 1961, en México D. F., casi en todos los países existen numerosas estimaciones de su potencial hidroeléctrico con valores que difieren mucho entre sí. Seleccionadas las informaciones que por su origen parecían las más pertinentes, se observó que en uno de los países mejor dotados, por ejemplo, la apreciación más optimista era seis veces superior a la más pesimista; asimismo, en varios de ellos la

relación de los valores extremos era de uno a cuatro. Tan grande dispersión de valores da una idea de lo poco conocidas que son las posibilidades hidroenergéticas de la región. Ese desconocimiento radicaría en el hecho de que las autoridades competentes no han adquirido conciencia cabal de la importancia que tiene para el desarrollo económico y social la disponibilidad de energía abundante y barata en sus formas más evolucionadas. Son contados los países de América Latina en que los organismos públicos interesados realizan investigaciones y estudios en forma sistemática y eficaz para evaluar la potencialidad de sus ríos.

En diversas oportunidades la CEPAL ha evidenciado la insuficiencia de las observaciones y mediciones hidrometeorológicas, sobre todo las relativas a fluvimetría,² llamando la atención sobre el particular. Para gran parte de los ríos, o no se dispone de mediciones de caudal, o existen sólo unas pocas realizadas ocasionalmente y en condiciones que inspiran poca confianza cuyo valor resulta nulo, o casi nulo.

También es pobre la disponibilidad de mapas y planos con curvas de nivel, a escala suficientemente detallada para el tipo de estudios requeridos, si se considera América Latina en su conjunto.² Por otra parte son muy pocos los ríos para los cuales se dispone de datos altimétricos pormenorizados y que abarquen una extensión apreciable de su curso.

En consecuencia se carece de la información necesaria sobre caudales y desniveles —factores ambos que configuran el potencial hidráulico de los ríos— para evaluar en forma directa e integral los recursos de una amplia área o de todo un país.

Pero existe aún otra circunstancia negativa. Hay estimaciones sobre los mismos ríos o los mismos sistemas fluviales, basadas en idénticos antecedentes, que acusan apreciables diferencias según el criterio que haya aplicado el experto o la institución que realiza el estudio. Esta fal-

¹ Véase, Departamento del Interior de los Estados Unidos, *Geological Survey*, Circular 367, 1954 (reimpresa en 1958) "Developed and potential water power of the United States and other countries of the world".

² Véase, "Los recursos hidroeléctricos en América Latina: su medición y aprovechamiento", CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, No. 1, febrero de 1961. Consultar también los documentos por países de la serie "Los recursos hidráulicos de América Latina" (Chile, Venezuela, Bolivia y Colombia, ya impresos. Los estudios sobre Argentina, Perú, Uruguay y Paraguay, están en preparación).

ta de uniformidad en la metodología y en el lenguaje técnico-económico para presentar los resultados de las investigaciones, se dejó sentir hasta no hace mucho, aun en países más desarrollados.

Siguiendo los conceptos y lineamientos de la Comisión Económica para Europa, y de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, ambas de las Naciones Unidas, en el citado Seminario Latinoamericano de Energía Eléctrica celebrado en México se consideró y se recomendó la metodología propuesta por la CEPAL para la evaluación uniforme de los potenciales hidráulicos de los países de la región teniendo sobre todo en cuenta la escasez de informaciones básicas y la necesidad simultánea de hacer evaluaciones en ámbitos amplios con fines de planificación.

Este trabajo es, precisamente, un primer intento de aplicar esa metodología para la evaluación uniforme del potencial hidroeléctrico de todos los países de América Latina.

1. Definiciones adoptadas sobre potenciales hidroeléctricos

Para precisar el alcance y las limitaciones de este trabajo se sintetizan a continuación las definiciones adoptadas para las evaluaciones hidroeléctricas integrales.

a) *El potencial teórico* (denominado a veces "potencial bruto") mide en su totalidad los recursos de hipotética producción anual de energía de una cuenca o sistema fluvial tal como se presentan en la naturaleza, es decir, sin las alteraciones que suponen las obras que se construyen para generar esa energía. Según este concepto se considera que toda agua, cualquiera que sea su altura sobre el nivel del mar, es susceptible de producir energía, con 100 por ciento de rendimiento.

b) *El potencial técnico* (denominado también "potencial explotable" o "potencial práctico") mide los recursos por los aprovechamientos existentes y los susceptibles de instalación en un momento determinado, con los medios usuales de la técnica para ese tipo de obras, sin sobrepasar un valor límite superior fijado previamente al costo de kW instalado.

Es conveniente subrayar que el potencial teórico antes definido es característica inalterable de cada cuenca e independiente de la acción humana,³ en oposición a las evaluaciones vincula-

³ Sin incluir las modificaciones del régimen pluvial que pueden derivarse de los procedimientos de "lluvia artificial" (aumento de núcleos de condensación por agentes como los vapores del yoduro de plata).

das a las obras de aprovechamiento técnica o económicamente viables.

El potencial teórico conviene subdividirlo en:

i) *El potencial bruto superficial de escurrimiento*, (*gross run-off potential*) que mide la producción de energía teórica anual (o la potencia media respectiva), por unidad de superficie (kWh/km^2 o kW/km^2), correspondiente al agua de una cuenca o región, descontadas las pérdidas que se producen en el escurrimiento natural y medida en cada superficie unitaria con la altura que tiene sobre el nivel del mar.

Debe recordarse que el agua de lluvia caída en una superficie se divide en partes que siguen uno de los tres procesos naturales siguientes:

Evaporación y transpiración vegetal;

Escurrimiento superficial; o

Infiltración y escurrimiento subterráneo.

Para estimar el potencial bruto superficial de una cuenca, conviene operar de preferencia con el "escurrimiento superficial", siempre que los datos hidrológicos lo permitan, o que las informaciones generales hagan posible una adecuada estimación indirecta del coeficiente de escorrentía (relación del volumen de agua escurrida al volumen de agua precipitada).

ii) *El potencial bruto lineal* (*gross river potential*) —en el lecho de los ríos— que mide la potencia correspondiente al caudal medio (o la energía anual), a lo largo del curso de cada corriente de agua, y da en consecuencia los kW (o kWh anuales) para todo el río o por unidad de longitud.

Asimismo, dentro del potencial técnico, es usual particularizar una fracción de éste con el nombre de *potencial económico* para definir el que se considera de aprovechamiento conveniente a plazos corto o mediano dentro del marco de desarrollo de la economía general del país que se examina. Es decir, este potencial excluye, en relación con el técnicamente explotable, la parte de los aprovechamientos o la porción de la generación anual que, en caso de conflictos irresolubles con otros usos del agua, en un análisis económico integral, no tienen prioridad sobre éstos. También excluye los aprovechamientos que no puedan proporcionar, a un costo igual o menor al que podría obtenerse de las demás fuentes de producción eléctrica, energía de igual categoría (factor de carga, seguridad de servicio, etc.).⁴ El potencial económico varía se-

⁴ Es evidente que en las obras de aprovechamiento múltiple el costo de la energía hidroeléctrica es el que resulta de una juiciosa distribución de inversiones entre los varios usuarios. También es obvio que no podrán perderse de vista, en cada caso concreto, el tiempo de la puesta en marcha y el gasto correspondiente de divisas.

gún las modificaciones que experimenten factores como precio de la energía competitiva, costo del equipo, tipos de interés, costo de la construcción, etcétera.

2. Procedimientos de cálculo

La crítica que puede formularse a los potenciales teóricos, en el sentido de que no tienen utilidad práctica por constituir límites superiores inalcanzables, es válida si el problema se plantea sólo desde ese punto de vista. Pero, reconocido este hecho, son sin embargo útiles dentro de la perspectiva general del problema. En efecto, esos límites deben considerarse como puntos de referencia inamovibles para medir, por ejemplo, los progresos reales logrados en el aprovechamiento de los recursos dentro de un país o región. Un papel similar corresponde en la práctica al límite teórico de eficiencia termodinámica (a su vez inalcanzable) en el ciclo de vapor. Además, el potencial teórico es el único que puede evaluarse directa e integralmente para toda América Latina, porque sólo para él existe información básica referente a toda la región (precipitaciones meteorológicas y mapas con curvas de nivel). Como es característica prácticamente inalterable de cada cuenca, e independiente de la acción humana, los resultados que arroja sólo serían susceptibles de rectificaciones posteriores en la medida en que se perfeccionen los dos elementos empleados, vale decir, mapas con curvas de nivel más detallados (a escala mayor) y curvas isoyetas de la precipitación media anual, determinadas con series estadísticas más extensas, que incluyan observaciones recientes.

Para evaluar este potencial se calculó primero el potencial "bruto superficial de precipitación" considerando el total de agua caída anualmente en cada punto, sin tener en cuenta pérdida alguna. En seguida, a base de él, se hicieron estimaciones del potencial económico adoptando coeficientes de relación tomados de la experiencia europea, así como coeficientes de escorrentía medios para áreas extensas, generalizando los establecidos para un grupo restringido de cuencas.⁵

En el estudio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, "*Hydroelectric Potential in Europe and its Gross, Technical and Economic Limits*" (E/ECE/EP/131), de 1953, se indica que la razón entre el potencial económico actual y el "potencial bruto superficial de escurrimiento" correspondiente a ocho países

* ⁵ El coeficiente de escorrentía medio de una cuenca es el cociente entre el volumen de agua escurrida por el cauce del río que la drena y el volumen precipitado en ella, ambos referidos a la serie total de años de registro considerados.

Europeos examinados, está comprendida entre 0.17 y 0.20. Asimismo en el documento de la Comisión Económica para el Asia y el Lejano oriente "Report of the Working Party on Assessment of Hydroelectric Potential to the Sub-Committee on Electric Power" (E/CN.11/1/NR/Sub.1/2) de 1956, se menciona que como resultado de determinados estudios la razón entre el potencial económico actual y el "potencial bruto lineal" quedaría comprendida aproximadamente entre 0.33 y 0.40. Es decir, las estimaciones indirectas del "potencial económico" incluyen, a diferencia del "potencial bruto superficial de escurrimiento", elementos en parte subjetivos susceptibles de errores más o menos apreciables. Sin embargo, los valores así estimados se consideran en conjunto y para los fines de la planificación general, más coherentes que una lista confeccionada a base de las estimaciones de cada país, que son en extremo heterogéneas.

3. Datos utilizados

a) Topográficos

Se adoptó como mapa básico de trabajo el preparado con fines aeronáuticos por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, en escala 1:1 000 000, por ser el más detallado y con información altimétrica que abarca a toda América Latina (uniformidad en los datos básicos).

Las curvas de nivel trazadas en las cartas son: 500, 1 000, 2 000, 3 000; 5 000, 7 000, 9 000; 12 000, 15 000 y 18 000 pies.

b) Hidrometeorológicos

No se dispone para toda la región de un mapa único de curvas isoyetas medias anuales correspondiente a un mismo período, suficientemente largo. Esa dificultad se salvó parcialmente usando para cada país un mapa ya disponible de precipitaciones que, abarcando períodos recientes, comprendiera más de un quinquenio. En muchos casos el mapa adoptado era el único disponible.

Corresponde aclarar que en América Latina existen zonas —algunas relativamente extensas— donde no hay medición de precipitaciones; en esos casos se trazaron las isoyetas respectivas por extrapolación de las correspondientes a los lugares vecinos, teniendo en cuenta además las características topográficas y las condiciones meteorológicas. En consecuencia, es lógico esperar modificaciones en algunos mapas pluviométricos nacionales cuando se hagan mediciones en zonas aún no observadas y se uniforme el período de observaciones considerado.

4. Detalles del cálculo

Sobre las cartas con curva de nivel (1:1 000 000) se dibujaron las curvas isoyetas para tener en un solo mapa la precipitación media anual y la altura sobre el nivel del mar para cada punto.

En cada cuenca, se determinó para cada área elemental comprendida entre dos isoyetas sucesivas de precipitación y dos líneas sucesivas de nivel, su potencial bruto superficial de precipitación, en general hasta el nivel del mar, mediante la fórmula:

$$P_s = \frac{V \times H}{367}$$

que supone utilización total y rendimiento de 100 por ciento. P_s es ese potencial, expresado como promedio anual, en millones de kWh; V es el volumen, también en promedio anual, del agua precipitada sobre el área elemental examinada, en millones de metros cúbicos, y H es su elevación media sobre el nivel del mar, en metros. De la suma de valores dados por la fórmula, se obtiene el potencial de áreas mayores como cuencas regiones o países. En el caso de cuencas cerradas (endorreicas) que no descargan al mar, el valor de H se tomó referido al punto más bajo de cada una de ellas. Específicamente para la cuenca de los lagos Titicaca y Poopó (Perú y Bolivia) se consideró también posible la alternativa de aprovechamiento hasta el nivel del mar.

5. Criterio adoptado para la distribución del potencial en cuencas internacionales

En América Latina existen algunos acuerdos internacionales que reglamentan la utilización de las aguas, como la "Declaración de Montevideo de 1933 sobre usos industrial, agrícola y de navegación de los ríos internacionales" aprobada en la Séptima Conferencia Panamericana (24 de diciembre de 1933) y diversos tratados bilaterales suscritos para casos específicos.⁶

Como el cálculo del potencial se realiza por cuencas y su presentación convenía hacerla por países, fue necesario adoptar un criterio para la distribución del recurso en el caso de las cuencas internacionales.

El criterio uniforme y simplificador elegido sólo para los fines de este cálculo teórico, fue el siguiente (que en nada compromete la opinión de las Naciones Unidas frente a casos específicos de soberanía):

⁶ Véase, CEPAL: "Examen preliminar de algunos aspectos relativos al desarrollo de las cuencas hidráulicas internacionales de América Latina", (E/CN.12/511), 1959.

a) para los países en los que se origina una cuenca internacional (o un afluente de un río internacional) el potencial correspondiente se calcula no ya referido al nivel del mar sino al nivel del punto de cruce de la frontera o del punto en que el río, sin abandonar el territorio de origen, comienza a ser limítrofe con otro país;

b) para los países que reciben un caudal de agua por un río que ingresa a su territorio, se considera como potencial propio el correspondiente a ese caudal por el desnivel salvado dentro de su propio dominio, además del proveniente del agua caída en su jurisdicción; y

c) en los cursos de aguas limítrofes el potencial debido al desnivel del tramo común se divide por partes iguales entre los dos países interesados, cualquiera que sea la procedencia del agua.⁷

6. El potencial bruto superficial de precipitación

Aunque este potencial sea un concepto teórico, proporciona un buen índice general de la distribución del recurso hidroeléctrico aprovechable, si se tiene en consideración la uniformidad y grado de aproximación logrados en su cálculo para toda América Latina.

Los resultados de esta evaluación se resumen por países en el cuadro 1. El total para toda la región asciende a 40 694 TWh con un promedio de 2.0 GWh por kilómetro cuadrado y una asignación de 164 MWh por habitante.⁸

Al estudiar la distribución por países se observa que un elevado porcentaje del total se concentra en unos pocos de ellos. El Brasil solo, representa 42.4 por ciento (17 023 TWh); si a él se añaden Colombia, México, Venezuela y Perú se llega a 72.3 por ciento (30 864 TWh) de toda la región.

La densidad media del recurso, por unidad de superficie y por países, puede examinarse en la columna (4) del mismo cuadro 1. Costa Rica aparece como el mejor dotado con 5.0 GWh/km², siguiéndole Guatemala, Ecuador, Panamá y Venezuela con 4.5, 4.2, 3.8 y 3.6 GWh/km² respectivamente. Todos ellos superan el promedio regional en más de 80 por ciento. Acusan la densidad más baja Cuba y el Paraguay con 0.5 GWh/km².

En la última columna del mismo cuadro puede verse la distribución media del potencial bruto

⁷ En el caso del río Courantyne el potencial total se atribuyó a Surinam porque la frontera con la Guyana se encuentra en la margen izquierda.

⁸ Recuérdese que:

1 MWh es igual a 1 000 kWh
1 GWh es igual a 1 000 000 kWh
1 TWh es igual a 1 000 000 000 kWh

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: ENERGÍA BRUTA SUPERFICIAL DE PRECIPITACIÓN*

País	Población 1966 (miles)	Superficie (1 000 km ²)	Energía bruta superficial		
			Total (TWh) ^a	Por km ² GWh/km ^{2 a}	Por habi- tante MWh/hab. ^a
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>América Latina</i>	247 862	20 477	40 694	2.0	164
Argentina	23 380	2 777	2 340	0.8	100
Bolivia	4 234	1 099	1 640 ^b	1.5	388
Brasil	83 670	8 512	17 020	2.0	204
Colombia	18 298	1 138	3 850	3.4	210
Costa Rica	1 524	51	260	5.0	168
Cuba	7 675	115	60	0.5	8
Chile	8 771	742	1 570 ^c	2.1	179
Ecuador	5 199	284	1 200	4.2	231
El Salvador	3 008	21	50	2.6	18
Guatemala	4 475	109	490	4.5	111
Guayana Francesa	36 ^d	86	150	1.7	4 160
Guyana	647 ^e	215	370	1.7	572
Haití	4 751	28	50	1.8	10
Honduras	2 396	112	390	3.5	165
Jamaica	1 773 ^e	11	30 ^f	2.7	17
México	44 174	1 973	3 420	1.7	77
Nicaragua	1 815	140	240	1.7	134
Panamá	1 242	75	290	3.8	233
Paraguay	2 061	407	210	0.5	103
Perú	12 012	1 285	3 250 ^g	2.5	271
República Dominicana	3 715	49	90	1.8	24
Surinam	324 ^d	143	260	1.8	793
Trinidad y Tabago	975 ^e	5	13	2.6	13
Uruguay	2 677	187	110	0.6	40
Venezuela	9 030	912	3 330	3.6	368

* Cifras provisionales.

^a Recuérdese que: 1 MWh es igual a 1 000 kWh.
1 GWh es igual a 1 000 000 kWh.
1 TWh es igual a 1 000 000 000 kWh.

^b Para la cuenca del lago Titicaca-río Desaguadero, en relación con el nivel medio del lago Coipasa. Con respecto al nivel del mar, es de 2 044 TWh.

^c Del río Copiapó al sur.

^d Año 1964.

^e Año 1965.

^f Cifra basada en información incompleta.

^g Para la cuenca del lago Titicaca, en relación con el nivel medio del lago Titicaca. Con respecto al nivel del mar es de 3 609 TWh.

examinado, por habitante, que varía grandemente en torno al promedio regional de 164 MWh/habitante.

7. Estimación del potencial económico actual de América Latina

Para estimar el "potencial económico actual" a base del potencial anteriormente calculado, fue preciso recurrir a algunas suposiciones.

Como aún no se han determinado coeficientes de escorrentía medios para la totalidad de las cuencas importantes de la región debieron hacerse generalizaciones y formular algunas hipótesis para las cuencas sobre las cuales no existían esos

datos. Aplicando esos coeficientes (calculados empíricamente o estimados) fue posible obtener el "potencial bruto superficial de escurrimiento". Finalmente, fundado en este último potencial, se apreció el "potencial económico actual" a través de coeficientes de relación derivados de la experiencia de algunos países europeos, como se indicó antes.⁹

Se eligieron con criterio uniforme sólo dos coeficientes de relación. Para el resultante del agua precipitada en el mismo país, se empleó 0.2

⁹ En rigor, ese potencial correspondería al momento en que el desarrollo económico y social alcance en la región un nivel comparable al europeo en el decenio de 1950.

y para el proveniente del agua que llega de otro país, encauzada ya en importantes ríos internacionales, se usó 0.35.¹⁰ Sin embargo, para las aguas de los tributarios de la cuenca amazónica que ingresan en el Brasil, se redujo ese coeficiente a 0.3 debido a las características geomorfológicas menos favorables para la producción de energía (extensas planicies).

Los resultados de este cálculo final, más o menos controvertibles en cuanto al fundamento de los coeficientes empleados, aparecen en el cuadro 2. En la primera columna, el potencial económico actual se expresa como energía media anual en miles de GWh mientras en la segunda se expresa como la potencia media equivalente, en GW; es decir, las cifras de la primera columna divididas por las horas del año (8 760) dan las de la segunda.

Es interesante anotar que los coeficientes de

¹⁰ En efecto, este último caso corresponde a la conversión de un "potencial bruto lineal" a uno "económico".

la experiencia europea parecen adaptarse bastante bien a las condiciones latinoamericanas. En efecto, para unos pocos países cuyos recursos hidroeléctricos se han estudiado directamente durante años mediante investigaciones sobre el terreno, las estimaciones correspondientes son similares a las que arroja el presente cálculo.

Así, en Chile, el catastro realizado de las plantas en operación más el examen de 187 posibles centrales arroja 20.3 GW de potencia para el caudal medio estadístico,¹¹ frente a 22.5 GW de la presente estimación, también para el mismo tipo de caudal.

En el Uruguay, un catastro que comprende, fuera de las dos centrales en operación en el río Negro, otras nueve centrales posibles incluida la mitad correspondiente de Salto Grande (río Uruguay)¹² arroja una capacidad instalable de 1.0

¹¹ Empresa Nacional de Electricidad S. A. (ENDESA), "Plan de electrificación del país" 1956.

¹² Proyecto internacional argentino-uruguayo.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN DEL POTENCIAL ECONÓMICO ACTUAL

País	Energía media (miles de GWh)		Potencia media (GW)		Potencia media por km ² (kW/km ²)		Potencia media por habitante (kW/hab)	
	a	b	a	b	a	b	a	b
<i>América Latina</i>	2 778.9	2 835.3	317.2	323.6	15.5	15.8	1.28	1.31
Argentina	96.0		10.9		4.0		0.47	
Bolivia	128.4	158.2	14.7	18.1	13.3	16.4	3.40	4.18
Brasil	900.5		102.7		12.2		1.24	
Colombia	334.3		38.2		33.5		2.08	
Costa Rica	18.6		2.1		41.1		1.38	
Cuba	6.0		0.7		6.1		0.09	
Chile	197.0		22.5		31.9		2.89	
Ecuador	150.4		17.2		60.2		3.29	
El Salvador	3.8		0.4		20.5		0.14	
Guatemala	38.4		4.4		40.3		0.99	
Guayana Francesa	13.6		1.6		18.5		44.50	
Guyana	40.8		4.7		21.8		7.27	
Haití	3.8		0.4		15.4		0.09	
Honduras	30.8		3.5		31.3		1.46	
Jamaica	2.4		0.3		24.5		0.15	
México	97.0		11.1		5.6		0.25	
Nicaragua	19.6		2.2		15.7		1.21	
Panamá	21.2		2.4		31.6		2.12	
Paraguay	47.1		5.4		13.3		2.62	
Perú	286.8	313.4	32.7	35.7	25.5	27.8	2.73	2.98
Rep. Dominicana	7.0		0.8		16.3		0.22	
Surinam	23.0		2.6		18.2		8.02	
Trinidad y Tabago	1.0		0.1		18.0		0.09	
Uruguay	7.5		0.9		4.9		0.34	
Venezuela	304.0		34.7		38.1		3.85	

^a La energía de la cuenca del lago Titicaca se calculó con respecto al nivel más bajo de la cuenca en el país correspondiente.

^b La energía de la cuenca del lago Titicaca se calculó con respecto al nivel del mar.

GW con una potencia media anual de 0.7 GW,¹³ frente a 0.85 de este cálculo. Finalmente, en México, las estimaciones directas más recientes realizadas en ese país elevan la potencia "económicamente instalable" a 15 GW.¹⁴ Si se tiene en cuenta el factor de utilización de planta, este valor significaría unos 8 GW, como potencia media, frente a 11.1 que arroja este cálculo.

El hecho de que en los tres casos examinados el potencial indirectamente estimado resulte mayor que los apreciados directamente, parece lógico, porque suele pensarse que la evaluación individual de las diversas posibilidades de aprovechamiento hidroeléctrico, es de menor cobertura que otra de tipo integral.

Resulta, así, que el potencial económico actual de toda la región, expresado como potencia

¹³ CEPAL, "Los recursos hidráulicos del Uruguay" (documento en preparación).

¹⁴ Véase, "Los recursos hidroeléctricos de América Latina: su medición y aprovechamiento", CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, No. 1, febrero 1961.

media, se eleva a unos 300 GW, de los cuales aproximadamente un tercio corresponde al Brasil. Colombia, Venezuela y el Perú le seguirían en importancia con 38, 35 y 30 GW respectivamente. En relación con su superficie, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Venezuela serían los países mejor dotados con 60, 41, 40 y 38 kW por kilómetro cuadrado, respectivamente, frente a un promedio regional aproximado de 16 kW/km². A la inversa, Argentina, Uruguay, México y Cuba serían los menos favorecidos en este aspecto, con niveles equivalentes a un tercio de ese promedio.

Finalmente, en relación con la población actual, la Guayana Francesa, Surinam y la Guyana son países que aparecen muy bien dotados—debido principalmente a la baja densidad demográfica de sus territorios— superando ampliamente el promedio regional que se aproxima a 1.3 kW/habitante.

A medida que se extiende a un mayor número de cuencas la determinación empírica de los coeficientes de escorrentía y se conozcan, para un mayor número de ellas, sus posibilidades hidro-

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: UTILIZACIÓN DEL POTENCIAL HIDROELÉCTRICO ECONÓMICO ACTUAL

País	Capacidad a fines de 1965 (Mk)		Potencial económico actual (Mk)	Utilización del potencial económico actual (porcentajes) (2) / (3) × 100
	Instalada (1)	Media (2)		
<i>América Latina</i>	11 188	5 594	317 200	1.8
Argentina	400	200	10 900	1.8
Bolivia	95	47	14 700	0.3
Brasil	5 391	2 695	102 700	2.6
Colombia	(850)	425	38 200	1.1
Costa Rica	105	52	2 100	2.5
Cuba	0	0	700	0.0
Chile	710	355	22 500	1.6
Ecuador	80	40	17 200	0.2
El Salvador	90	45	400	11.2
Guatemala	33	16	4 400	0.3
Guayana Francesa	1 600	...
Guyana	0	0	4 700	0.0
Haití	0	0	400	0.0
Honduras	32	16	3 500	0.5
Jamaica	300	...
México	2 245	1 122	11 100	10.1
Nicaragua	51	25	2 200	1.1
Panamá (incluida la Zona del Canal)	52	26	2 400	1.1
Paraguay	1	0	5 400	0.0
Perú	475	237	32 700	0.7
República Dominicana	8	4	800	0.5
Surinam	0	0	2 600	0.0
Trinidad y Tabago	0	0	100	0.0
Uruguay	236	118	900	13.1
Venezuela	380	190	34 700	0.5

eléctricas evaluadas mediante estudios especiales sobre el terreno, será posible ir perfeccionando en cierto modo este procedimiento de apreciación integral indirecta que utiliza informaciones tan elementales en tanto progresa la obtención de datos básicos que permitan estimar en forma más realista y directa el potencial económico de regiones y países enteros.

Para mostrar la magnitud de los recursos hidroeléctricos así calculados se presenta en el cuadro 3 la capacidad instalada de las centrales hidráulicas en diciembre de 1965, la capacidad

media de ellas estimada con un factor de utilización de 0.5, y la relación de ese valor ya aprovechado con respecto al total de los recursos económicos actuales. Esa relación para América Latina en su conjunto sólo alcanza a 1.8 por ciento variando entre cero por ciento para Cuba, Guyana, Haití, Paraguay, Surinam y Trinidad hasta un máximo de 13.1 para el Uruguay. Como puede observarse, el Uruguay, El Salvador y México son los países que hasta ahora han hecho proporcionalmente mayor uso de este recurso energético.

LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO*

I. INTRODUCCIÓN

1. Consideraciones generales

Al estudiar el proceso de industrialización de los países desarrollados se observa el papel dinámico que desempeñó en él la pequeña industria y la manera cómo evolucionó en sus características y modalidades para adaptarse a un sistema industrial consolidado. En América Latina, en cambio, la escasez de capital, el lento crecimiento económico, la precaria situación política y social, la existencia de grandes masas de la población al margen del mercado monetario y de una artesanía cuya actividad se concentra en la producción de bienes simples, con técnicas rudimentarias, acompañaron al desarrollo de la pequeña industria.

En la etapa actual de industrialización de los países latinoamericanos, ésta se dedica a las industrias llamadas tradicionales, conviviendo con la gran industria en condiciones que suelen representar competencia directa con la misma; en otros casos, realiza trabajos muy especializados o en escala pequeña que no interesan ni a la mediana ni a la gran empresa.

Toda política de industrialización debe tener en cuenta la importante función social que puede desempeñar la pequeña industria al incorporar al proceso productivo gran cantidad de mano de obra, sobre todo en actividades que permiten alcanzar un nivel satisfactorio de eficiencia con exigencias moderadas de capital. Así ocurre, por ejemplo, en la industria de alimentos y en la fabricación de ciertos tipos de textiles, de ropa hecha y de muebles. En la industria textil, se observa en América Latina que coexisten, en condiciones de competencia, fábricas pequeñas, de bajo nivel técnico, junto a grandes establecimientos modernos.

De otro lado, en América Latina la pequeña industria tiene asegurada una función complementaria de la gran industria, gracias al sistema de subcontratación, función que ya cumple en los países más industrializados, como el Brasil y Mé-

xico, habiéndose logrado importantes progresos al respecto en la industria de automotores.

Hasta ahora, la preocupación de los gobiernos por la pequeña industria se ha traducido en acciones dispersas que corresponden en general a un enfoque tradicional y fragmentario del problema. En la mayoría de los países se ha actuado sobre el crédito a través de entidades o mecanismos financieros; en otros se han iniciado cursos de capacitación a distintos niveles y en algunos se ha prestado asistencia técnica. Esta ayuda ha sido en general insuficiente y los resultados no han sido proporcionales al esfuerzo ni al desembolso de los gobiernos en favor de la pequeña industria.

2. El concepto de pequeña industria

El concepto de pequeña industria no tiene definición uniforme en los distintos países, ni en los censos, cuando se le individualiza, ni en los programas de asistencia. En ciertos casos, en estos programas se ha prestado atención preferente al fomento de la artesanía y las fábricas pequeñas; en otros, se excluye la primera y se amplía la definición para abarcar a la industria mediana; algunos gobiernos se han preocupado de desarrollar la artesanía artística, como actividad complementaria de los planes de turismo.

Para definir la pequeña industria la mayoría de los países latinoamericanos utilizan como indicadores el número de personas ocupadas por establecimiento y el capital de la empresa, aunque a veces se ha empleado también el valor de las ventas (véase el cuadro 1).

La heterogeneidad de criterios obedece, en parte, a que el concepto de pequeña industria se define atendiendo a las condiciones generales del país de que se trate. Así, industrias consideradas como pequeñas en países altamente desarrollados y de mercados amplios pueden aparecer como medianas y aun como grandes en países pequeños y de bajo nivel de desarrollo. En los Estados Unidos, por ejemplo, se considera pequeña a la industria que ocupa menos de 250 personas. En el Japón, donde este sector ha merecido especial atención, se define como la industria que ocupa menos de 300 empleados y cuenta con un capital de hasta 28 000 dólares. Por último, en la India,

* Este artículo fue presentado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina al Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina, celebrado en Quito del 28 de noviembre al 5 de diciembre de 1966, como documento de trabajo con la signatura ST/ECLA/Conf.25/L.17.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: DEFINICIÓN DE PEQUEÑA INDUSTRIA EN LOS PROGRAMAS
DE ALGUNOS PAÍSES

<i>País</i>	<i>Personas ocupadas</i>	<i>Capital de las empresas (dólares)</i>	<i>Valor anual de las ventas (dólares)</i>	<i>Concepto</i>	<i>Organismo que lo aplica</i>	<i>Año de referencia</i>
Argentina	10 obreros o menos No superior a 15 obreros	— No superior a 200 000 ^a	— Inferiores a 60 000 ^b	Pequeña empresa Pequeña empresa	Censos industriales Banco Industrial de la República	1965
Brasil	—	No superior a 3 600 000 ^c	—	Pequeña y mediana	Banco Nacional de Desarrollo Económico	1966
Colombia	10 o más Menos de 100	31 250 ^d Entre 31 250 y 125 000 ^e	—	Fábrica pequeña Fábrica mediana	Banco Popular Banco Popular	1966 1966
Chile	Entre 10 y 50 Entre 1 y 10	Entre 7 900 y 39 300 (inversión fija) Hasta 7 900	Entre 15 700 y 157 000 ^f —	Pequeña empresa Artesanía	Servicio de Cooperación Técnica Servicio de Cooperación Técnica	1966 1966
Ecuador	—	11 000 ^g	—	Pequeña industria	Ley de la República	1965
México	—	Entre 2 000 y 1 200 000 para el Distrito Federal y entre 4 000 y 1 200 000 para Monterrey ^h	—	Pequeña y mediana	Nacional Financiera, S. A.	1965
Venezuela	Entre 5 y 20 —	— No superior a 22 000 Entre 22 000 y 220 000	— —	Pequeña industria Pequeña industria Empresa mediana	CORDIPLAN (encuesta industrial) Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria	1962 1965
Paraguay	Entre 5 y 49 Entre 50 y 99	— —	— —	Pequeña industria Mediana industria	Ministerio de Industria y Comercio	1966
Uruguay	Entre 5 y 49 ⁱ	—	—	Pequeña industria	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)	1966

(Continúa)

Cuadro 1 (Continuación)

<i>País</i>	<i>Personas ocupadas</i>	<i>Capital de las empresas (dólares)</i>	<i>Valor anual de las ventas (dólares)</i>	<i>Concepto</i>	<i>Organismo que lo aplica</i>	<i>Año de referencia</i>
Centroamérica	Entre 5 y 14	—	—	Pequeña industria	Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA)	1962

^a 3.5 millones de pesos argentinos (1965), al tipo de cambio de 171.50 pesos por dólar.

^b 10 millones de pesos argentinos (1965).

^c Valor del activo fijo inmovilizado, equivalente a 8 000 millones de cruzeiros. En casos calificados pueden tenerse en cuenta empresas de 12 000 millones de cruzeiros (5.5 millones de dólares). Se consideró el tipo de cambio de 2 200 cruzeiros por dólar, que corresponde a 1966.

^d 500 000 pesos colombianos al tipo de cambio de 16 pesos colombianos por dólar.

^e Entre 500 000 y 2 000 000 de pesos colombianos.

^f Las cifras dadas equivalen a sueldos vitales anuales del Departamento de Santiago; el sueldo vital de 1966, que fue de 3 141 escudos, y que representa 785 dólares al cambio libre bancario medio de dicho año de 4.00 escudos por dólar.

^g Valor del activo fijo excluidos terrenos y edificios, 200 000 sucres. Se utilizó el tipo de cambio de 18.18 sucres por dólar.

^h Representan, en moneda del país, 25 000 pesos si operan en la provincia y 50 000 pesos si lo hacen en las zonas industriales del Distrito Federal y Monterrey; en los dos casos el capital contable no puede exceder de 15 millones de pesos. Se utilizó el tipo de cambio de 12.49 pesos por dólar.

ⁱ Clasificación provisional.

donde también se ha dado gran importancia a la pequeña industria, ésta se define como la que ocupa hasta 50 empleados en un establecimiento con energía para mecanización y hasta 100 empleados en uno sin energía, con un activo fijo hasta de 100 000 dólares. En contraste, en Trinidad y Tabago, país de población mucho menor que los anteriores, se consideran grandes las industrias que ocupan 25 o más personas.

Para precisar el concepto de pequeña industria en América Latina, se tropieza con la escasez de información estadística derivada de censos industriales. Ese inconveniente podría subsanarse si los organismos técnicos del ramo y las oficinas de estadística realizaran encuestas nacionales y sectoriales e incluyeran en los censos industriales preguntas relativas a la pequeña industria. Conocida la importancia cuantitativa de este estrato industrial en cada país, sería más fácil establecer los criterios de una política encaminada a desarrollarlo.

No obstante lo anterior, y con el objeto de hacer una apreciación de este estrato industrial en el conjunto latinoamericano, puede suponerse cierta uniformidad en el concepto de pequeña industria, pues su situación en la economía de los diferentes países presenta muchas similitudes y los obstáculos que se oponen a su transformación y desarrollo suelen tener las mismas causas. De ahí que en el presente estudio se considere

como pequeña industria la unidad que ocupa entre 5 y 49 personas. Por otra parte, sólo se analizarán los problemas que plantea la pequeña industria de tipo moderno, ya sea que tenga posibilidades de crecer y convertirse en industria mediana, o que por sus características estructurales continúe siendo una pequeña industria como ocurre con las empresas de subcontratación y otras que desarrollan una actividad muy especializada. Ello implica, pues, que no se analizarán los problemas de la artesanía, que más adelante serán objeto de un estudio especial.

3. Participación de la pequeña industria en la ocupación y en el producto industrial

Antes de analizar los problemas de la pequeña industria y la orientación de los programas respectivos, conviene examinar algunas estadísticas que la sitúen en el conjunto de la industria. Según los últimos censos levantados en algunos países latinoamericanos, la gran mayoría de los establecimientos fabriles pertenecen a los estratos industriales más bajos, en tanto que la reducida proporción restante corresponde a la mediana y gran industria (véase el cuadro 2 y los gráficos I al IV). En cambio, la ocupación, el valor agregado y la fuerza motriz se concentran en el estrato más alto (de 100 y más personas ocupadas), fenómeno que es tanto más notorio en los

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES QUE OCUPAN DE 5 A 49 PERSONAS, SEGÚN LOS CENSOS

	Brasil (1960)	Centroamérica (1962)	Colombia (1960)	Chile (1957)	Paraguay (1963)	Venezuela (1961)	Estados Unidos (1954)
Número de establecimientos	37 280.0	4 992.0	6 298.0	5 099.0	1 434.0	7 165.0	132 182.0
Personas ocupadas	466 118.0	70 300.0	83 175.0	63 073.0	13 874.0	86 821.0	2 297 319.0
Valor agregado ^a	119 507.0	100.9	855.8	63 483.0	1 653.0	1 316.0	14 004.0
Potencia instalada (HP)	1 039 484.0	...	135 665.0	132 316.0	22 474.0	180 644.0	8 677 000.0
Personas por establecimiento	12.5	14.1	13.2	12.4	9.7	12.1	17.4
HP por establecimiento	27.9	...	21.5	25.9	15.7	25.2	65.6
Valor agregado por persona ocupada ^b	256.4	1 435.0	10 289.0	1 007.0	119.1	15 157.0	6 096.0
HP por persona ocupada	2.2	...	1.6	2.1	1.6	2.1	3.8

FUENTE: Véase el anexo estadístico.

^a En millones de unidades monetarias de cada país, con excepción de Centroamérica y Chile, donde se expresa, respectivamente, en millones de dólares y en miles de escudos.

^b En unidades monetarias de cada país, con excepción del Brasil (miles de crucesos por persona), de Centroamérica (dólares por persona), y del Paraguay (miles de guaraníes por persona).

Gráfico I

AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES POR ESCALA DE OCUPACIÓN EN LA INDUSTRIA FABRIL

(En porcentajes del total de establecimientos industriales fabriles)

ESCALA NATURAL

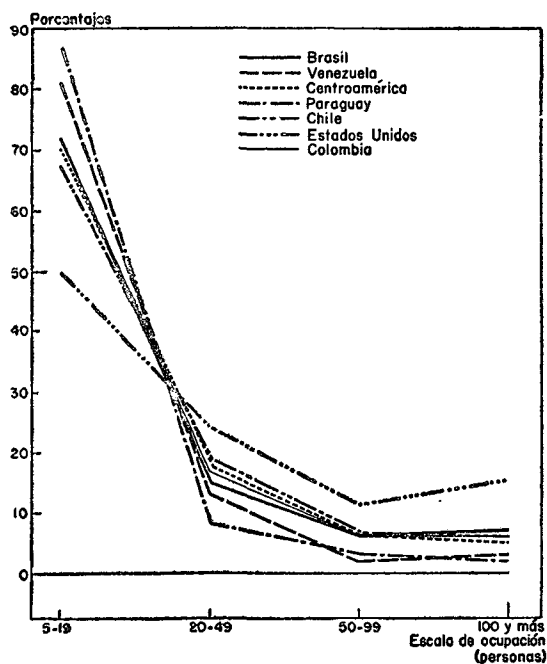


Gráfico II

AMÉRICA LATINA: PERSONAS OCUPADAS, SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS, EN LA INDUSTRIA FABRIL

(En porcentaje del total de personas ocupadas en la industria fabril)

ESCALA NATURAL

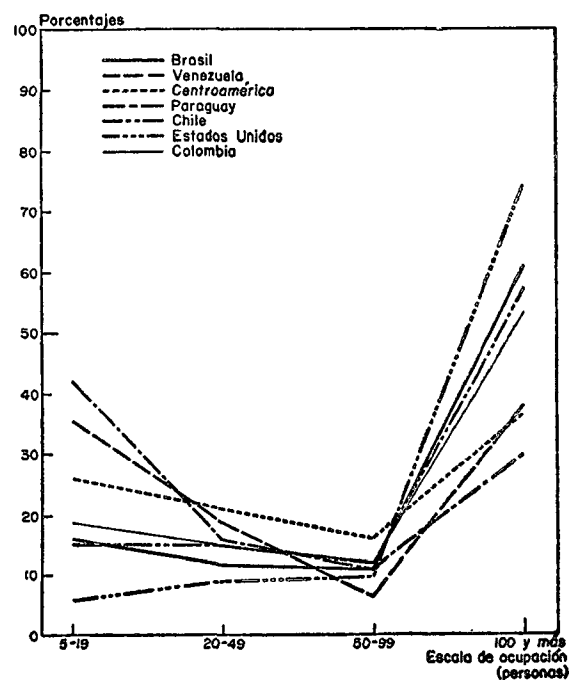
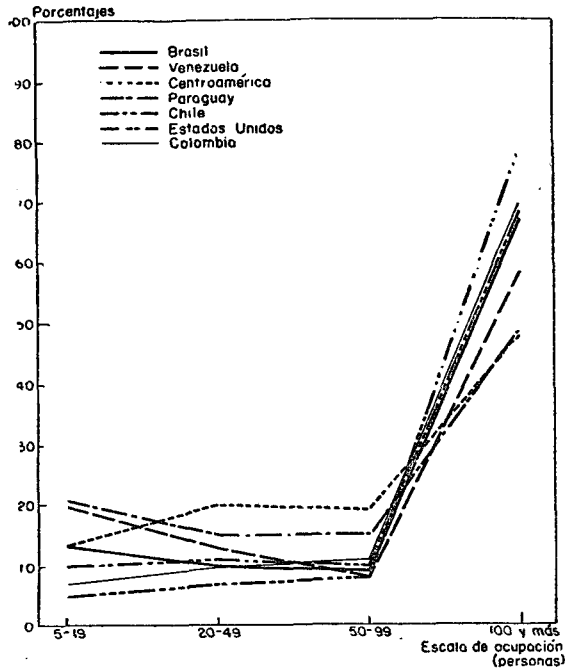


Gráfico III
AMÉRICA LATINA: VALOR AGREGADO, SEGÚN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS, EN LA INDUSTRIA FABRIL
(En porcentajes del valor agregado total en la industria fabril)

ESCALA NATURAL



países de mayor población y de más alto grado de desarrollo. No obstante, en algunos países el porcentaje de personas ocupadas en la pequeña industria es digno de consideración.

La participación de la pequeña industria en la ocupación y en el producto industrial total se calculó, para toda América Latina, a base de las informaciones censales y de otras informaciones fragmentarias recogidas en los países que no disponen de ese tipo de datos. Para los efectos del análisis, los países de la región¹ se distribuyeron en tres grupos, según su población y grado relativo de industrialización. El grupo I comprende la Argentina, el Brasil y México, con 80 por ciento del valor agregado por la industria; el II a Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, con un grado de industrialización mediano y 16 por ciento del valor agregado por la industria; por último el grupo III abarca a los cinco países centroamericanos, más Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá y el Paraguay, con un aporte algo inferior a 4 por ciento al valor agregado por la industria.

¹ No se incluyeron Cuba ni la República Dominicana por falta de información.

En el total del empleo manufacturero de América Latina que para 1960 se cifraba en algo más de 9 millones de personas, el empleo artesanal representaba 48 por ciento y el fabril 52 por ciento.² En este último, el tramo de 5 a 49 personas ocupadas representaba 31 por ciento (1 535 000 personas) o 16 por ciento de la ocupación industrial total.

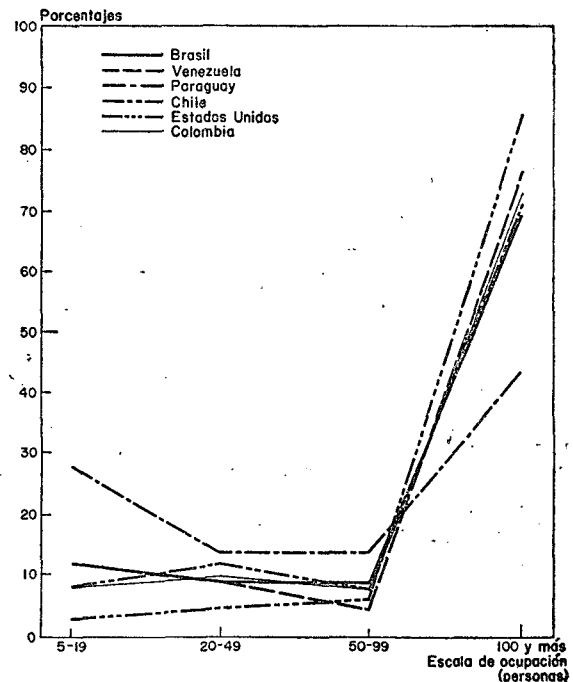
La importancia relativa de la pequeña industria en cuanto a absorción de mano de obra varía. En el grupo III absorbe 50 por ciento de la ocupación fabril (13 por ciento de la ocupación industrial total). En el grupo II esos porcentajes son 38 y 18, en tanto que en el grupo I, donde se encuentran los países más grandes y de mayor desarrollo, esos porcentajes son 28 y 17, respectivamente.

La importancia de la pequeña industria en cuanto a ocupación disminuye en el estrato fabril por el notable aumento de la gran industria, pero crece en la ocupación industrial total (13 a 17 o 18 por ciento) mientras baja en la arte-

² Véase el anexo estadístico, cuadro G.

Gráfico IV
AMÉRICA LATINA: POTENCIA INSTALADA, SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS FABRILES
(En porcentajes del total de fuerza motriz en la industria fabril)

ESCALA NATURAL



sanía (de 75 a 54 y 41 por ciento). Si se supone que los tres grupos representan etapas históricas sucesivas, la pequeña industria estaría desempeñando un papel dinámico en la absorción de mano de obra en América Latina.

La contribución de la pequeña industria al producto industrial de la región no es tan notable como en el caso de la ocupación, pero no deja de ser significativa. En el producto manufacturero total, que en 1960 superaba los 21 000 millones de dólares, correspondía 26 por ciento a la artesanía y 74 por ciento a la industria fabril. La pequeña industria aportaba alrededor del 21 por ciento del producto fabril (unos 3 340 millones de dólares) equivalentes a 16 por ciento del producto manufacturero total.

La importancia de la pequeña industria varía según el grado de desarrollo industrial de cada país. Así, en los países de menor desarrollo relativo (grupo III) la pequeña industria representa 34 por ciento del producto fabril y 20 por ciento del total manufacturero. En el grupo II esos porcentajes bajan a 24 y 17, respectivamente, y en los países más desarrollados llegan a 20 y 16 por ciento. El cuadro 3 resume las estimaciones hechas sobre la participación de la pequeña industria en la ocupación y en el producto.

Aunque disminuye la participación de la pequeña industria en el producto a medida que sube el nivel de desarrollo, en todos los casos es de bastante importancia. Aun en los Estados Unidos, con un alto grado de desarrollo industrial y una población que alcanza casi a la del conjunto de América Latina, el tramo de 5 a 49 personas ocupadas representa 12 por ciento del producto fabril.³

³ Las estimaciones pueden estar afectadas por la imprecisión de los datos censales en que se basaron, sobre todo en lo que se refiere al sector artesanal, pero

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN LA OCUPACIÓN Y EN EL PRODUCTO DE LA INDUSTRIA FABRIL Y LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1960
(Porcentajes)

	Ocupación		Producto	
	Fabril	Manu- factu- rero	Fabril	Manu- factu- rero
Total	31.5	16.4	21.4	15.9
Grupo I	28.3	16.6	20.4	15.5
Grupo II	38.4	17.6	23.8	16.8
Grupo III	50.1	12.7	34.3	20.5

La participación en el producto fabril del tramo de 50 a 99 personas ocupadas, que podría considerarse en América Latina como industria mediana, también disminuye: de 18 por ciento en el grupo III a 10 por ciento en el grupo II y a 9 por ciento en el grupo I. A esta disminución porcentual de las industrias pequeña y mediana corresponde un aumento relativo del tramo que ocupa 100 y más personas por establecimiento: de 48 por ciento en el grupo III a 66 por ciento en el grupo II y 71 por ciento en el grupo I.

Cabría suponer, entonces, que al desarrollarse los países latinoamericanos, al ampliarse sus mercados gracias a la integración regional, o simplemente al crecer su población, la participación relativa de los diferentes estratos industriales podría ceñirse a las tendencias señaladas. De ser así, en los próximos años la pequeña industria de América Latina contribuiría de manera importante a la generación del producto y, sobre todo, habría de contribuir a la absorción de mano de obra.

La productividad de la mano de obra en la pequeña industria, medida por el valor agregado por persona ocupada, alcanza aproximadamente a 2 170 dólares por persona, cantidad mucho más alta que la de la artesanía (1 220 dólares por persona) y muy semejante a la de la industria mediana (2 500 dólares por persona). La gran industria se caracteriza por un gran incremento de la productividad (3 940 dólares por persona ocupada) (véase el cuadro 4).

Con todas las salvedades sobre su posible validez, esas cifras muestran también las diferencias que existen entre los grupos de países de distinto nivel de desarrollo y población. En efecto, la productividad en el grupo III (1 160 dólares por persona como promedio) y en el grupo II (1 460 dólares por persona) es mucho más baja que en el grupo I (2 580 dólares por persona). Paralelamente, se observan diferencias en el mismo sentido, pero de menor magnitud, en la potencia instalada por persona ocupada: 1.80 HP para el grupo III, 1.9 HP para el grupo II y 2.3 HP para el grupo I.

4. La estructura de la pequeña industria por agrupaciones

Para completar el análisis conviene examinar la situación de la pequeña industria, tal como se desprende de los resultados censales de algunos

los órdenes de magnitud señalados pueden considerarse como aproximaciones razonables. (Véase la explicación metodológica en los cuadros pertinentes del anexo estadístico.)

Cuadro 4
AMERICA LATINA: CARACTERISTICAS DE LOS ESTRATOS MANUFACTUREROS,
POR GRUPOS DE PAISES, 1960^a

Grupos de países	Artesanía	Estratos fabriles				Subtotal	Total manufactura
		5 a 19 personas	20 a 49 personas	50 a 99 personas	100 y más personas		
<i>A. Ocupación (miles de personas)</i>							
I	2 528	575	442	426	2 155	3 598	6 126
II	1 210	229	164	110	518	1 021	2 231
III	738	77	48	37	87	249	987
Suma	4 476	881	654	573	2 760	4 868	9 344
<i>B. Valor agregado (equivalente en millones de dólares)</i>							
I	4 157	1 376	1 248	1 120	9 079	12 823	16 980
II	996	303	269	234	1 590	2 396	3 392
III	282	66	79	75	205	425	707
Suma	5 435	1 745	1 596	1 429	10 874	15 644	21 079
<i>C. Valor agregado por persona ocupada (dólares por persona)</i>							
I	1 640	2 580	2 630	4 200	3 570	2 760	
II	820	1 460	2 130	3 070	2 330	1 520	
III	380	1 160	2 030	2 350	1 700	720	
Promedio	1 220	2 170	2 500	3 940	3 220	2 250	
<i>D. Potencia instalada por persona ocupada (HP por persona)</i>							
I		2.4	2.3	2.5	3.3		
II		1.2	1.9	2.0	4.0		
III		0.8	1.8	2.7	3.3		

FUENTE: Véase el anexo estadístico.

^a El grupo I incluye a la Argentina, el Brasil y México; el grupo II a Colombia, Chile, el Perú, el Uruguay y Venezuela y el grupo III a los 5 países centroamericanos, más Bolivia, el Ecuador, Haití, Panamá y el Paraguay.

países, según las agrupaciones de productos industriales.⁴

La participación de la pequeña industria en el total fabril —tanto desde el punto de vista de la ocupación como del valor agregado— es importante en casi todas las agrupaciones para los países de menor desarrollo, pero disminuye para los países más desarrollados. Sólo en algunas agrupaciones (20-Alimentos, 24-Vestuario y calzado, 25-Madera y corcho, 26-Muebles y accesorios, 28-Artes gráficas, 33-Minerales no metálicos, 35-Productos metálicos) mantiene su importancia para todos los países (véanse el cuadro 5 y el anexo estadístico, cuadro G). Al comparar unas agrupaciones con otras se observa, además,

⁴ Los censos analizados corresponden a Colombia, Chile, el Paraguay y Venezuela, a los cuales se ha agregado, como referencia, los Estados Unidos. Las agrupaciones indicadas corresponden a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU).

que en casi todos los países las agrupaciones: 20-Alimentos, 24-Vestuario y calzado, 25-Muebles y accesorios, 28-Artes gráficas, 31-Productos químicos, 33-Minerales no metálicos y 38-Material de transporte, concentran la mayor parte de la ocupación (60 a 78 por ciento) y del valor agregado (59 a 72 por ciento) correspondientes al total de la pequeña industria en cada país (véase el cuadro 6). Frente a esas agrupaciones, existe otro grupo (22-Tabaco, 23-Textil, 27-Papel y celulosa, 30-Caucho, 32-Derivados del petróleo y 34-Metálicos básicos) en que se concentra una parte muy pequeña de la ocupación (3 a 14 por ciento) y del valor agregado (4 a 12 por ciento) del total de la pequeña industria. En las demás agrupaciones (21-Bebidas, 29-Cueros y pieles, 36-Máquinas, 37-Equipo eléctrico y 39-Diversos) la participación de la pequeña industria es de importancia variable, sin ninguna regularidad visible.

Cuadro 5

PARTICIPACIÓN DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN EL VALOR AGREGADO FABRIL
 POR AGRUPACIONES DE PRODUCTOS, EN ALGUNOS PAÍSES
 (Porcentajes del valor agregado fabril de cada agrupación)

Agrupación	Paraguay 1963	Venezuela 1961	Colombia 1960	Chile 1967	Estados Unidos 1954
Total	36	33	19	21	12
20. Alimentos	32	36	36	35	} 18
21. Bebidas	29	11	6	20	
22. Tabaco	5	2	2	...	1
23. Textiles	10	14	6	15	8
24. Vestuario y calzado	93	80	40	31	32
25. Madera y corcho	91	98	49	38	35
26. Muebles y accesorios	100	86	56	31	23
27. Papel y celulosa	100	8	15	11	6
28. Artes gráficas	34	54	33	23	23
29. Cueros y pieles	66	60	23	45	11
30. Caucho	100	11	6	9	4
31. Productos químicos	31	41	19	22	10
32. Derivados del petróleo	—	1	8	...	5
33. Minerales no metálicos	66	27	21	13	14
34. Metálicos básicos	100	13	2	3	4
35. Productos metálicos	100	34	33	23	18
36. Maquinaria	63	82	40	31	12
37. Equipo eléctrico	46	87	24	17	4
38. Material de transporte	75	78	34	38	2
39. Diversas	70	82	33	43	13

FUENTE: Censos y encuestas industriales.

Cuadro 6

COMPOSICIÓN DEL VALOR AGREGADO POR LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN ALGUNOS PAÍSES,
 POR AGRUPACIONES
 (Porcentajes del valor agregado por la pequeña industria en cada país)

Agrupación	Paraguay 1963	Venezuela 1961	Colombia 1960	Chile 1967	Estados Unidos 1954
Total	100	100	100	100	100
20. Alimentos	31	18	27	30	} 17
21. Bebidas	6	4	5	4	
22. Tabaco	1	—	1	—	—
23. Textiles	4	3	5	9	3
24. Vestuario y calzado	5	18	10	11	12
25. Madera y corcho	7	3	2	6	7
26. Muebles y accesorios	3	8	2	2	3
27. Papel y celulosa	—	—	2	1	2
28. Artes gráficas	3	5	5	4	10
29. Cueros y pieles	2	2	2	3	1
30. Caucho	—	1	1	1	1
31. Productos químicos	11	9	10	8	7
32. Derivados del petróleo	—	—	1	—	1
33. Minerales no metálicos	7	5	6	3	4
34. Metálicos básicos	—	—	—	1	2
35. Productos metálicos	4	3	6	4	9
36. Maquinaria	4	—	2	3	11
37. Equipo eléctrico	1	4	3	1	2
38. Material de transporte	8	13	5	4	2
39. Diversas	2	2	4	3	6

FUENTE: Censos y encuestas industriales.

Sólo un análisis más cuidadoso permitiría determinar si las agrupaciones del primer conjunto tienen características especialmente favorables para la producción en pequeña escala y si las agrupaciones del segundo conjunto sólo son apropiadas para producciones en mayor escala o si éste es simplemente el resultado de un proceso histórico que arrastra aún algunas características que más adelante pudieran ser superadas.

Convendría estudiar especialmente los casos en que la participación de la pequeña industria tiende a mantenerse o a crecer, tanto en la ocupación como en el valor agregado, al elevarse el nivel de desarrollo de los países. Ése parece ser el caso, por ejemplo, de las agrupaciones 28-Artes gráficas, 35-Productos metálicos, y 36-Maquinarias. Igualmente valdría la pena estudiar por qué las agrupaciones 26-Muebles y accesorios y 38-Diversos tienen especial importancia en los países en etapa de menor desarrollo y por qué esa importancia declina fuertemente en los países más desarrollados.

El análisis de los datos sobre la potencia instalada por persona ocupada revela que en las últimas cinco agrupaciones la mecanización no parece ser factor determinante ya que en todos los países se mantiene en ellas en niveles relativamente bajos y en algunos crece muy lentamente con el grado de desarrollo de los países.

De otra parte, las diferencias por estratos de la productividad por persona (medida a través del valor agregado por persona ocupada) permite reconocer en las distintas agrupaciones algunas tendencias que se dan en forma similar en los distintos países. Así, por ejemplo, en general la productividad aumenta al aumentar el tamaño del estrato. Esto, que podría considerarse normal en la mayoría de las agrupaciones, resulta especialmente notorio en los casos de las agrupaciones 21-Bebidas y 22-Tabacos, donde posiblemente influya el carácter monopólico que suele adquirir en ellas la producción, y también en las agrupaciones 27-Papel y celulosa, 31-Productos químicos, 33-Minerales no metálicos y 34-Metálicos básicos.

Sin embargo, es interesante subrayar que para algunas agrupaciones la productividad se mantiene al aumentar el tamaño del estrato y en algunos casos incluso disminuye. Así ocurre, por ejemplo, en las agrupaciones 23-Textiles, 24-Vestuario y calzado, 25-Madera y corcho, 26-Muebles y accesorios, 29-Cueros y pieles y 38-Material de transporte. Aun en el caso de los Estados Unidos la productividad de las agrupaciones 23 y 24 disminuye desde unos 5 700 dólares por persona a poco más de 4 000 dólares entre el estrato de 5 a 29 personas y el de 50 y más personas ocupadas.

Las tendencias señaladas parecen indicar que habría determinadas agrupaciones en que la pequeña industria puede continuar representando, aun en los niveles más avanzados del desarrollo industrial, una opción altamente productiva frente a la gran industria.

Las observaciones que hasta aquí se han hecho solamente tienden a destacar la importancia que puede tener la consideración más detenida de las características que presenta la pequeña industria en las distintas agrupaciones. Ese análisis podría ayudar a orientar la elección de líneas de desarrollo futuro identificando agrupaciones o ramas industriales que permitan aportes significativos al producto y a la ocupación sin grandes inversiones. Es probable que un estudio más minucioso, llevado hasta el plano de las ramas industriales y aun de productos específicos, revele con más claridad lo que aquí se señala en forma muy preliminar.

5. *Obstáculos que enfrenta la pequeña industria*

La pequeña industria suele convivir, en la mayoría de los países, con las industrias mediana y grande, lo que parecería indicar que su tamaño le reporta ciertas ventajas. Sin embargo, se ha visto entorpecida en su desarrollo por algunos de los factores adversos que afectan a todo el sector industrial, que si en este último son importantes, en ella adquieren mayor relieve y se agudizan por el débil mecanismo defensivo que posee.

Desde el punto de vista de la empresa misma, esos factores pueden ser externos o bien presentarse en su propio funcionamiento interno.

a) *Factores externos*

De estos factores los más importantes se relacionan con las características del mercado, la producción, la adquisición de materia prima, la disponibilidad de mano de obra calificada, la comercialización de los productos y la falta de conexión entre los pequeños productores.

Ampliando estos puntos, en el orden anotado, los mercados se componen en gran parte de una población con poca capacidad de compra y tienen, a veces, amplia disponibilidad de productos importados al amparo de incentivos otorgados a la actividad comercial. La influencia en la producción, mencionada en segundo término, se deja sentir, por ejemplo, en la escasez de capital para adquirir maquinaria y equipo modernos, lo que afecta sobre todo a los establecimientos fabriles pequeños que se ven obligados a utilizar en forma intensiva el factor humano aun en los casos en que ello no sería económicamente ventajoso. El otro factor externo mencionado es la dificul-

tad que enfrenta la pequeña industria para adquirir la materia prima, pues el pequeño volumen que requiere no ofrece mayor atractivo a los abastecedores, por lo que el pequeño industrial debe pagar precios más altos, sea al contado o a plazos muy cortos y con interés elevado.

En cuanto a la disponibilidad de mano de obra calificada, la pequeña industria no ofrece, salvo excepciones, el mismo nivel de salarios que el resto del sector fabril, motivo por el cual el obrero calificado no se interesa en este tipo de actividad. La mayor parte del personal que trabaja en la pequeña industria —concentrada en la mayoría de los países latinoamericanos alrededor de las grandes ciudades— aprovecha la experiencia adquirida en el pequeño establecimiento o taller para capacitarse e ir desarrollando habilidades que puedan abrirle las puertas a un empleo mejor remunerado y a los beneficios de la seguridad social, a la cual están acogidos solamente en forma limitada los trabajadores de la pequeña industria. La mayor parte de la fuerza de trabajo disponible en las zonas urbanas la constituye la gran masa de población activa desplazada de las zonas rurales y atraída por las posibilidades de trabajo derivadas del acelerado proceso de urbanización de los países de la región. En las zonas rurales la pequeña industria no tropieza con los mismos obstáculos para obtener mano de obra, sobre todo en lo referente a la movilidad de la misma, ya que para la mano de obra desplazada de la actividad campesina el bajo salario industrial local representa un nivel relativo más ventajoso que el del trabajador agrícola y no encuentra dentro de su zona posibilidades de trabajo en industrias de mayor tamaño.

En la comercialización de sus productos, la pequeña industria está en situación desfavorable frente al resto del sector industrial. Las condiciones del mercado y los canales de venta limitan la iniciativa del pequeño industrial para analizar las tendencias del mercado al cual abastece y buscar otros nuevos. Esa limitación se ejerce a través de la dependencia casi exclusiva del intermediario, quien lanza al mercado sus productos y a cuyos pedidos debe ajustar el programa de producción. Con mucha frecuencia, el intermediario condiciona sus pedidos a las ventajas de un suministro oportuno y de la exclusividad en la distribución. Además el pago de la mercadería no se efectúa al mismo tiempo que la transacción y el plazo para la cobranza, por corto que sea, va en desmedro de la situación financiera del pequeño industrial. Además, el pequeño establecimiento no dispone, en general, de salones de exhibición y venta de sus productos y carece de los medios necesarios para colocar su

mercadería en zonas alejadas del lugar en que opera y con mayor razón en los mercados internacionales.

Finalmente está la falta de conexión entre los pequeños productores industriales, que responde en parte a características propias del empresario. Carentes de organizaciones gremiales que los agrupen, su escasa capacidad de negociación les impide, por ejemplo, captar parte importante de los recursos financieros o realizar acciones comunes que los beneficien en aspectos tan vitales como abastecimiento de la materia prima, mercadeo y formulación de medidas de política.

b) *Factores internos*

Algunos obstáculos que se oponen al desarrollo de la pequeña empresa los determinan factores que se originan dentro de ellas mismas, derivados de las formas de gestión empresarial y de la organización técnica del proceso productivo.

Puede afirmarse que la mayoría de los pequeños empresarios han adquirido en forma empírica y en el manejo diario de su establecimiento la capacidad exigida para las funciones de dirección. Es muy frecuente el caso del pequeño empresario que se ha instalado con su pequeña fábrica sin más experiencia que una buena calificación como operario de la gran industria o cierta habilidad empresarial desarrollada en funciones netamente comerciales. Por ser la pequeña industria una unidad económica productiva debe forzosamente enfrentar problemas de conocimiento y evaluación del mercado, diseño y calidad del producto que se elabora, capacidad para decidir sobre el equipo más adecuado al proceso técnico, etc. Por lo tanto, las funciones de dirección que debería abarcar el pequeño empresario comprenderían tres aspectos fundamentales: el económico, el administrativo y el técnico, y como esta triple capacidad se da sólo en raros casos, la pequeña empresa requiere para su normal desarrollo de personal profesional que complementa la labor empresarial en los aspectos que sea necesario. Independientemente de su formación, el pequeño empresario centraliza en su persona la organización del trabajo y en general no distribuye el trabajo entre los operarios ni delega autoridad de manera de asegurar el normal funcionamiento de su fábrica o taller.

Dada la dificultad de aprovechamiento en pequeña escala y el alto costo de inversión de las obras de infraestructura, los edificios e instalaciones de las industrias pequeñas no son lo más adecuados. Su estructura no responde a un criterio funcional, el suministro de energía y agua es deficiente; las zonas de trabajo no están bien iluminadas y las instalaciones sanitarias no

se ajustan a las normas que sobre el particular prevé la legislación industrial. Gran parte de las instalaciones se han hecho en viejos edificios destinados a otros fines, que imponen una disposición a la fábrica que suele afectar a su funcionamiento y a la productividad. Muchos de estos edificios son solamente alquilados, con la consiguiente incertidumbre sobre el futuro, que se traduce en una cierta reserva para realizar planes de expansión.

A los factores señalados se agregan otros que se relacionan con el proceso de producción. Aunque es recomendable investigar y analizar el problema en las distintas agrupaciones industriales teniendo en cuenta la complejidad y diversidad de técnicas y métodos, algunos antecedentes parciales permiten señalar ciertos problemas que son comunes a gran parte del sector de la pequeña industria. En primer lugar, el proceso de fabricación se lleva a cabo siguiendo métodos tradicionales con una deficiente utilización de la capacidad del equipo. Frente a las diversas opciones técnicas, en la elaboración de un producto no se suele adaptar o elegir en cada caso la más apropiada para la empresa y para el país en que desarrolla su actividad. Generalmente no existen en las pequeñas empresas antecedentes sobre los costos de producción que permitan la planificación y el control de la misma; tampoco se disponen las medidas necesarias para que el proceso productivo pueda adecuarse, en un momento dado, a un cambio parcial en la composición y forma del producto. Es muy frecuente que el pequeño industrial se aferre a los métodos tradicionales de producción por desconocimiento de sus propias posibilidades y que carezca de la orientación necesaria para introducir los cambios exigidos por la evolución industrial.

Frente a los obstáculos señalados, que limitan considerablemente las posibilidades de desarrollo de la pequeña industria, no parece haber existido hasta ahora una clara decisión de buscar las soluciones adecuadas. Dentro del conjunto de medidas, leyes, organismos y entidades oficiales que determinan la política industrial en los países de América Latina, son escasos los que se refieren en especial a la ayuda y orientación del desarrollo de la pequeña industria. La acción de los gobiernos en este sentido ha sido generalmente parcial y se ha desarrollado a través de programas de alcance limitado, existiendo en muy pocos organismos con las atribuciones e instrumentos legales suficientes para actuar en el ámbito nacional en beneficio de este sector, de tanta importancia en la estructura industrial latinoamericana.

La política de los gobiernos en relación con la pequeña industria no ha respondido a las necesidades de ésta. Las características que le son propias así como el medio en que se desarrolla requieren un tratamiento especial basado en mecanismos fiscales que faciliten el buen rendimiento económico al mismo tiempo que le permitan mantener su carácter de factor socialmente beneficioso. Ello no quiere decir que la política industrial en general deba supeditarse a la que atañe a la pequeña industria o substituirse en beneficio de ella sino que ha de servirle como complemento y nivelar las desventajas derivadas del tamaño de un amplio estrato del sector. Más adelante se expondrán los antecedentes recogidos sobre la materia para los distintos países, con los programas en marcha y los proyectos futuros de los gobiernos, que responden en muchos casos a la necesidad de dar a la pequeña industria un papel dinámico dentro del sector industrial.

II. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

1. *La planificación para el desarrollo*

a) *La integración de la pequeña empresa en los planes nacionales*

Los países de América Latina han hecho, en los últimos años, importantes progresos en materia de planificación del desarrollo. La mayoría ha elaborado planes generales de desarrollo industrial a mediano y largo plazo, encuadrados en un modelo global; pero en ellos no se ha dado en general a la pequeña industria un tratamiento especial; en cambio se han incluido casi siempre algunas cifras sobre la industria artesanal que corresponden, las más de las veces, a estimaciones muy burdas obtenidas como residuo

de las informaciones censales. Las medidas de política indicadas para lograr las metas establecidas en esos planes se refieren al conjunto de la industria manufacturera y sólo en contados casos se establecen disposiciones para la artesanía o la pequeña industria.

Una acción encaminada a ampliar la ocupación y a ayudar a la pequeña industria a superar las dificultades derivadas de su tamaño y su baja productividad supondría la inclusión en los planes industriales de programas para la pequeña industria y la artesanía y de disposiciones para ejecutarlos.

En el Ecuador se realiza un esfuerzo en este sentido. En efecto, en el programa de desarrollo de la industria manufacturera se prevé la trans-

formación de la artesanía en formas fabriles de producción, convirtiendo a las industrias artesanales que ofrecen mejores perspectivas en pequeñas industrias y creando otras nuevas para completar esta acción. Las actividades artesanales con escasas posibilidades de desarrollo deberán reemplazarse por formas más modernas de producción, sobre todo en la elaboración de productos de uso común que la industria fabril puede producir a más bajo precio. La competencia actual de la artesanía al estrato fabril en muchos rubros se basa en salarios muy bajos, situación que no es conveniente prolongar.

El proceso de transformación de la estructura del sector industrial se refleja en el plan ecuatoriano en las tasas diferenciales de crecimiento supuestas. En 1964-73 la industria fabril crecería a una tasa de 10.5 por ciento anual y su producción aumentaría en 147 por ciento, mientras la artesanía lo haría a una tasa de 5.4 por ciento anual, y su producción en 61 por ciento.

Finalmente, en el programa de referencia se ha tenido en cuenta la necesidad de ofrecer a la artesanía las oportunidades y estímulos necesarios para adaptarse a las nuevas formas.

b) *Los programas regionales*

La localización de la pequeña industria puede tener en los países en desarrollo una importancia muy grande y ser de gran eficacia para ejecutar una política de descentralización industrial; sin embargo, debe tenerse en cuenta que vastas zonas de los países latinoamericanos carecen de una infraestructura económica y social adecuada para promover el establecimiento de pequeñas industrias.

Una política de fomento de industrias pequeñas en las zonas más atrasadas tendría las ventajas de demandar menos capital, crear fuentes de empleo que permitan absorber la fuerza de trabajo desplazada de las labores agrícolas; promover el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y económicos y lograr una mejor adecuación al tamaño del mercado.

En el Perú las corporaciones departamentales de fomento han establecido en sus programas medidas de fomento y asistencia a la pequeña industria. En diciembre de 1961 se creó la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno, a fin de mejorar el nivel de vida en ese departamento. Para ejecutar sus planes, cuenta con la ayuda de organismos internacionales y del Banco Industrial del Perú. Otra corporación de este tipo que ha establecido un programa de ayuda a la pequeña industria es la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa, que ha concedido, aunque en pequeña es-

cala, préstamos para artesanos y pequeños industriales del departamento. Además, en Arequipa y Tacna existen programas para la promoción de parques industriales y, por último, la Corporación de Rehabilitación y Desarrollo Económico del Departamento de Moquegua prevé específicamente el fomento de la pequeña industria.

En el Ecuador se han incorporado a los planes de desarrollo industrial regional, una serie de medidas tendientes a fomentar la instalación de pequeños establecimientos industriales, para cuyo fin se han incluido proyectos específicos. En ese sentido se han elaborado planes para las provincias de Azuay y Cañar, Manabí, Corchi, Imbabura y Esmeraldas.

En el caso de Chile el Servicio de Cooperación Técnica inició programas regionales para la zona norte del país y para la provincia de Magallanes en el extremo sur. En ambos casos se está estudiando la posibilidad de instalar nuevas empresas industriales. Con este objeto se han estudiado y están en estudio 33 proyectos industriales para el norte y se ha comenzado recientemente la elaboración de 12 proyectos para la provincia de Magallanes. Asimismo en las dos zonas se está prestando asistencia técnica y financiera.

c) *Conglomeraciones industriales*⁵

Las conglomeraciones industriales destinadas a establecer empresas de tamaño pequeño o mediano pueden llegar a constituir un elemento importante de la política de descentralización industrial y de la planificación regional. En efecto, ellas contribuyen a la absorción de mano de obra en las zonas suburbanas y en las regiones más atrasadas; disponen de instalaciones y servicios básicos comunes, que favorecen las actividades del pequeño empresario; no exigen grandes inversiones en obras de infraestructura y permiten realizar economías dimensionales en la construcción de edificios e instalaciones para suministro de energía. La ubicación de varias industrias en un mismo lugar puede permitir la concentración del asesoramiento y como ya se señaló ayudar en forma significativa a la descentralización industrial.

A partir del decenio de 1950 se han organizado numerosas conglomeraciones industriales en todo el mundo, hasta en los países industrializa-

⁵ Se definen las conglomeraciones industriales como "distritos planificados de tal manera que se garantice la compatibilidad entre las actividades industriales y la vida y características de la comunidad en que están ubicadas". Para mayor información, véase Naciones Unidas, *Establecimiento de conglomeraciones industriales en los países insuficientemente desarrollados* (ST/ECA/66), Nueva York, 1961.

dos. Especialmente significativa es la experiencia lograda en el Reino Unido, los Estados Unidos e Italia,⁶ así como en varios países en vías de desarrollo, sobre todo en el Lejano Oriente.⁷

En América Latina la experiencia en materia de conglomeraciones industriales ha sido, en general, escasa. Ecuador, Brasil, Chile, México y Venezuela han avanzado en este terreno pero sólo el primero y el último han llegado a esbozar una política de zonas industriales y han establecido mecanismos de financiamiento en los que participan ciertos organismos públicos con otros de carácter privado.

En el Ecuador, en virtud de los planes de desarrollo regional, se están estableciendo tres conglomeraciones industriales en distintas ciudades. Ellas son:

El Parque Industrial y Artesanal de Tulcan, compuesto de siete naves industriales para la instalación de pequeños talleres para la fabricación de calzado, vestuario, de carpintería, mecánicos y para la elaboración de fibras duras y otras, con una nave central para administración y cafetería. Representa una inversión de 1 000 000 de sucres y se ha formado con los aportes de entidades provinciales y del gobierno.

El Parque Industrial y Artesanal de Ibarra, actualmente en funcionamiento, que consta de tres naves industriales de 1 500 m² cada una, en las cuales se han instalado tres industrias: de calzado, muebles y mecánica. Está prevista una ampliación para otras actividades. El capital es de 1 300 000 sucres y se ha formado con los aportes de entidades provinciales, cooperativas de producción y el gobierno.

El Parque Industrial de Cuenca. Para su instalación se ha solicitado la ayuda del Fondo Especial de las Naciones Unidas. La inversión estimada es de 40 millones de sucres; el Gobierno del Ecuador ha adquirido 40 hectáreas de terreno y en él se han efectuado trabajos de urbanización y suministro de agua. Se instalarán alrededor de 50 unidades industriales con servicios comunes.

El programa de las conglomeraciones industriales en Venezuela está a cargo de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), los municipios y, en ciertos casos, la iniciativa privada. Las principales zonas industriales que se están estableciendo son las siguientes:

Parcelaciones en Santo Tomé de Guayana.

⁶ En este país el gobierno comenzó en 1957 un plan regional de industrialización de la zona sur en el que se prestó especial atención a las conglomeraciones industriales.

⁷ Véase Naciones Unidas, *Conglomeraciones industriales en Asia y el Lejano Oriente* (ST/ECA/73), Nueva York, 1963.

A fin de estimular el desarrollo industrial de la pequeña y mediana industria la Corporación Venezolana de Guayana proyectó tres parcelaciones, la primera de las cuales se encuentra ya terminada, y las otras dos, en ejecución. El tamaño de las parcelas varía entre 3 000 m² y 50 000 m², y el precio de venta del terreno oscila entre 3 y 7 bolívares⁸ el metro cuadrado. Los servicios que suministra la Corporación Venezolana de Guayana incluidos en el valor de las parcelas son las calles de acceso pavimentadas y los sistemas de distribución de agua y energía. La totalidad de las parcelas ha sido adquirida por empresas dedicadas a la fabricación de materiales de construcción y para talleres de reparación y conservación de maquinaria y equipo de construcción. El precio fijado por la CVG está destinado a sufragar los gastos de instalación de los servicios, más 1 bolívar por metro cuadrado. La forma de pago estipula 10 por ciento al firmar el contrato y el saldo en 20 cuotas semestrales iguales, la primera de las cuales se cancela seis meses después de que se pongan en servicio las obras de urbanización. El interés sobre el saldo adeudado es de 6 por ciento anual. Por parte de los compradores, se establece el compromiso de iniciar la construcción de la fábrica durante los seis meses que siguen al término de las obras de urbanización y de finalizarla en el año siguiente.

Zona industrial de Maracaibo. Establecida para la instalación de nuevas fábricas, representa una forma de colaboración entre la Corporación Venezolana de Fomento y el Consejo Municipal de esta ciudad, creándose la empresa CONDIMA, que tiene a su cargo el financiamiento de los servicios comunes. Además de los servicios que incluye la compra de terrenos, se han dado ventajas especiales con la exoneración de impuestos municipales y tarifas especiales para el suministro de gas, agua y energía. La zona industrial dispone de un sector especial donde se ubicarán los servicios públicos.

Zona industrial de Barquisimeto. Para ejecutar este proyecto se fundó la Compañía para el Desarrollo de la Zona Industrial de Barquisimeto (COMDIBAR) como resultado de un acuerdo suscrito entre la CVF y la Municipalidad del distrito de Iribarren, participando esta última con un aporte en terrenos equivalente a la inversión de la CVF. Para la dotación de servicios la CVF ha concedido un crédito adicional a la compañía.

Zona industrial de Maracay. Actualmente está en proyecto y de su ejecución se encargará la Compañía Anónima de Desarrollo de la Zona

⁸ Para su conversión a dólares puede aplicarse el tipo de cambio de 4.5 bolívares por dólar.

Industrial de Maracay, que se constituirá con el aporte en terrenos del Consejo Municipal del Distrito de Girardot, por su equivalente en efectivo de la CVF, completando el capital por medio de acciones especiales que pueden ser suscritas por personas o empresas, por intermedio de las Cámaras de Comercio e Industrias del Estado de Aragua.

Zona industrial de Guarenas. Tiene como fin instalar nuevas empresas pequeñas y medianas y facilitar el traslado de las fábricas desde el área metropolitana de Caracas. Dispondrá de servicios de conducción de agua, alcantarillado, electricidad, teléfono, pavimentación, etc.

La Corporación Venezolana de Fomento inició en 1965 un programa de construcción de 50 edificios industriales para arrendarlos a los empresarios. Esta iniciativa contribuirá a promover el desarrollo de industrias pequeñas y medianas ya que facilita la localización de industrias en el interior del país, se adapta a la generalidad de las industrias, resulta mucho más económica y disminuye los requerimientos financieros de los promotores privados.

La experiencia en la construcción de edificios industriales ha conducido a concebir un solo tipo de edificios que se adapta a la casi totalidad de las industrias ligeras y tradicionales; las modificaciones o adaptaciones que haya que hacer en cada caso no cambian la concepción ni la estructura del edificio.

El "edificio tipo" es aproximadamente de 1 000 metros cuadrados y comprende además uno doble de 2 000 metros cuadrados. Fuera del "edificio tipo" se construirá uno "multifabril" que consistirá en grupos de 3 o 4 locales de 500 metros cuadrados cada uno destinados a pequeñas industrias.

Los edificios se están construyendo o se construirán en parcelas de terreno que la Corporación adquirirá en las zonas industriales de CONDIMA COMDIBAR y en la zona oriental de Puerto La Cruz; en parcelas de zonas industriales de particulares y en parcelas de terrenos de propiedad de municipalidades, gobiernos regionales, de la nación e institutos autónomos, de los cuales se gestionará su donación.

El costo total del programa de construcción y arrendamiento de edificios industriales se estima en 11 750 000 bolívares; de éstos 1 250 000 corresponden al valor de los terrenos y los otros 10 500 000 al costo de la construcción.

Se aplicarán diversos cánones de arrendamiento por metro cuadrado, de acuerdo con una escala que variará según grado de industrialización, desempleo, nivel de ingreso de la población y precio de los terrenos disponibles para industrias que existan en cada región. La escala

funcionará de manera que en las zonas de mayor atraso industrial se aplique el canon más bajo.

Por otra parte, en Chile existe un proyecto para instalar una conglomeración industrial en la provincia de Osorno. Prevé la instalación de diez a quince pequeñas industrias que dispondrán de servicios comunes de asistencia técnica y contabilidad, taller de servicios, salas de enseñanza y laboratorios de ensayo y control de la calidad.

2. *La asistencia financiera*

La escasez de capital, característica de la evolución industrial de América Latina, afecta en alto grado a la pequeña industria y frena su desarrollo al impedir la oportuna renovación del equipo y la maquinaria y la adquisición de nuevos elementos para su ampliación y modernización. Este fenómeno influye también en la dotación de capital circulante, sobre todo en países afectados por procesos inflacionarios, e impide que la pequeña industria se beneficie de las economías de escala en las compras y la comercialización al por mayor, obligándola muchas veces a recurrir a intermediarios financieros con el consiguiente recargo en los costos de operación.

De otro lado, la pequeña industria suele no tener acceso a los créditos externos. Sólo en algunos casos puede utilizar esta fuente de financiamiento a través de corporaciones de desarrollo o de empresas intermediarias, las que cobran en general intereses más elevados que los bancarios y recargan los precios del equipo y la maquinaria.

Reconociendo la situación desmedrada en que debe desenvolverse la pequeña industria en lo que a financiamiento se refiere, diversos países de América Latina establecieron mecanismos de asistencia crediticia a este sector, que tomaron formas y modalidades diferentes según las condiciones económicas de cada uno. En algunos casos, como México y Venezuela, se crearon fondos y organismos especiales destinados a auxiliar financieramente a la pequeña empresa; en otros, se implantó dentro de los organismos crediticios existentes un régimen especial para este sector.

En México, la Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal creó, en 1954, el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, que representa un volumen importante de recursos financieros aportados por el gobierno, administrado en fideicomiso por la Nacional Financiera. El Fondo garantiza a los bancos de depósito y sociedades financieras el pago de los créditos (hasta de 200 000 pesos (16 000 dólares)) que desean conceder a pequeños y medianos industriales; además puede garantizar y ad-

quirir obligaciones que emitan esos industriales, con límite, en cada caso, de hasta un millón de pesos; adquirir bonos de las instituciones financieras y tomar en descuento los créditos de habilitación o avío y refaccionarios⁹ que los bancos y las sociedades financieras concedan a pequeños o medianos industriales.

El plazo de amortización de los créditos varía de tres a seis años, período que según la experiencia parece ser el adecuado en las operaciones realizadas. Hasta mediados de 1965 se habían beneficiado con estos créditos unas 3 300 empresas industriales que representaban una ocupación de 130 000 obreros. Con la creación del fondo, las instituciones privadas de crédito han podido, sin utilizar sus propios recursos, incorporar al crédito bancario a los pequeños y medianos empresarios, con la ventaja de extender su acción a las distintas regiones del país a través de su red nacional de establecimientos.

Los recursos del Fondo, hasta febrero de 1964, ascendían a 21 millones de dólares.¹⁰ Según su origen, los recursos se dividían así: 45.6 por ciento de aportes del gobierno; 15.9 por ciento de utilidades del Fondo y 38.5 por ciento proveniente de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

En Venezuela se creó en 1959 la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria¹¹ que funciona en el Ministerio de Fomento, con aportes financieros provenientes del presupuesto fiscal. La Comisión dispone de fondos para ayudar al artesanado y a la pequeña industria, con créditos a mediano plazo, por un monto de 40 millones de bolívares (8.9 millones de dólares); en el caso de la mediana industria el fondo es de 25 millones (5.6 millones de dólares). Actúa a través de comisiones regionales constituidas en los distintos estados, que reciben las solicitudes de los empresarios, informan sobre ellas y las envían a la Comisión Nacional que, en definitiva, las aprueba o rechaza. El fondo se divide en cuotas proporcionales entre los veinte estados de Venezuela.

La Comisión ejecuta dos programas de financiamiento; uno para el artesanado y la pequeña industria que consiste en créditos cuyo plazo máximo es de cinco años con uno de gracia, pudiendo ser ampliado luego en 18 meses.

⁹ Los créditos para habilitación o avío están destinados a cubrir las necesidades de capital de explotación de los pequeños y medianos industriales mientras que los refaccionarios se aplican a la compra e instalación de maquinaria y equipo así como a la adquisición, construcción o ampliación de los inmuebles que necesitan las empresas y, en general, están destinados a mejorar las condiciones de producción de las empresas.

¹⁰ 262.8 millones de pesos mexicanos.

¹¹ Creada por decretos 152 del 9 de octubre de 1959 y 646 del 13 de noviembre de 1961.

Su monto máximo es de 25 000 bolívares (5 600 dólares). La operación se realiza mediante un contrato y entrega los fondos el Banco Industrial como depositario de los mismos. Se paga 6 por ciento de interés anual y una comisión en un solo pago, de 0.5 por ciento sobre el valor del crédito. Para los efectos de aplicación del crédito se entiende por pequeña industria a aquella cuyo capital no excede de los 100 000 bolívares (22 200 dólares). En el otro programa que atañe a la mediana industria el plazo máximo es de seis años para los créditos destinados a la compra de maquinaria y equipo y de tres años para los destinados a capital de trabajo. Los créditos no pueden ser superiores a los 250 000 bolívares (56 000 dólares) y se paga por ellos un interés de 7.5 por ciento anual. Los créditos se conceden a través de los bancos comerciales, avalados por la Comisión Nacional, la que, por su parte, recibe 1 por ciento del valor del crédito como comisión. Se consideran, para estos efectos, como empresas medianas las que poseen un capital contable comprendido entre 100 000 bolívares (22 200 dólares) y 1 000 000 de bolívares (222 000 dólares).

Otro programa de ayuda financiera a la pequeña y mediana industria está a cargo de la Corporación Venezolana de Fomento. Se trata del "plan de arrendamiento de activos fijos, con opción de compra" cuyas modalidades son muy especiales. Venezuela es el único país de América Latina y quizá del mundo, que lo aplica. Establecido con fines de promoción industrial, este programa se ha orientado principalmente hacia la instalación de pequeñas y medianas empresas, constituyendo una forma de crédito a largo plazo.

Una vez estudiado un proyecto, la CVF ofrece la fábrica al empresario en arrendamiento a largo plazo, con opción de compra. Esa entidad toma a su cargo la compra del terreno, la construcción del edificio y la adquisición e instalación de la maquinaria y equipo e impone como única condición al empresario la de aportar en efectivo el capital de trabajo necesario para el financiamiento inicial. Las normas que rigen para la compra de los inmuebles y para la maquinaria y equipo son diferentes. Para la compra de los terrenos y edificios se establece un plazo de arrendamiento de diez años, con un canon mensual equivalente al 1 por ciento del costo de ellos. De este alquiler la CVF computa 6 por ciento anual por concepto de intereses y 1.5 por ciento para cubrir impuestos y gastos de administración y cobranzas. El saldo se abona al valor de los inmuebles como amortización a beneficio de la empresa industrial que ejerce la opción de compra. Para la compra de la maqui-

naría y el equipo se establece un plazo de ocho años, debiendo pagar un alquiler de 12.32 bolívares por cada 1 000 de costo total; de este pago la CVF computa 6 por ciento anual por concepto de intereses sobre la inversión y el saldo se abona al valor del equipo por concepto de amortización en beneficio de la empresa que ejerce la opción de compra.

Pese a las evidentes ventajas que representa el plan de arrendamiento de activos fijos, sólo un número relativamente bajo de empresarios se ha acogido a él, aparentemente por la escasez de proyectos que existe en ese país, que sólo a partir del decenio de 1950 inició un proceso acelerado y sostenido de industrialización.

En el Brasil, como resultado de una gestión del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), se estableció, en 1965, el Programa de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Empresa (FIPEME), destinado a conceder préstamos para la instalación de empresas pequeñas y medianas y para las que están en funcionamiento, principalmente para financiar la adquisición de capital fijo.

Los fondos del FIPEME provienen tanto del mismo BNDE como de un préstamo de 27 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo y de créditos concedidos al Brasil por la República Federal de Alemania, por un valor equivalente a 8 millones de dólares.

Las ramas de actividad industrial que más se han favorecido con el programa son industrias de tipo dinámico (mecánica, metalúrgica, material eléctrico y comunicaciones, química, fertilizantes y abonos, insecticidas y fungicidas y celulosa) y algunas industrias tradicionales (madera, textiles, cuero y pieles, industrialización de fibras vegetales, artefactos de goma y plásticos, y explotación y transformación de minerales).

A partir de mayo de 1965 se reglamentaron las operaciones con recursos del préstamo del BID que las realiza el BNDE directamente o por transferencia de fondos a otras instituciones de crédito. Los fondos se destinan al financiamiento de inversiones en bienes de activo fijo de origen nacional o importado y parte de ellos puede destinarse a la obtención de servicios técnicos para la elaboración de proyectos y estudios tendientes a aumentar la productividad de las empresas beneficiarias.

La ejecución del convenio con el BID está a cargo del Grupo Ejecutivo del FIPEME, que determina los criterios de prioridad para la concesión de los créditos teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Fomento de la economía regional;
- Contribución al producto interno;

Mejor abastecimiento de bienes de consumo general;

Complementación de las distintas ramas de actividad industrial instaladas en el país;

Continuidad del proceso de desarrollo económico del país;

Ampliación de la demanda interna para la mejor utilización o expansión de la capacidad instalada en la industria manufacturera de bienes de producción; e

Impulso a las exportaciones.

Con el objeto de divulgar estos objetivos, el FIPEME prepara semestralmente una lista de ramas de actividad que cumplen las condiciones indicadas, orientando de esta manera la acción hacia los sectores cuyo desarrollo deba impulsarse en forma más acelerada.

En estas operaciones de crédito se cobran intereses de 8 por ciento anual, aplicados sobre los saldos deudores, más 0.5 por ciento de comisión por fiscalización, a los que se agrega una tasa de 1 por ciento del monto total del crédito por concepto de comisión de apertura y una tasa de corrección monetaria no superior a 25 por ciento anual. En el caso de transferencia a entidades de crédito el banco cobra 6 por ciento de interés.

Los créditos tienen un plazo máximo de cuatro años, que incluye el período de gracia, pero pueden ampliarse hasta seis años en casos especiales.

Además del FIPEME, proporciona financiamiento a la pequeña y mediana industria el Banco del Brasil a través de su Cartera de Crédito Agrícola e Industrial, con recursos provenientes de la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI).

En la Argentina, el mecanismo de financiamiento, establecido con fines de descentralización industrial, está representado por un sistema de Préstamos Especiales del Banco Industrial de la República.¹² Estos créditos están destinados a "la instalación, ampliación y perfeccionamiento de la pequeña industria ubicada en el interior del país". Están expresamente excluidas de este sistema de crédito las zonas pertenecientes a la Capital Federal y alrededores, al Departamento Rosario de la Provincia de Santa Fe y al Departamento Capital de la Provincia de Córdoba.

Los objetivos del sistema son los siguientes:

- Aprovechar materia prima de la zona;
- Emplear mano de obra disponible;
- Satisfacer necesidades locales o de otros puntos; y

¹² *Circulares* 3027, del 18 de julio de 1965 y 3143 del 6 de febrero de 1964; esta última reemplaza a las circulares 2433 y 3040.

Contribuir en forma efectiva al desarrollo de las economías regionales.

Los plazos establecidos para los préstamos varían entre 3 y 5 años y son amortizables semestralmente.

Otra línea especial de créditos que mantiene el Banco Industrial y que, en cierta medida, puede ayudar a la pequeña industria, es un sistema de préstamos para técnicos profesionales industriales graduados en el país. Son préstamos de carácter personal, con plazos de amortización que varían entre cinco y diez años, y que pueden utilizarse tanto para adquirir instrumental y elementos básicos de trabajo como para habilitar financieramente al profesional para ingresar como socio en pequeñas y medianas industrias que no tengan a su frente personal técnico universitario.

El programa de asistencia financiera del Servicio de Cooperación Técnica (SCT) en Chile tiene como objetivo promover, estudiar e informar para la aprobación final, los créditos a mediano y largo plazo que concede la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) para la compra de equipo y materia prima. Se han establecido dos líneas de crédito: una para la artesanía y otra para la pequeña industria, cuyas características en cada caso son las siguientes:

Los créditos artesanos tienen plazos hasta de cinco años para la compra de bienes de capital y hasta de dos años para la adquisición de materia prima. No se reajustan y el interés que se paga por ellos corresponde a un porcentaje del interés bancario vigente en el semestre anterior, conforme a una escala que en los primeros dos años representa 70 por ciento de dicho interés; en el tercer año 80 por ciento; en el cuarto año, 90 por ciento y en el quinto año se iguala al interés bancario. En tres años de funcionamiento del programa se han aprobado créditos a 941 artesanos por un total de 4 571 000 escudos.

Los créditos a la pequeña industria se diferencian de los créditos artesanos en que tienen plazos más largos —de seis a ocho años— pagan 6 por ciento de interés y son reajustables de acuerdo con el índice de precios al por mayor de los productos industriales nacionales. En ciertos casos, la pequeña industria puede importar directamente equipos abonando los derechos aduaneros en forma diferida, lo mismo que el crédito otorgado. Para capital de trabajo el plazo es de doce meses. Esta línea de crédito, en un año de funcionamiento efectivo ha aprobado 70 solicitudes por valor de 3 577 000 escudos.

La CORFO es la entidad que financia los créditos, establece las normas, aprueba o rechaza

la concesión y efectúa el pago y cobranza de los préstamos; el Servicio de Cooperación Técnica elabora el informe técnico-económico, presta asistencia técnica al prestatario y supervisa el mismo.

Para otorgar los préstamos, se aplican criterios selectivos de acuerdo con los beneficios que puedan derivarse para la economía nacional, en lo relativo a generación o ahorro de divisas, subcontratación y prestación de servicios especializados. Además, las normas de la CORFO fijan prioridades para una serie bastante amplia de actividades, dando preferencia a las empresas que favorezcan el desarrollo regional y a los artesanos populares y artísticos.

El programa de crédito actúa en todo el país a través de agentes destacados en las provincias.

En Colombia el Banco Popular tiene una sección especial para atender los requerimientos de la mediana y la pequeña industria, pero el monto de los recursos de que dispone para este objeto ha sido hasta ahora muy reducido. En todo caso es interesante destacar que este Banco muestra especial preocupación por coordinar la asistencia financiera con la asistencia técnica, buscando así el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

La asistencia financiera a la pequeña industria en el Ecuador está a cargo de dos instituciones: el Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional.

El Banco Nacional de Fomento ha establecido dos líneas de crédito para los pequeños industriales: el crédito bancario y el de capacitación. El segundo es supervisado y se ofrece en condiciones más ventajosas que el crédito bancario. En 1965 el monto de los créditos concedidos por los dos sistemas fue de 25 millones de sucres.

La Corporación Financiera Nacional mantiene un "Fondo de Garantía" destinado a ofrecer el aval necesario para las operaciones que realizan los pequeños industriales con las distintas entidades de crédito.

3. La asistencia técnica

En los países en desarrollo adquiere especial significación la función de asistencia técnica y asesoría a las pequeñas industrias. Ello se debe a que, en general, al pequeño empresario le resulta muy difícil hacer frente a los complejos problemas derivados del funcionamiento de su establecimiento sin contar con una adecuada cooperación externa. Además, la ampliación o modernización de la empresa y el logro de niveles de eficiencia satisfactorios hace más necesaria la asistencia técnica para la pequeña industria.

Los servicios de asistencia técnica pueden adquirir variadas modalidades. Esencialmente se dirigen a mejorar la eficiencia de la organización administrativa y de la producción pero, en muchos casos, se extienden también a los aspectos de comercialización y mercadeo.

Estos servicios se prestan principalmente en el plano de la fábrica, para el perfeccionamiento técnico de la organización y administración de la pequeña empresa y en el plano de las ramas industriales en donde, además de los aspectos anteriores, se incluye frecuentemente la investigación tecnológica, la normalización y otras materias relacionadas con la organización empresarial y la comercialización. Sin embargo, la asistencia puede dirigirse también hacia empresas de diferentes ramas industriales ubicadas en un mismo centro o región y traducirse en la preparación de estudios y manuales de interés general sobre distintos tópicos, los cuales pueden divulgarse a través de publicaciones, conferencias, seminarios, etc.

La labor de asistencia técnica puede complementarse con la asistencia técnica internacional, factible a través de organismos de asistencia multilateral o de arreglos bilaterales con determinados países especializados en este tipo de acción. Más adelante se darán a conocer algunos antecedentes relacionados con la asistencia técnica externa para la pequeña industria.

En América Latina no se ha aplicado intensivamente y en sus diferentes aspectos la asistencia técnica a la pequeña empresa. Los gobiernos han preferido concentrar su ayuda a este sector en la asistencia financiera, lo que quizá obedezca a lo compleja que resulta la creación de un mecanismo eficiente de asistencia técnica.

En muchos países de la región, la principal forma de asistencia técnica se presta a través de proveedores de equipo y maquinaria, con las limitaciones que esta acción implica.

Chile ha sido, hasta ahora, el país que más ha progresado en materia de asistencia técnica a la pequeña empresa, a través del Servicio de Cooperación Técnica (SCT), organismo filial de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que ha venido realizando desde 1953 una importante labor en este campo.

Durante varios años el SCT realizó una serie de estudios e investigaciones sobre la estructura de la pequeña industria y los obstáculos que ella enfrenta con el objeto de mejorar las condiciones ambientales del sector mediante la aplicación de ciertos programas destinados a mejorar y modernizar las empresas.

Actualmente, su labor de asesoramiento a la pequeña industria comprende aspectos como: mejoramiento de los métodos de producción;

aplicación de sistemas de contabilidad y cálculo de costos; organización y promoción de ventas; problemas de mercado y aspectos jurídicos y administrativos.

Hasta agosto de 1966 el SCT había proporcionado asistencia técnico-administrativa a 416 pequeñas industrias de varias ramas localizadas en distintas zonas del país. Los informes y recomendaciones entregados se refieren a planificación y control de la producción, costos, control de materiales, distribución de la planta y equipo, métodos, etc.

En el aspecto técnico, asistió a 203 empresas, mediante tres grupos de especialistas: el grupo mecánico, dedicado a proyectos, diseño de productos, mejor utilización de herramientas de corte, diseño de matrices, tratamientos técnicos, etc.; el grupo químico, que asesora en materia de industria de alimentos, terminación y acabado de productos (pintura, cromado y niquelado), y problemas químicos en general; y el grupo metalúrgico, dedicado a procedimientos de moldeo, uso correcto de arenas de moldeo para fundición, procedimientos de fusión, diseño y cálculo de construcción de hornos y estufas, etc.

El Servicio ejecuta un programa de estudios y proyectos, que incluye: estudios generales, destinados a orientar el desarrollo de la pequeña industria y artesanado con una visión de conjunto (se han elaborado 41 proyectos de ese tipo); estudios de factibilidad, para determinar la necesidad de nuevas industrias mediante la elaboración de anteproyectos y estudios de factibilidad de los mismos productos (se han realizado 150 estudios de este tipo incluidos los rechazados); estudios de factibilidad para terceros, que se realizan a petición de los propios industriales una vez establecida su justificación, y proyectos regionales, cuya finalidad presente es la puesta en marcha de un plan de desarrollo regional iniciado en agosto de 1965 con la asistencia técnica del Programa Chile-California.

Al programa anterior se suma el programa de información y cooperación, a cargo de la Oficina de Información y Cooperación del Servicio y establecido con el objeto principal de incorporar las pequeñas empresas a la economía nacional, mejorando sus medios de acción sobre los factores ambientales o externos. Desde marzo de 1964 hasta junio de 1966, se atendieron 2 200 consultas en Santiago y 1 300 en provincias y se distribuyeron 5 400 publicaciones en Santiago y 7 200 en las provincias, que trataban sobre asociaciones, cooperativas, propuestas, subcontratación, créditos, establecimiento de nuevas empresas, tributación, etc. También se realizaron 50 cursos en Santiago y seis capitales de provincias del país, sobre temas adminis-

trativos y comerciales, en los que participaron 860 pequeños industriales.

Otro aspecto importante de este programa es la promoción de cooperativas mediante cursos especiales de educación cooperativa, estudios socioeconómicos y asesoría a cooperativas existentes o por constituirse, habiendo contribuido a la formación de 36 cooperativas y asociaciones de pequeños industriales.

Asimismo, el SCT ha prestado atención especial al fomento de la subcontratación y comercialización de los productos de la pequeña industria. Finalmente, tiene el proyecto de organizar un centro de diseño para la pequeña industria y el artesanado.

En el Ecuador también ha sido objeto de atención preferente la asistencia técnica a la pequeña industria que se proporciona a través de la División de Extensión Industrial del Centro de Desarrollo (CENDES). La labor se realiza en forma directa prestando asesoría en los propios talleres y fábricas al mismo tiempo que se preparan estudios de factibilidad para proyectos específicos.

4. La asistencia internacional

En relación con la cooperación y asistencia internacional en el campo de la pequeña industria merecen señalarse los programas que se desarrollan con ayuda del Fondo Especial de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Gobierno de los Países Bajos, a través del Instituto de Investigaciones en Ciencias Administrativas de Delft.

La acción de la OIT se orienta generalmente hacia el terreno de la formación profesional. Los programas actualmente en marcha en América Latina se ejecutan en colaboración con el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Como ejemplo más reciente de esta forma de cooperación se cita el caso de Chile en donde el Servicio de Cooperación Técnica, en estrecha cooperación con el Fondo Especial y la OIT, ha organizado cursos especiales de capacitación y formación de instructores y capataces. Se ha solicitado a estos últimos organismos ampliar su ayuda a un programa encaminado a prestar la asesoría y el equipo técnico necesarios para perfeccionamiento de personal y la institución de becas para la especialización de técnicos del mismo Servicio.

En Panamá, la OIT y el Fondo Especial están colaborando con el gobierno en la organización de un servicio oficial que tendrá la responsabilidad de ejecutar un amplio programa de asistencia y fomento de la pequeña industria y artesanía.

En Colombia, el Fondo Especial tiene, con el

Instituto de Investigaciones Tecnológicas, un programa conjunto de asistencia a la pequeña industria, dirigido principalmente a las industrias de alimentos, metal-mecánica, química y agrícola. Los fines del programa están contenidos en los siguientes puntos:

Ofrecer asistencia técnica para el desarrollo de métodos de operación que permitan aprovechar mejor la materia prima y el equipo;

Ayudar al establecimiento de sistemas de control que aseguren una calidad uniforme y aceptable en este sector;

Estudiar las posibilidades de fabricar nuevos productos de acuerdo con la demanda del mercado, la materia prima existente, el capital y la mano de obra nacionales;

Enseñar técnicas adecuadas, a través de medios de información escritos y visuales, sobre todo en los campos en que se carece de conocimiento técnico;

Asistir a las organizaciones privadas u oficiales que dirijan el desarrollo industrial, con el objeto de mejorar la productividad; y

Coordinar la inversión en la pequeña y mediana industria con las agencias de desarrollo industrial o de crédito oficial o privado.

La OIT y la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) prestan asistencia técnica al Ecuador en el campo de la artesanía y la pequeña industria. En el caso de la OIT, la asistencia se proporciona a través de la Junta Nacional de Planificación, en la preparación de programas, extendiéndose a los organismos ejecutores del Programa Artesanía y Pequeña Industria del Plan General de Desarrollo. La ADI por su parte, presta asesoría al CENDES por intermedio de dos expertos instructores en cerámica y calzado que han establecido cursos de su especialidad. Además, la Organización Comercial Ecuatoriana de Productos Artesanales (OCEPA), cuenta con un grupo de seis asesores especializados en diseño industrial, cooperativas, producción, contabilidad y organización.

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Administrativas de Delft organiza todos los años, a partir de 1955, un curso internacional para postgraduados, sobre problemas de la pequeña industria y al cual han asistido becados algunos profesionales latinoamericanos. Teniendo presentes los beneficios que podrían derivarse de este tipo de acción, en el Estado de São Paulo (Brasil) se proyecta organizar cursos sobre la pequeña industria, semejantes a los que se realizan en los Países Bajos, en virtud de un acuerdo suscrito entre la Federación de Industrias del Estado, la Universidad de São Paulo y el Instituto de Investigaciones de Delft.

Por otra parte, el Banco Interamericano de

Desarrollo creó recientemente un Fondo de Pre-inversión para la Integración de América Latina, con el propósito de promover el estudio de programas y la preparación de proyectos. Entre otros programas se indica que el Fondo promoverá una acción regional destinada a fortalecer la pequeña y mediana industria (incluida la artesanía) en los países de América Central y en los países de menor desarrollo relativo y de mercado insuficiente, en particular en los aspectos tecnológicos, de adiestramiento de personal y organización de servicios comunes.

5. Otras formas de ayuda

Además de las mencionadas, se ha aplicado otra serie de medidas destinadas a favorecer el desarrollo de la pequeña industria, que han variado en su forma e intensidad según las situaciones de cada país, aunque en general pueden calificarse de débiles e insuficientes, en relación, por ejemplo, con las de ayuda financiera ya descritas.

a) Capacitación de la mano de obra

A pesar de que en materia de capacitación de mano de obra se está realizando un importante esfuerzo desde hace algunos años en la mayoría de los países de la región, éste parece ser insuficiente frente a los crecientes requerimientos del desarrollo industrial. La acción de los gobiernos latinoamericanos en el terreno de la enseñanza y formación profesional ha consistido en satisfacer parcialmente la demanda de mano de obra calificada y personal de nivel intermedio, de la industria de tamaño mediano y grande. En cambio no se han diseñado programas especiales en este sentido para la pequeña industria, lo cual contrasta con la especial importancia que tiene para la absorción de mano de obra, según se señala antes.

Dado el alcance del problema y la complejidad de su solución, sería conveniente que los organismos oficiales de cada país lo analizaran en el marco de los respectivos sistemas de enseñanza industrial. A este respecto sería aconsejable considerar, entre otras cosas, la posibilidad de localizar las unidades de enseñanza en regiones o zonas cuyo desarrollo se planifica, para ayudar así a descentralizar el sector manufacturero.

b) Organización de mecanismos de autoayuda

También en este aspecto ha sido insuficiente la promoción en el sector de la pequeña industria. En algunos países existen organismos es-

peciales destinados a fomentar el sistema cooperativo —ubicados por lo general en los ministerios de fomento o de economía— pero cuya labor se limita en la mayoría de los casos a la creación de cooperativas de consumo. La formación de cooperativas de producción y de distribución y de crédito tiene aún una significación menor.

Los buenos resultados obtenidos en este terreno en diversos países europeos y del Medio-Oriente abren en este campo a la acción en favor de la pequeña industria, perspectivas que podrían llegar a ser de mucha significación en el futuro.

Por otra parte, salvo algunas excepciones,¹³ no existen organizaciones de pequeños industriales y éstos no pertenecen a ningún organismo ni están afiliados a las asociaciones o sociedades fabriles en las que la gran industria desempeña un papel primordial, con problemas y características muy diferentes a los de la pequeña empresa.

Una organización empresarial especial para la pequeña industria puede ser de gran utilidad para este sector y, a través de la acción conjunta, reportarle ventajas en los servicios de comercialización, ya sea en el abastecimiento de materias primas como en la colocación de los productos (en algunos casos incluso en los mercados externos) y en los servicios de asistencia técnica y financiera.

c) La subcontratación

Si se acepta el planteamiento de que la industrialización exige unidades industriales de todo tamaño y que es necesario establecer una relación entre las unidades grandes y las pequeñas, la subcontratación puede adquirir gran importancia. Esta forma de complementación ha logrado un apreciable grado de desarrollo en varios países industrializados. En América Latina, el Brasil, la Argentina y México, han progresado en este sentido sobre todo en el sector de la industria automotriz. Parece que a medida que avanza la industrialización en los países se hacen más evidentes las ventajas de la subcontratación a la vez que se facilita su aplicación.

En efecto, la posibilidad de atender una demanda diversificada de pequeñas cantidades de productos que exigen una alta especialización, ajustándose en forma flexible a sus variaciones, puede hacerse efectiva mediante pequeñas unidades que al responder a esas necesidades compensan los mayores costos que suelen implicar las escalas reducidas de producción.

¹³ Como Chile, Venezuela y otros.

d) *Otras medidas*

En América Latina se han aplicado también otras medidas destinadas a facilitar el desarrollo de la pequeña industria.

En la Argentina, por ejemplo, las Secretarías de Industria, Comercio y Agricultura y Ganadería, previo dictamen de la Comisión Asesora de Importaciones,¹⁴ pueden otorgar franquicias es-

peciales para la importación de equipos destinados a proyectos de industrias pequeñas y medianas. Además existen disposiciones legales que obligan a las empresas a adquirir en el país parte de sus insumos de materiales; a dar protección arancelaria a bienes de capital que puedan fabricarse en pequeña escala; a liberar de impuestos fiscales y municipales a la pequeña empresa; a exonerar de derechos aduaneros a determinados bienes de capital y materias primas que utiliza la pequeña industria, etc.

¹⁴ Artículo 24 del decreto 5339, del año 1963.

Anexo estadístico

Cuadro A

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS SEGÚN TAMAÑO

	Artesanía 1-4 personas ocu- padas	Establecimientos fabriles (personas ocupadas)				Total
		5-19	20-49	50-99	100 y más	
<i>Brasil</i> ^a						
1. Número de establecimientos	66 301.0	30 771.0	6 509.0	2 501.0	2 775.0	108 857.0
2. Personas ocupadas	152 741.0	268 733.0	197 385.0	172 869.0	1 005 109.0	1 796 837.0
3. Valor agregado (millones de cruceros)	24 283.0	65 239.0	54 268.0	49 043.0	355 826.0	548 659.0 ^b
4. Fuerza motriz (H.P.)	362 730.0	586 140.0	453 344.0	423 748.0	3 335 834.0	5 161 796.0
5. Valor agregado por persona ocupada	158 981.0	242 763.0	274 935.0	283 700.0	354 017.0	305 347.0
6. H.P. por persona ocupada	2.4	2.2	2.3	2.5	3.3	2.9
7. H.P. por establecimiento	5.5	19.0	69.6	169.4	1 202.1	47.4
8. Personas por establecimiento	2.3	8.7	30.3	69.1	362.2	16.5
<i>Centroamérica</i> ^c						
1. Número de establecimientos	...	3 965.0	1 027.0	346.0	255.0	5 593.0
2. Personas ocupadas	211 103.0	38 225.0	32 075.0	24 048.0	55 598.0	149 946.0
3. Valor agregado (miles de dólares)	126 378.0	39 377.0	61 489.0	58 482.5	148 744.0	308 092.0
4. Valor energía eléctrica consumida (miles de dólares)	...	1 910.0	1 753.0	1 328.0	4 455.0	9 446.0
5. Valor agregado por persona ocupada (dólares)	599.0	1 030.0	1 917.0	2 432.0	2 675.0	2 055.0
6. Energía eléctrica por persona ocupada (dólares)	...	50.0	55.0	55.0	80.0	63.0
7. Gasto de energía por establecimiento (dólares)	...	481.0	1 707.0	3 838.0	17 471.0	1 689.0
8. Personas ocupadas por establecimiento	...	9.6	31.2	69.5	218.0	26.8
<i>Colombia</i> ^d						
1. Número de establecimientos	3 285.0	5 077.0	1 221.0	438.0	425.0	10 446.0
2. Personas ocupadas	9 352.0	45 715.0	37 460.0	29 338.0	132 235.0	254 100.0
3. Valor agregado (millones de pesos)	72.2	382.2	473.6	483.2	3 238.5	4 649.7
4. Fuerza motriz (H.P.)	13 900.0	60 310.0	75 355.0	56 427.0	541 462.0	747 454.0
5. Valor agregado por persona ocupada (pesos)	7 720.0	8 360.0	12 643.0	16 470.0	24 490.0	18 299.0
6. H.P. por persona ocupada	1.5	1.3	2.0	1.9	4.1	2.9
7. H.P. por establecimiento	4.2	11.9	61.7	128.8	1 274.0	71.6
8. Personas por establecimiento	2.8	9.0	30.7	67.0	311.1	24.3
<i>Chile</i> ^e						
				50-99 personas ocupadas		
1. Número de establecimientos	—	3 970.0	1 129.0	388.0	367.0	5 854.0
2. Personas ocupadas	—	31 793.0	31 280.0	25 360.0	118 268.0	206 701.0
3. Valor agregado (miles de escudos)	—	29 549.0	33 934.0	31 498.0	208 417.0	303 398.0
4. Fuerza motriz (H.P.)	—	52 715.0	79 601.0	53 679.0	463 189.0	649 184.0
5. Valor agregado por persona ocupada (escudos)	—	929.0	1 085.0	1 242.0	1 762.0	1 468.0
6. H.P. por persona ocupada	—	1.7	2.5	2.1	3.9	3.1
7. H.P. por establecimiento	—	13.3	70.5	138.3	1 262.1	110.9
8. Personas por establecimiento	—	8.0	27.7	65.4	322.3	35.3

Cuadro A (Concluye)

	Artesanía 1-4 personas ocu- padas	Establecimientos fabriles (personas ocupadas)				Total
		5-19	20-49	50-99	100 y más	
		Sin personal remunerado y establecimien- tos de 1-5	6-25 personas ocupadas	26-100 personas ocupadas		
México^f						
1. Número de establecimientos	89 143.0	6 978.0		3 535.0	1 615.0	101 271.0
2. Personas ocupadas	187 971.0	89 184.0		180 143.0	555 354.0	1 012 652.0
3. Valor agregado (millones de pesos)	1 702.0	1 634.0		3 980.0	18 135.0	25 451.0
4. Energía eléctrica consumida (millones de kWh)	178.0	183.0		610.0	4 721.0	5 692.0
5. Valor agregado por persona ocupada (pesos)	9 054.0	18 322.0		22 093.0	32 655.0	25 133.0
6. kWh por persona ocupada	947.0	2 052.0		3 386.0	8 501.0	5 621.0
7. kWh por establecimiento	1 997.0	26 225.0		172 560.0	2 923 220.0	56 206.0
8. Personas por establecimiento	2.1	12.8		50.9	343.9	10.0
Paraguay^g						
1. Número de establecimientos	4 297.0	1 309.0	125.0	38.0	29.0	5 798.0
2. Personas ocupadas	11 018.0	10 185.0	3 689.0	2 674.0	6 966.0	34 532.0
3. Valor agregado (millones de guaraníes)	679.0	971.0	682.0	675.0	2 203.0	5 210.0
4. Fuerza motriz (H.P.)	9 139.0	14 906.0	7 568.0	7 214.0	23 231.0	62 058.0
5. Valor agregado por persona ocupada (guara- níes)	61 626.0	95 336.0	184 874.0	252 431.0	316 250.0	150 875.0
6. H.P. por persona ocupada	0.8	1.5	2.1	2.7	3.3	1.8
7. H.P. por establecimiento	2.1	11.4	60.5	189.8	801.1	10.7
8. Personas por establecimiento	2.6	7.8	29.5	70.4	240.2	6.0
Venezuela^h						
1. Número de establecimientos	—	6 216.0	949.0	170.0	196.0	7 531.0
2. Personas ocupadas	—	57 488.0	29 333.0	11 690.0	58 427.0	156 938.0
3. Valor agregado (millones de bolívares)	—	793.0	523.0	305.0	2 378.0	3 999.0
4. Fuerza motriz (H.P.)	—	90 557.0	90 087.0	47 765.0	765 077.0	993 486.0
5. Valor agregado por persona ocupada (bolí- vares)	—	13 794.0	17 830.0	26 091.0	40 700.0	25 481.0
6. H.P. por persona ocupada	—	1.6	3.1	4.1	13.1	6.3
7. H.P. por establecimiento	—	14.6	94.9	281.0	3 903.5	131.9
8. Personas por establecimiento	—	9.2	30.9	68.8	298.1	20.8
Estados Unidosⁱ						
	1-4 personas ocupadas	5-19 personas ocupadas	20-49 personas ocupadas	50-99 personas ocupadas	100 personas y más	
1. Número de establecimientos	106 960.0	89 384.0	42 798.0	21 091.0	26 584.0	286 817.0
2. Personas ocupadas	258 219.0	937 228.0	1 360 091.0	1 474 907.0	11 620 811.0	15 651 256.0
3. Valor agregado (millones de dólares)	1 554.0	5 653.0	8 351.0	9 662.0	91 692.0	116 912.0
4. Fuerza motriz (H.P.) (miles)	2 492.0	3 157.0	5 520.0	6 234.0	90 959.0	108 362.0
5. Valor agregado por persona ocupada (dólares)	6 018.0	6 032.0	6 140.0	6 551.0	7 890.0	7 470.0
6. H.P. por persona ocupada	9.7	3.4	4.1	4.2	7.9	6.9
7. H.P. por establecimiento	23.3	35.3	129.0	295.6	3 421.6	377.8
8. Personas por establecimiento	2.4	10.5	31.8	69.9	437.1	54.6

FUENTES Y NOTAS:

^a Censo Industrial del Brasil, 1960. ^b La suma no coincide con la que aparece en el Censo, por estar incluido en el total el valor agregado de 1 482 establecimientos, clasificados como "Sin declaración" cuyo monto es de 867 millones de cruzeiros. ^c Encuesta industrial centroamericana, 1962 (versión preliminar). ^d Encuesta Industrial realizada en 1960, en 10 446 establecimientos con más de 5 personas ocupadas o más de 24 000 pesos de valor de producción. *Boletín Mensual de Estadística*, No. 151, octubre de 1963. ^e III Censo Nacional de Manufacturas, 1957. ^f VII Censo Industrial, 1961. ^g Censo Industrial del Paraguay, 1963. ^h Encuesta Industrial

Cuadro B

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS FABRILES, POR ESTRATOS

País	Estratos fabriles ^a (personas ocupadas por establecimiento)				Total
	5 a 19	20 a 40	50 a 99	100 y más	
Argentina	58 ^b	21 ^c	11	10	100
Brasil	72	15	6	7	100
Centroamérica	71	18	6	5	100
Colombia	71	17	6	6	100
Chile	68	19	7	6	100
México	58 ^d	29 ^e		13	100
Paraguay	87	8	3	2	100
Perú	65		35 ^f		100
Venezuela	82	13	2	3	100
Estados Unidos	50	24	11	15	100

FUENTE: Cuadro A. Los datos de la Argentina provienen del Censo Industrial de 1954 y los del Perú, del Primer Censo Nacional Económico de 1963.

- ^a Se consideran estratos fabriles a los que ocupan más de 5 personas por establecimiento.
^b De 11 a 25 personas ocupadas.
^c De 26 a 50 personas ocupadas.
^d De 6 a 25 personas ocupadas.
^e De 26 a 100 personas ocupadas.
^f De 20 y más personas ocupadas.

Cuadro D

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL VALOR AGREGADO EN LOS ESTABLECIMIENTOS FABRILES, POR ESTRATOS

País	Estratos fabriles ^a (personas ocupadas por establecimiento)				Total
	5 a 19	20 a 40	50 a 99	100 y más	
Argentina	—	—	—	—	—
Brasil	13	10	9	68	100
Centroamérica	13	20	19	48	100
Colombia	8	10	1	71	100
Chile	10	11	10	69	100
México	7 ^b	17 ^c		76	100
Paraguay	21	15	15	49	100
Perú	—	—	—	—	—
Venezuela	20	13	8	59	100
Estados Unidos	5	7	8	80	100

FUENTE: Cuadro A. Los datos de la Argentina provienen del Censo Industrial de 1954 y los del Perú, del Primer Censo Nacional Económico de 1963.

- ^a Se consideran estratos fabriles a los que ocupan más de 5 personas por establecimiento.
^b De 6 a 25 personas ocupadas.
^c De 26 a 100 personas ocupadas.

Cuadro C

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS PERSONAS OCUPADAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS FABRILES, POR ESTRATOS

País	Estratos fabriles ^a (personas ocupadas por establecimiento)				Total
	5 a 19	20 a 40	50 a 99	100 y más	
Argentina	16 ^b	13 ^c	13	58	100
Brasil	16	12	11	61	100
Centroamérica	26	21	16	37	100
Colombia	19	15	12	54	100
Chile	15	15	12	58	100
México	11 ^d	22 ^e		67	100
Paraguay	43	16	11	30	100
Perú	16		84 ^f		100
Venezuela	36	19	7	38	100
Estados Unidos	6	9	10	75	100

FUENTE: Cuadro A. Los datos de la Argentina provienen del Censo Industrial de 1954 y los del Perú, del Primer Censo Nacional Económico de 1963.

- ^a Se consideran estratos fabriles a los que ocupan más de 5 personas por establecimiento.
^b De 11 a 25 personas ocupadas.
^c De 26 a 50 personas ocupadas.
^d De 6 a 25 personas ocupadas.
^e De 26 a 100 personas ocupadas.
^f De 20 y más personas ocupadas.

Cuadro E

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POTENCIA INSTALADA EN LOS ESTABLECIMIENTOS FABRILES, POR ESTRATOS

País	Estratos fabriles ^a (personas ocupadas por establecimiento)				Total
	5 a 19	20 a 40	50 a 99	100 y más	
Argentina	—	—	—	—	—
Brasil	12	9	9	70	100
Centroamérica	—	—	—	—	—
Colombia	8	10	8	74	100
Chile	8	12	8	72	100
México	—	—	—	—	—
Paraguay	28	14	14	44	100
Perú	—	—	—	—	—
Venezuela	9	9	5	77	100
Estados Unidos	3	5	6	86	100

FUENTE: Cuadro A. Los datos de la Argentina provienen del Censo Industrial de 1954 y los del Perú, del Primer Censo Nacional Económico de 1963.

- ^a Se consideran estratos fabriles a los que ocupan más de 5 personas por establecimiento.

Cuadro F
AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN DEL PRODUCTO MANUFACTURERO,
POR ESTRATOS Y POR GRUPOS DE PAÍSES, 1960

País	Producto artesanal	Producto fabril (personas ocupadas por establecimiento)				Subtotal	Producto manufacturero total
		5-19	20-49	50-99	100 y más		
<i>Total</i> ^a	5 435.0	1 746.0	1 596.0	1 429.0	10 873.0	15 644.0	21 079.0
<i>Grupo I</i>							
Argentina	1 542.0	469.0	426.0	384.0	2 984.0	4 263.0	5 805.0
Brasil	2 005.0	667.0	513.0	462.0	3 491.0	5 134.0	7 139.0
México	610.0	240.0	308.0	274.0	2 604.0	3 426.0	4 036.0
Σ	4 157.0	1 376.0	1 248.0	1 120.0	9 079.0	12 823.0	16 980.0
<i>Grupo II</i>							
Colombia	369.0	37.0	46.0	50.0	325.0	458.0	827.0
Chile	240.0	69.0	76.0	70.0	480.0	695.0	936.0
Perú	192.0	49.0	41.0	37.0	247.0	374.0	566.0
Uruguay	60.0	47.0	40.0	36.0	238.0	362.0	421.0
Venezuela	135.0	101.0	66.0	41.0	299.0	507.0	642.0
Σ	996.0	303.0	269.0	234.0	1 590.0	2 396.0	3 392.0
<i>Grupo III</i>							
Bolivia	43.2	5.3	5.6	5.3	14.8	31.0	74.0
Centroamérica	97.1	25.1	38.6	36.6	92.6	193.0	290.0
Ecuador	73.2	17.3	18.3	17.3	48.7	102.0	175.0
Haití	19.1	3.4	3.6	3.4	9.8	20.0	39.0
Panamá	5.3	6.8	7.2	6.8	19.3	40.0	45.0
Paraguay	43.8	8.3	5.9	5.9	19.3	39.0	83.0
Σ	282.0	66.0	79.0	75.0	204.0	425.0	707.0

FUENTE: Como punto de partida para los cálculos se utilizaron las cifras del producto bruto industrial, a costo de factores, para el año 1960, basadas en las cuentas nacionales de los respectivos países y convertidas a dólares del mismo año, aplicando tipos de cambio de paridad calculados. (Para mayores detalles véase *El proceso de industrialización en América Latina*, Anexo Estadístico (E/CN.12/716/Add.2) mimeografiado, 7 de diciembre de 1965.) El producto bruto industrial, que incluye la actividad fabril y artesanal, se descompuso en esos dos estratos, utilizando las relaciones de productividad entre la ocupación artesanal y la fabril, medidas a partir del valor agregado por persona ocupada. Estas relaciones de productividad se obtuvieron de los censos, encuestas y planes industriales nacionales de los países para los cuales se disponía de información. Para los países en que no había antecedentes suficientes se aplicó el promedio de las relaciones de productividad de los países con características semejantes en su grado de industrialización.

La participación en el producto fabril de los distintos estratos, entre ellos los de la pequeña industria, se calculó utilizando relaciones porcentuales obtenidas de los censos y encuestas industriales de los países (véase el cuadro D). En los casos en que no había información se estimó que la participación de los diferentes estratos sería similar a las de los países que presentan características semejantes. Por la forma en que se calcularon, las cifras de este cuadro no tienen validez para países determinados, aunque pueden considerarse como estimaciones aceptables para los grupos de países.

^a No incluye Cuba ni la República Dominicana, por carecerse de información.

Cuadro G

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN DE LA OCUPACIÓN MANUFACTURERA POR ESTRATOS
Y POR GRUPOS DE PAÍSES, 1960

País	Empleo artesanal ^a	Empleo fabril ^b (personas ocupadas por establecimiento)				Subtotal ^a	Empleo manufactu- rero total ^a
		5-19	20-49	50-99	100 y más		
<i>Total^c</i>	4 476	881	654	573	2 760	4 868	9 344
<i>Grupo I</i>							
Argentina	722	159	130	130	579	998	1 720
Brasil	1 250	256	192	176	976	1 600	2 850
México	556	160	120	120	600	1 000	1 556
Σ	2 528	575	442	426	2 155	3 598	6 126
<i>Grupo II</i>							
Colombia	496	48	38	30	136	252	748
Chile	207	36	36	29	139	240	447
Perú	330	47	33	23	103	206	536
Uruguay	59	34	23	16	73	146	205
Venezuela	118	64	34	12	67	177	295
Σ	1 210	229	164	110	518	1 021	2 231
<i>Grupo III</i>							
Bolivia	162	8	4	3	8	23	185
Centroamérica	217	33	26	20	46	125	342
Ecuador	201	17	9	7	17	50	251
Haití	83	6	3	3	6	18	101
Panamá	11	5	3	2	5	15	26
Paraguay	64	8	3	2	5	18	82
Σ	738	77	48	37	87	249	987

^a Cifras tomadas de un documento sobre la mano de obra en América Latina, en preparación.

^b Datos calculados con porcentajes estimados para cada estrato de acuerdo con las cifras de los censos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Venezuela, Centroamérica y Paraguay.

^c No incluye Cuba ni la República Dominicana, por carecerse de información.

Cuadro H
COLOMBIA: PERSONAS OCUPADAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES
SEGÚN ESCALA DE OCUPACIÓN, 1960

Agrupación (CIU) ^a	Artesanía 1-4 personas ocupadas	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)				Total manufac- turero
		5-19	20-49	50 y más	Total fabril	
<i>Total</i>	9 352	45 715	37 460	161 573	244 748	254 100
20. Alimentos	2 747	10 788	7 370	17 970	36 128	38 875
21. Bebidas	100	725	1 305	12 346	14 376	14 476
22. Tabaco	112	1 089	758	2 446	4 293	4 405
23. Textiles	393	1 576	2 451	39 821	43 848	44 241
24. Vestuario y calzado	2 241	8 577	5 498	13 367	27 442	29 683
25. Madera y corcho	410	1 971	890	2 638	5 499	5 909
26. Muebles y accesorios	400	1 839	1 067	1 700	4 606	5 006
27. Papel y productos de papel	13	405	733	2 828	3 966	3 979
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	293	2 573	2 153	5 868	10 594	10 887
29. Cueros y pieles	321	916	715	2 513	4 144	4 465
30. Caucho	6	333	238	5 228	5 799	5 805
31. Productos químicos	338	1 999	2 472	11 649	16 120	16 458
32. Derivados del petróleo	—	88	204	1 782	2 074	2 074
33. Minerales no metálicos	856	4 361	3 521	13 867	21 749	22 605
34. Industrias metálicas básicas	10	111	83	2 975	3 169	3 179
35. Productos metálicos	269	2 472	3 333	7 644	13 449	13 718
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	163	1 200	409	1 542	3 151	3 314
37. Equipo eléctrico	81	911	931	4 244	6 086	6 167
38. Material de transporte	453	2 736	1 916	7 427	12 079	12 532
39. Industrias manufactureras diversas	146	1 045	1 413	3 718	6 176	6 322

FUENTE: *Boletín Mensual de Estadística* No. 151, octubre 1963.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro I
COLOMBIA: VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA, SEGÚN TAMAÑO
DE LOS ESTABLECIMIENTOS, 1960
(Millones de pesos)

Agrupación (CIU) ^a	Artesanía 1-4 personas ocupadas	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)				Total manufac- turero
		5-19	20-49	50 y más	Total	
<i>Total</i>	72.2	382.2	473.6	3 721.7	4 577.5	4 649.7
20. Alimentos	23.0	108.4	123.3	403.8	635.5	658.5
21. Bebidas	0.8	8.1	34.3	650.4	692.8	693.6
22. Tabaco	0.4	3.5	2.9	252.7	259.1	259.5
23. Textiles	1.9	22.6	22.3	681.6	726.5	728.4
24. Vestuario y calzado	12.5	51.8	37.3	132.1	221.2	233.7
25. Madera y corcho	2.9	14.8	5.4	21.2	41.4	44.3
26. Muebles y accesorios	2.6	11.4	8.6	16.0	36.0	38.6
27. Papel y productos de papel	0.3	4.1	9.0	71.6	84.7	85.0
28. Imprentas, editoriales e indus- trias conexas	2.0	17.8	25.7	87.0	130.5	132.5
29. Cueros y pieles	2.4	8.3	6.8	49.6	64.7	67.1
30. Caucho	...	4.4	2.7	107.0	114.1	114.1
31. Productos químicos	3.2	26.2	61.2	383.2	470.6	473.8
32. Derivados del petróleo	—	6.2	7.1	149.7	163.0	163.0
33. Minerales no metálicos	4.4	24.1	31.1	211.9	267.1	271.5
34. Industrias metálicas básicas	...	2.3	1.0	154.0	157.3	157.3
35. Productos metálicos	1.8	19.1	34.7	109.8	163.6	165.4
36. Maquinaria, excepto la eléc- trica	9.0	10.0	2.8	18.9	31.7	40.7
37. Equipo eléctrico	0.7	8.7	18.3	83.7	110.7	111.4
38. Material de transporte	2.6	20.4	19.1	75.3	114.8	117.4
39. Industrias manuf. diversas	1.7	10.0	20.0	62.2	92.2	93.9

FUENTE: *Boletín Mensual de Estadística*, No. 151, octubre 1963.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro J

CHILE: NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES SEGÚN ESCALA DE OCUPACIÓN, 1957

Agrupación (CIU) ^a	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)			Total
	5-19	20-48	50 y más	
<i>Total</i>	31 793	31 280	143 628	206 701
20. Alimentos	8 640	7 498	18 912	35 050
21. Bebidas	509	668	3 997	5 174
22. Tabaco	41	—	1 165	1 206
23. Textiles	2 789	4 278	30 522	37 589
24. Vestuario y calzado	5 530	4 562	16 565	26 657
25. Madera y corcho	2 012	2 312	6 581	10 905
26. Muebles y accesorios	1 375	956	2 490	4 821
27. Papel y productos de papel	402	456	2 569	3 427
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	983	1 079	4 888	6 950
29. Cueros y pieles	696	852	1 623	3 171
30. Caucho	206	107	1 634	1 947
31. Productos químicos	1 387	1 583	9 073	12 043
32. Derivados del petróleo y el carbón	25	26	1 109	1 160
33. Minerales no metálicos	1 427	1 028	10 279	12 734
34. Industrias metálicas básicas	462	491	10 494	11 447
35. Productos metálicos	1 577	1 679	9 583	12 839
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	1 009	757	3 108	4 874
37. Equipo eléctrico	453	444	2 339	3 236
38. Material de transporte	1 392	1 594	3 963	6 949
39. Industrias manufactureras diversas	878	910	1 734	3 522

FUENTE: III Censo Nacional de Manufacturas, 1957.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro K

CHILE: VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA, SEGÚN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS, 1957
(Miles de escudos)

Agrupación (CIU) ^a	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)			Total
	5-19	20-48	50 y más	
<i>Total</i>	29 549	33 934	239 915	303 398
20. Alimentos	9 106	10 204	35 629	54 939
21. Bebidas	1 106	1 591	11 012	13 709
22. Tabaco	—	—	—	16 327
23. Textiles	2 275	3 616	34 306	40 197
24. Vestuario y calzado	4 050	3 166	16 426	23 642
25. Madera y corcho	1 640	1 999	5 901	9 540
26. Muebles y accesorios	791	759	3 375	4 925
27. Papel y productos de papel	318	335	5 087	5 740
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	1 184	1 410	8 577	11 171
29. Cueros y pieles	705	1 002	2 107	3 814
30. Caucho	225	119	3 421	3 765
31. Productos químicos	2 254	2 874	18 635	23 763
32. Derivados del petróleo y el carbón	—	—	—	9 643
33. Minerales no metálicos	1 062	1 012	13 784	15 858
34. Industrias metálicas básicas	395	509	32 112	33 016
35. Productos metálicos	1 338	1 493	9 500	12 331
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	842	764	3 550	5 156
37. Equipo eléctrico	352	500	4 181	5 033
38. Material de transporte	1 046	1 673	4 396	7 115
39. Industrias manufactureras diversas	738	875	2 099	3 712

FUENTE: III Censo Nacional de Manufacturas, 1957.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro L
PARAGUAY: NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES
SEGÚN ESCALA DE OCUPACIÓN, 1963

Agrupación (CIU) ^a	Artesanía 1-4 personas ocupadas	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)				Total manufac- turero
		5-19	20-49	50 y más	Total fabril	
<i>Total</i>	11 018	10 185	3 689	9 640	23 514	34 532
20. Alimentos	2 421	3 396	782	3 037	7 215	9 636
21. Bebidas	181	632	140	641	1 413	1 594
22. Tabaco	5	82	60	674	816	821
23. Textiles	37	120	148	1 516	1 784	1 821
24. Vestuario y calzado	1 293	817	112	133	1 062	2 355
25. Madera y corcho	521	976	364	69	1 409	1 930
26. Muebles y accesorios	533	470	52	—	522	1 055
27. Papel y productos de papel	9	14	37	—	51	60
28. Imprentas, editoriales e indus- trias conexas	65	190	173	504	867	932
29. Cueros y pieles	323	201	102	69	372	695
30. Caucho	35	18	—	—	18	53
31. Productos químicos	1 898	658	408	1 457	2 523	4 421
32. Derivados del petróleo	3	—	—	—	—	3
33. Minerales no metálicos	2 241	1 244	531	633	2 408	4 649
34. Industrias metálicas básicas	24	47	—	—	47	71
35. Productos metálicos	120	189	124	—	313	433
36. Maquinaria, excepto la eléc- trica	171	209	210	221	640	811
37. Equipo eléctrico	158	131	36	123	290	448
38. Material de transporte	612	574	377	379	1 330	1 942
39. Industrias manuf. diversas	368	217	33	184	434	802

FUENTE: Censo Industrial del Paraguay, 1963.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro M
PARAGUAY: VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA SEGÚN EL TAMAÑO
DE LOS ESTABLECIMIENTOS, 1963
(Millones de guaraníes)

Agrupación (CIU) ^a	Artesanía 1-4 personas ocupadas	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)				Total manufac- turero
		4-19	20-49	49 y más	Total fabril	
<i>Total</i>	678.8	970.8	682.4	2 878.0	4 531.2	5 210.0
20. Alimentos	180.1	283.3	224.0	1 076.1	1 583.4	1 763.5
21. Bebidas	49.7	82.4	15.9	238.3	336.6	386.3
22. Tabaco	0.1	8.2	7.4	319.4	335.0	335.1
23. Textiles	29.2	21.2	37.4	508.9	567.5	596.7
24. Vestuario y calzado	72.5	67.6	13.3	6.4	87.3	159.8
25. Madera y corcho	41.3	92.4	35.5	12.1	140.0	181.3
26. Muebles y accesorios	31.7	40.0	5.6	—	45.6	77.3
27. Papel y productos de papel	1.3	1.2	4.6	—	5.8	7.1
28. Imprentas, editoriales e indus- trias conexas	8.1	23.7	25.0	93.0	141.7	149.8
29. Cueros y pieles	24.5	18.2	16.9	17.9	53.0	77.5
30. Caucho	3.0	3.7	—	—	3.7	6.7
31. Productos químicos	42.7	80.2	110.9	423.4	614.5	657.2
32. Derivados del petróleo	0.6	—	—	—	—	0.6
33. Minerales no metálicos	69.8	64.8	45.1	57.4	167.3	237.1
34. Industrias metálicas básicas	4.4	9.1	—	—	9.1	13.5
35. Productos metálicos	13.8	21.4	40.6	—	62.0	75.8
36. Maquinaria, excepto la eléc- trica	20.1	34.0	35.9	41.2	111.1	131.2
37. Equipo eléctrico	14.9	18.8	5.4	28.5	52.7	67.6
38. Material de transporte	49.3	76.1	55.9	43.4	175.4	224.7
39. Industrias manuf. diversas	21.7	24.5	3.0	12.0	39.5	61.2

FUENTE: Censo Industrial del Paraguay, 1963.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro N

**VENEZUELA: NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES-
SEGÚN ESCALA DE OCUPACIÓN**

<i>Agrupación (CIU)^a</i>	<i>Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)</i>			<i>Total fabril</i>
	<i>5-20</i>	<i>21-50</i>	<i>51 y más</i>	
<i>Total</i>	57 488	29 333	70 117	156 938
20. Alimentos	11 111	4 113	13 420	28 644
21. Bebidas	1 866	878	6 534	9 278
22. Tabaco	406	196	2 251	2 853
23. Textiles	966	921	12 797	14 684
24. Vestuario y calzado	9 133	6 626	4 008	19 767
25. Madera y corcho	1 858	1 305	169	3 332
26. Muebles y accesorios	6 481	3 088	1 331	10 900
27. Papel y productos de papel	697	367	3 106	4 170
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	2 771	1 311	1 904	5 986
29. Cueros y pieles	1 162	420	863	2 445
30. Caucho	939	650	2 166	3 755
31. Productos químicos	2 001	1 276	4 178	7 455
32. Derivados del petróleo	45	31	6 893	6 969
33. Minerales no metálicos	3 897	1 176	4 833	9 906
34. Industrias metálicas básicas	242	208	1 406	1 856
35. Productos metálicos	2 450	1 032	1 917	5 399
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	205	222	71	498
37. Equipo eléctrico	1 649	1 528	247	3 424
38. Material de transporte	8 388	2 812	1 694	12 894
39. Industrias manufactureras diversas	1 221	1 173	329	2 723

FUENTE: Encuesta Industrial, 1961.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro O

**VENEZUELA: VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA SEGÚN TAMAÑO
DE LOS ESTABLECIMIENTOS, 1961
(Millones de bolívares)**

<i>Agrupación (CIU)^a</i>	<i>Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)</i>			<i>Total fabril</i>
	<i>5-20</i>	<i>21-50</i>	<i>51 y más</i>	
<i>Total</i>	793	523	2 683	3 999
20. Alimentos	173	62	420	655
21. Bebidas	30	25	461	516
22. Tabaco	4	1	229	234
23. Textiles	17	18	219	254
24. Vestuario y calzado	126	104	60	290
25. Madera y corcho	27	14	1	42
26. Muebles y accesorios	63	47	18	128
27. Papel y productos de papel	6	3	107	116
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	31	32	53	116
29. Cueros y pieles	18	7	17	42
30. Caucho	6	8	98	122
31. Productos químicos	66	54	169	289
32. Derivados del petróleo	3	1	510	514
33. Minerales no metálicos	38	23	165	226
34. Industrias metálicas básicas	1	3	27	31
35. Productos metálicos	24	10	66	100
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	4	5	2	11
37. Equipo eléctrico	25	31	8	64
38. Material de transporte	108	60	46	214
39. Industrias manufactureras diversas	15	16	7	38

FUENTE: Encuesta Industrial, 1961.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro P

ESTADOS UNIDOS: NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES SEGÚN ESCALA DE OCUPACIÓN, 1954

Agrupación (CIU) ^a	Artesanía 1-4 personas ocupadas	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)				Total manufac- turero
		4-19	20-49	50 y más	Total	
<i>Total</i>	258 219	937 282	1 360 091	13 094 547	15 391 920	15 650 139
20. Alimentos	}	36 519	153 447	214 362	1 242 872	1 610 681
21. Bebidas						
22. Tabaco	495	1 052	1 825	91 491	94 368	94 863
23. Textiles	3 228	21 937	50 823	961 449	1 034 209	1 037 437
24. Vestuario y calzado	20 618	109 114	234 522	825 204	1 169 440	1 190 058
25. Madera y corcho	49 721	122 596	115 738	357 880	596 214	645 935
26. Muebles y accesorios	9 827	33 226	47 981	249 659	330 866	340 693
27. Papel y productos de papel	1 798	12 994	34 336	481 046	528 376	530 174
28. Imprentas, editoriales e in- dustrias conexas	39 067	106 147	106 450	552 674	765 271	804 338
29. Cueros y pieles	3 193	13 663	25 549	314 172	353 384	356 577
30. Caucho	901	3 967	6 967	234 655	245 589	246 490
31. Productos químicos	9 157	36 529	59 342	634 223	730 094	739 251
32. Derivados del petróleo	702	4 614	6 220	204 289	215 123	215 825
33. Minerales no metálicos	10 398	37 094	49 440	394 870	481 404	491 802
34. Industria metálicas básicas	2 913	16 731	35 287	1 062 070	1 114 088	1 117 001
35. Productos metálicos	19 020	79 429	114 980	805 876	1 000 285	1 019 305
36. Maquinaria, excepto la eléc- trica	23 280	89 088	113 037	1 316 224	1 518 349	1 541 629
37. Equipo eléctrico	3 506	15 704	29 179	910 311	955 194	958 700
38. Material de transporte	3 905	15 300	24 849	1 660 447	1 700 596	1 704 501
39. Industrias manuf. diversas	19 971	64 650	89 204	794 535	948 389	968 360

FUENTE: Censo de Manufacturas, 1954.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro Q

ESTADOS UNIDOS: VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA SEGÚN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS, 1954
(Millones de dólares)

Agrupación (CIU) ^a	Artesanía 1-4 personas ocupadas	Industria fabril (número de personas ocupadas por establecimiento)				Total manufac- turero
		4-19	20-49	50 y más	Total fabril	
<i>Total</i>	1 556	5 653	8 351	101 354	115 358	116 914
20. Alimentos	}	218	925	1 448	10 810	13 183
21. Bebidas						
22. Tabaco	1	4	6	977	987	988
23. Textiles	23	127	251	4 349	4 727	4 750
24. Vestuario y calzado	142	617	1 005	3 383	5 005	5 147
25. Madera y corcho	207	495	541	1 946	2 982	3 189
26. Muebles y accesorios	55	181	267	1 464	1 912	1 967
27. Papel y productos de papel	12	80	211	4 278	4 569	4 581
28. Imprentas, editoriales e in- dustrias conexas	251	687	726	4 602	6 015	6 266
29. Cueros y pieles	19	64	110	1 444	1 618	1 637
30. Caucho	7	28	48	1 819	1 895	1 902
31. Productos químicos	75	336	596	8 436	9 368	9 443
32. Derivados del petróleo	9	49	68	2 455	2 572	2 581
33. Minerales no metálicos	52	222	325	3 223	3 770	3 822
34. Industrias metálicas básicas	20	106	232	9 016	9 354	9 374
35. Productos metálicos	127	528	802	6 139	7 469	7 596
36. Maquinaria, excepto la eléc- trica	171	638	848	10 681	12 167	12 338
37. Equipo eléctrico	24	105	195	7 080	7 380	7 404
38. Material de transporte	22	93	165	13 645	13 903	13 925
39. Industrias manuf. diversas	121	368	507	5 607	6 482	6 603

FUENTE: Censo de Manufacturas, 1954.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro R

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: PARTICIPACIÓN DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN LA OCUPACIÓN FABRIL, POR AGRUPACIONES Y PAÍSES
(En porcentajes del valor agregado fabril en cada agrupación)

Agrupación (CIU) ^a	Para- guay	Vene- zuela	Colom- bia	Chile	Estados Unidos
<i>Total</i>	59	55	34	30	15
20. Alimentos	57	53	50	46	} 23
21. Bebidas	55	30	16	23	
22. Tabaco	17	21	43	3	3
23. Textiles	9	13	9	19	7
24. Vestuario y calzado	57	80	52	38	29
25. Madera y corcho	96	95	52	40	57
26. Muebles y accesorios	100	89	63	47	25
27. Papel y productos de papel	100	25	29	25	9
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	41	68	45	30	28
29. Cueros y pieles	81	65	39	49	11
30. Caucho	100	42	10	16	5
31. Productos químicos	42	44	28	24	13
32. Derivados del petróleo	—	1	14	4	5
33. Minerales no metálicos	74	51	36	19	18
34. Industrias metálicas básicas	100	24	6	8	5
35. Productos metálicos	100	65	43	25	19
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	65	85	51	36	13
37. Equipo eléctrico	58	93	30	28	5
38. Material de transporte	71	87	38	43	2
39. Industrias manufactureras diversas	58	88	40	51	16

FUENTE: Cuadros H, J, L, N y P.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro S

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN LA PEQUEÑA INDUSTRIA, POR AGRUPACIONES Y PAÍSES
(En porcentajes del total de ocupación en la pequeña industria)

Agrupación (CIU) ^a	Para- guay	Vene- zuela	Colom- bia	Chile	Estados Unidos
<i>Total</i>	100	100	100	100	100
20. Alimentos	30	18	22	26	} 16
21. Bebidas	6	3	2	2	
22. Tabaco	1	1	2	—	—
23. Textiles	2	2	5	11	3
24. Vestuario y calzado	7	18	17	16	15
25. Madera y corcho	10	4	3	7	10
26. Muebles y accesorios	4	11	3	4	4
27. Papel y productos de papel	—	1	1	1	2
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	3	5	6	3	9
29. Cueros y pieles	2	2	2	2	2
30. Caucho	—	2	1	—	—
31. Productos químicos	8	4	5	5	4
32. Derivados del petróleo	—	—	—	—	—
33. Minerales no metálicos	13	6	9	4	4
34. Industrias metálicas básicas	—	—	—	2	2
35. Productos metálicos	2	4	7	5	8
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	3	—	2	3	9
37. Equipo eléctrico	1	4	2	1	2
38. Material de transporte	7	13	6	5	2
39. Industrias manufactureras diversas	2	3	3	3	7

FUENTE: Cuadros G, J, L, N y P.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro T

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: VALOR AGREGADO POR PERSONA OCUPADA EN LA PEQUEÑA INDUSTRIA, POR AGRUPACIONES Y PAÍSES
(En miles de unidades monetarias de cada país por persona ocupada)

Agrupación (CIU) ^a	Para-guay	Vene-zuela	Colom-bia	Chile	Estados Unidos
Total	119	15.2	10.3	1.00	6.1
20. Alimentos	121	15.4	12.8	1.20	} 6.5
21. Bebidas	127	20.1	20.8	2.21	
22. Tabaco	110	8.3	3.5	...	3.5
23. Textiles	218	18.5	11.1	0.83	5.2
24. Vestuario y calzado	87	14.6	6.3	0.72	4.8
25. Madera y corcho	95	13.0	7.1	0.84	4.3
26. Muebles y accesorios	87	11.5	6.9	0.67	5.5
27. Papel y productos de papel	114	8.5	11.5	0.77	6.2
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	134	15.4	9.2	1.26	6.6
29. Cueros y pieles	116	15.8	9.3	1.10	4.4
30. Caucho	205	8.8	12.4	1.10	6.9
31. Productos químicos	179	36.7	19.5	1.73	9.7
32. Derivados del petróleo	—	53.0	45.5	...	10.8
33. Minerales no metálicos	62	12.0	7.0	0.85	6.3
34. Industrias metálicas básicas	193	8.9	17.0	0.95	6.5
35. Productos metálicos	198	9.8	9.3	0.87	6.8
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	167	21.0	8.0	0.91	7.4
37. Equipo eléctrico	145	17.6	14.6	0.95	6.7
38. Material de transporte	138	15.0	8.5	0.91	6.5
39. Industrias manufactureras diversas	110	13.0	12.2	0.90	5.7

FUENTE: Cuadros H a Q.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

Cuadro U

AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: CAPACIDAD INSTALADA POR PERSONA OCUPADA EN LA PEQUEÑA INDUSTRIA, POR AGRUPACIONES Y PAÍSES
(En HP por persona ocupada)

Agrupación (CIU) ^a	Para-guay	Vene-zuela	Colom-bia	Chile	Estados Unidos
Total	1.6	2.1	1.6	2.1	3.8
20. Alimentos	1.5	2.9	2.3	2.3	} 4.7
21. Bebidas	1.0	1.4	4.1	1.4	
22. Tabaco	1.1	0.3	0.1	...	1.0
23. Textiles	7.2	1.3	1.5	1.0	2.8
24. Vestuario y calzado	0.2	0.6	0.2	0.4	...
25. Madera y corcho	4.1	1.4	3.6	3.7	7.7
26. Muebles y accesorios	1.0	3.5	1.0	1.0	2.1
27. Papel y productos de papel	5.4	1.1	1.8	1.6	8.2
28. Imprentas, editoriales e industrias conexas	0.4	1.1	0.8	0.9	0.8
29. Cueros y pieles	1.8	4.0	3.8	3.0	1.5
30. Caucho	4.6	1.7	2.2	2.8	6.1
31. Producto químicos	2.2	2.8	1.5	6.1	9.9
32. Derivados del petróleo	—	6.7	22.0	...	15.3
33. Minerales no metálicos	0.8	2.3	1.5	1.3	7.0
34. Industrias metálicas básicas	1.7	5.9	3.8	2.5	9.4
35. Productos metálicos	2.6	3.8	1.8	2.1	3.7
36. Maquinaria, excepto la eléctrica	1.4	7.2	2.9	1.7	3.6
37. Equipo eléctrico	0.3	1.2	1.0	0.8	1.4
38. Material de transporte	0.7	1.7	0.8	0.7	3.7
39. Industrias manufactureras diversas	1.0	1.1	1.2	10.2	1.4

FUENTE: Calculados con cifras de los censos respectivos.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas.

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

SEMINARIO SOBRE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN AMÉRICA LATINA

(Quito, 28 de noviembre al 3 de diciembre de 1966)

Organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, el Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica y con la colaboración del Gobierno del Ecuador se celebró en Quito del 28 de noviembre al 3 de diciembre de 1966 el primer Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina.

Asistieron 57 expertos procedentes de los siguientes países miembros de la CEPAL: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos de América, El Salvador, Francia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Participaron, asimismo, 24 observadores del Ecuador y 8 observadores en total de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Las deliberaciones giraron en torno a la contribución de la pequeña industria al desarrollo de América Latina, asistencia técnica, financiamiento y cooperación regional e internacional en el campo de la pequeña industria.

Al discutir el primer tema se señaló que la pequeña industria ha evolucionado en América Latina en condiciones económicas y sociales distintas a las de los países desarrollados. La escasez de capital, el lento crecimiento económico, la inestabilidad política y social, la marginalidad de grandes masas de población con respecto al mercado monetario y una artesanía que produce bienes simples con técnicas rudimentarias han caracterizado su trayectoria. No obstante, ello, ha alcanzado cierta importancia económica en la región. Según los censos industriales en 1960 trabajaban en ella más de un millón y medio de personas y su valor agregado era de unos 3 300

millones de dólares, lo que en ese año representaba 16 por ciento de la ocupación industrial total y otro tanto del producto de la industria manufacturera total de la región.

Aunque la pequeña industria puede desempeñar un papel muy dinámico en el desarrollo económico no se ha definido en América Latina una estrategia especial para este sector, habiéndose manifestado la preocupación de los gobiernos en acciones dispersas, basadas en un enfoque tradicional y parcial del problema. Se ha intentado más bien adoptar medidas de defensa de la pequeña industria que estimularla para que pueda modernizarse y hacer frente en mejores condiciones a la competencia de las unidades más grandes.

En los planes generales de desarrollo industrial a mediano y largo plazo encuadrados en un modelo global que han elaborado la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años no se ha dado en general un tratamiento especial a la pequeña industria. De ahí la necesidad de formular planes globales de promoción de la pequeña industria que establezcan órdenes de prioridad en cuanto a sectores y medios de acción. Como las circunstancias y las necesidades varían de un país a otro no se puede generalizar en esta materia; así, la situación es distinta, por ejemplo, en los países de América Central o las Islas del Caribe que en el Brasil, la Argentina, México o Chile. Cada país necesita programas de fomento distintos con instrumentos de variada índole para resolver los problemas, crear incentivos, fijar prioridades y desarrollar la pequeña industria en las regiones y los sectores donde convenga.

En relación con la asistencia técnica para el desarrollo de la pequeña industria se señaló que esos servicios, que comprenden promoción del espíritu de empresa, asesoramiento técnico, mejoramiento de los diseños, la calidad y los estándares, ayuda en aspectos administrativos, mercadeo, investigación industrial e instauración de un sistema de subcontratación, tienen por objeto

informar e instruir a los pequeños empresarios, establecidos o por establecerse, y ayudarles a aumentar su productividad, mejorar la calidad de sus productos y reducir sus costos de producción. El Seminario instó a todos los países de la región, en que los medios para proporcionar esa asistencia son muy restringidos o no existen, a robustecerlos y expandirlos o a establecerlos a fin de que puedan prestar la mayor cantidad de los servicios que la pequeña industria necesita. En el caso de crearse varios organismos especializados debería tenerse mucho cuidado en evitar la duplicación de funciones y asegurar la coordinación y cooperación entre ellos.

Al tratarse las modalidades de cooperación y autoayuda se subrayó que en algunos países cunde la idea de que las industrias pequeñas pueden actuar en conjunto para realizar algunas funciones que por su reducido tamaño no pueden ejecutar individualmente. Una de las formas de asociación que ha tenido mayor éxito es la cooperativa, la cual resulta muy útil para resolver problemas de mercadeo y de compra.

Al referirse a las conglomeraciones industriales se observó que pese a sus ventajas evidentes para fomentar el desarrollo de la pequeña industria solamente Jamaica y Venezuela las han establecido con fábricas estándares construidas con anticipación a la demanda. Aunque en muchos países latinoamericanos se ha estudiado y se ha incorporado en algunos planes de desarrollo el establecimiento de conglomeraciones industriales para la pequeña industria, ninguno de los proyectos se ha llevado a la práctica todavía. Se recomendó a los gobiernos de la región incluir en sus planes de desarrollo proyectos de esa índole para la pequeña industria ya que el éxito de las conglomeraciones industriales depende de que existan medidas para desarrollar el espíritu de empresa, de que el financiamiento se haga en condiciones liberales, de que se preste ayuda técnica y administrativa y de que se proporcionen los medios necesarios para la capacitación, etc. Sin esas medidas complementarias una conglomeración industrial permanecería vacante o se ocuparía muy lentamente.

Por lo que toca al financiamiento del desarrollo de la pequeña industria se dieron a conocer para cada país los mecanismos y sistemas crediticios que funcionan en ese campo, desta-

cando sus problemas principales. Los fondos que se generan dentro de las mismas empresas son insuficientes para apoyar el crecimiento de las unidades productivas, pues por los elevados costos derivados de la pequeña escala de producción y la baja productividad son escasas las utilidades disponibles para reinversión. De otra parte, las fuentes externas a la unidad productiva no contribuyen en forma adecuada a compensar la debilidad de sus fuentes internas, y si lo hacen, los plazos concedidos no se ajustan a las necesidades de la producción, las tasas de interés son altas, las exigencias de garantía demasiado severas y falta asistencia técnica o no hay coordinación entre ella y la asistencia financiera.

Por último, al examinar las modalidades de cooperación internacional y regional para la pequeña industria, se hizo hincapié en el hecho de que los países de la región han aprovechado poco los medios de cooperación técnica que ofrecen las organizaciones internacionales, sobre todo las de las Naciones Unidas. Se informó al Seminario que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los Programas Regulares de Asistencia Técnica de sus organismos especializados y el Programa de Servicios Industriales Especiales de las Naciones Unidas pueden, a solicitud de los gobiernos, suministrar los servicios de expertos, becas, donaciones y ciertas clases de equipo para una variedad de proyectos de la pequeña industria.

Para no disipar el esfuerzo en investigaciones y acciones de ámbito puramente nacional, el Seminario planteó la necesidad de crear una organización latinoamericana de desarrollo de la pequeña industria, cuya acción se centraría en la investigación, la asistencia técnica y la formación de personal. Se acordó solicitar a la Comisión Económica para América Latina y al Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas, organismos auspiciadores del Seminario, la realización de un estudio sobre las modalidades y características que debería tener esa organización recabando para ello la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización de los Estados Americanos.

II

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADÍSTICAS INDUSTRIALES

(Quito, 7 al 16 de diciembre de 1966)

Auspiciado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, el Instituto Interamericano de Estadística (IASI) y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (DOAT), el Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas Industriales tuvo lugar en Quito, del 7 al 16 de diciembre de 1966. El Gobierno del Ecuador, por intermedio de la Junta Nacional de Planificación, fue huésped del Seminario.

Asistieron 39 expertos procedentes de 25 países y 10 observadores acreditados por organismos oficiales del Ecuador y organizaciones internacionales.

La finalidad principal del Seminario fue examinar la situación actual de las estadísticas industriales en cada país, pasar revista a la experiencia adquirida durante la ejecución del programa de censos de 1963 y, con esos antecedentes, estudiar las medidas necesarias para superar las dificultades existentes y discutir programas de encuestas que estén más de acuerdo con las posibilidades prácticas de los países de la región.

Al examinar el tema de los censos industriales se señaló que éstos deben planearse y ejecutarse teniendo en cuenta que constituyen los puntos de referencia del sistema integrado en que se basan las encuestas anuales y más frecuentes. El levantamiento simultáneo de los censos de minería, manufactura, construcción y electricidad, plantea problemas de muy difícil solución. Para algunos países sería preferible y ventajoso realizar el registro en forma simultánea con el fin de evitar omisiones o duplicaciones y ahorrar recursos. Sin embargo, pese a que se perdería comparabilidad, puede ser necesario hacer la enumeración en etapas sucesivas. Se consideró necesaria la existencia de una oficina permanente, con los recursos adecuados, que se encargue de la planeación y ejecución de los censos y encuestas industriales, así como de contar con un registro actualizado de establecimientos industriales que sirva de marco para la realización de los censos y encuestas.

En lo que toca a las estadísticas industriales continuas, las deliberaciones tuvieron un doble enfoque: en primer lugar, se trató del mejoramiento y la ampliación de las estadísticas industriales continuas y en segundo lugar, se intentó proveer información para ayudar a formular re-

comendaciones internacionales relativas a las estadísticas industriales anuales y más frecuentes, en conformidad con lo solicitado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su decimotercer período de sesiones.

Se consideró que la experiencia adquirida mediante el programa de censos de 1963 ofrecía una base excelente para el establecimiento de encuestas más frecuentes.

Entre las conclusiones más importantes, pueden destacarse las siguientes:

a) las encuestas anuales y más frecuentes cumplen una gran variedad de propósitos siendo los más importantes el uso de las estadísticas industriales continuas para la planificación del desarrollo, para la toma de decisiones a corto plazo y para la preparación de los índices de producción;

b) no es posible formular recomendaciones definidas sobre cobertura; el criterio más importante para decidir sobre la cobertura es el de incluir inicialmente las unidades de las cuales es posible obtener información confiable; y

c) el Seminario discutió la clase de datos que conviene obtener de las encuestas anuales y, en vista de que en algunos países sería difícil enumerar varias de las clases propuestas, opinó que la solución radicaría en establecer dos prioridades, correspondiendo la segunda a las clases de datos que ofrecen dificultad para algunos países.

El Seminario consideró, asimismo, las tabulaciones de la Sección VIII —Industria— del Programa Interamericano de Estadísticas Básicas (PIEB), y las definiciones existentes recomendadas, con el fin de recoger opiniones respecto a: a) la necesidad y conveniencia de introducir algunos cambios; y b) el grado de aplicabilidad de las definiciones. Después de analizar la experiencia habida con la aplicación de esas definiciones, el Seminario opinó que aún son adecuadas y su aplicación no presenta dificultad.

En lo referente a los índices de producción industrial, se indicó que los países que actualmente no cuentan con ellos deben adoptar cuanto antes las medidas necesarias para calcularlos; los que calculan índices de producción manufacturera deben, en lo posible, incluir la minería y la electricidad, y aunque se reconocen los problemas, debieran proyectar incluir además la construcción. Los países que se limitan a calcular

índices anuales deberían estudiar la posibilidad de preparar índices más frecuentes, en forma mensual o, por lo menos, trimestral y habrá que clasificar los datos incluidos de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme y los índices calculados presentarse, por lo menos, atendiendo a las Agrupaciones (2 dígitos) de la CIIU. El período base de los índices debiera cambiarse a 1963 o un año cercano a él. Asimismo, las oficinas que calculan índices de producción industrial deben revisar las etapas de preparación y adoptar las medidas que permitan disponer de los índices mensuales entre tres y seis semanas después del mes de referencia y los índices anuales entre tres y seis meses después del año de referencia.

Al reconocer la necesidad de formular recomendaciones internacionales sobre listas mínimas de productos manufacturados y de productos mineros, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas pidió la preparación de una lista básica de productos sobre los cuales deben compilarse datos de producción industrial y señaló la conveniencia de preparar esta lista mediante consultas en seminarios o grupos de trabajo regionales. Durante la discusión de las listas de productos que fueron presentadas, los participantes estuvieron de acuerdo en que ellas constituyen una valiosa ayuda para la realización de los censos y encuestas industriales y, especialmente, para la preparación de índices de producción. Por otra parte, permiten comparar las estadísticas de producción con las de comercio exterior y sirven para establecer balances de productos y analizar la sustitución de importaciones.

El Seminario consideró, además, que hay gran demanda de información, internacionalmente comparable, acerca de la producción de artículos contenidos en una lista uniforme de productos manufacturados, con el propósito de satisfacer los requerimientos de los organismos encargados de promover los esfuerzos de integración en que se hallan empeñados en la actualidad los países de la región.

En cuanto a estadísticas de construcción, la Comisión de Estadísticas había reiterado su recomendación de que estas estadísticas se consideraran separadamente de las demás estadísticas industriales, por los problemas concretos que plantean. Al discutir este tema en el Seminario, se tuvo el propósito de analizar los problemas de las estadísticas básicas y continuas de la construcción y, al mismo tiempo, contribuir al establecimiento de recomendaciones, en el orden mundial, sobre ellas.

La mayoría de los países basan el campo de aplicación de sus censos de la construcción en el concepto de "Industria de la construcción" pro-

piamente dicha, que comprende a todas las empresas cuya actividad principal es la construcción. Aparte las empresas de la construcción, varios países incluyen la construcción que realizan las organizaciones gubernamentales. Otra posibilidad en lo que toca al campo de aplicación, es la de abarcar todos los proyectos que han sido objeto de un permiso o realizar encuestas especiales para las obras públicas.

Para abordar los problemas de la subcontratación se presentaron distintas soluciones, como, por ejemplo, la de preguntar a la empresa el valor del trabajo efectuado por su propia mano de obra, excluyendo el trabajo de los subcontratistas. El Seminario consideró que sería más factible pedir a toda empresa que informe sobre el trabajo realizado en su calidad de contratista principal y por subcontratación y preguntar separadamente la cantidad pagada por la empresa a los subcontratistas.

Con respecto al sistema integrado de estadísticas industriales, se destacó la relación que debe existir entre las diferentes encuestas en un sistema integrado y se discutieron algunos aspectos metodológicos. Se señaló que las encuestas más amplias constituyen la base o el marco de referencia de las encuestas anuales y más frecuentes. Las encuestas amplias proporcionan informaciones que pueden utilizarse para establecer un registro industrial y permiten obtener datos sobre la clase de actividad y el tamaño de la unidad estadística, ponderaciones para los diferentes índices y el marco para las encuestas por muestreo. Las encuestas anuales pueden usarse para actualizar la información que se obtiene de la encuesta amplia, al mismo tiempo que pueden servir de base para organizar las encuestas trimestrales o mensuales; estas últimas, finalmente, proporcionan informaciones que se utilizan para actualizar las cifras anuales y para calcularlas en forma provisional.

El Seminario estuvo de acuerdo en que las bases de un programa nacional de estadísticas industriales, deberían comprender los siguientes puntos: a) reconocimiento de la importancia de las estadísticas industriales y formulación de una política nacional en este campo; b) examen de la situación de las estadísticas industriales y de las necesidades teniendo en cuenta la disponibilidad de personal y de recursos financieros; c) creación o mejoramiento de un sistema integrado de estadísticas industriales; d) investigaciones y estudios sobre los programas estadísticos industriales en lo referente a censos o encuestas básicas, encuestas continuas y encuestas ocasionales; uso del muestreo; y e) cursos de capacitación para el personal y campañas de divulgación.

III

SEMINARIO SOBRE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN AMÉRICA LATINA

(Santiago de Chile, 15 al 23 de febrero de 1967)

Organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, la División de Recursos y Transporte y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, este seminario reunió a más de 25 expertos de 11 países, quienes participaron a título personal. Su propósito esencial fue discutir algunos temas de especial interés para la selección de una política de desarrollo en los principales sectores de la actividad petrolera latinoamericana. Con ese objeto se presentaron como material de referencia documentos preparados por la secretaría, que posteriormente se refundirán en un solo estudio sobre el petróleo en América Latina y en el cual se examinará la evolución reciente de esta industria y su papel en el desarrollo económico de América Latina, se trazarán proyecciones de producción y consumo y se analizará la magnitud del esfuerzo técnico y financiero necesario para asegurar el abastecimiento de hidrocarburos así como políticas optativas para el desarrollo del sector.

Las discusiones del seminario giraron en torno a los siguientes temas:

Modalidades de las políticas petroleras nacionales. Se señaló que estas políticas no pueden ser uniformes en todos los países y épocas, ya que están determinadas por factores económicos, técnicos, financieros y tributarios peculiares y variables. Se consideró que la política petrolera debe incorporarse a la política económica general y a los sistemas de planificación donde los hubiere, aunque guardando cierta flexibilidad que permita la colaboración de la empresa privada con el estado, que tiene siempre la soberanía sobre su recurso natural. En este campo, la empresa mixta ofrece la posibilidad de incrementar la participación del sector público en los beneficios y facilita su acceso al conocimiento técnico, al capital y, eventualmente, a los sistemas de comercialización. Se destacó la conveniencia de examinar los factores económicos y sociales que justificarían el establecimiento de empresas petroleras estatales, que actualmente funcionan en varios países latinoamericanos con eficiencia similar a la de las empresas no estatales, y se estimó útil que la CEPAL inicie un estudio comparado de diversos tipos de empresas estatales y mixtas considerando especialmente su estructura jurídica y orgánica, la evaluación de su gestión administrativa y la programación y financiamiento del sector petrolero.

Política de inversiones. La industria petrolera se financia principalmente con los recursos internos de cada empresa o país. Si la empresa es una organización internacional integrada, ella provee sus propios fondos; si se trata de un organismo estatal el financiamiento externo es más restringido. Existe además la posibilidad de recurrir al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para algunos estudios preliminares o de preinversión. Con el fin de estimar las inversiones y costos en esta industria, que es particularmente aleatoria en la búsqueda y extracción del petróleo, se sugirió una metodología diferenciada para calcular tales costos en las etapas de exploración, desarrollo y operación, y producción. Se consideró de gran interés que la CEPAL, con ayuda de los países, efectuara un estudio de las inversiones petroleras, distinguiendo claramente entre las distintas etapas, desde la prospección hasta la refinación y transporte, e indicando las necesidades de financiamiento en moneda local y en divisas. Se destacó, además, que en algunos países las industrias locales de equipos están abasteciendo proporciones crecientes de la demanda interna.

Política de precios. En precios internacionales del petróleo, se consideró la posibilidad de que se estabilicen o bajen. Abonan la posibilidad de estabilización, entre otras cosas, el menor ritmo de deterioro de los precios venezolanos de exportación, el hecho de que se estaría alcanzando el límite que fijan las condiciones en el Medio Oriente y el aumento de la demanda. Obran en el sentido inverso la incorporación de nuevas áreas productoras, la disminución radical en el costo de los fletes y el mejor rendimiento. La política de precios internos está motivada por consideraciones sociales y económicas, entre otras, y se refleja esencialmente en la carga tributaria y en la parte del ingreso que retienen las empresas. La elasticidad consumo-precio es baja en la mayoría de los productos petroleros, pero la demanda de productos competidores reacciona rápidamente ante diferencias de precio (o ante subsidios o franquicias exagerados), provocando cambios bruscos en la estructura del consumo. Se subrayó la conveniencia de establecer políticas integrales en materia de energía, y esquemas de consumo que minimicen sus costos sociales; asimismo, se pusieron de relieve las repercusiones en los precios de los tipos de cambio, de las presiones inflacionarias y de los gra-

vámenes que carecen de una base bien ponderada. El seminario sugirió que se preparara un estudio crítico de carácter constructivo sobre los sistemas empleados para fijar los precios de los hidrocarburos dentro del marco global de la política energética en América Latina.

Las reservas de hidrocarburos y su explotación racional. En vista de la diversidad de las definiciones y la falta de comunicación entre los técnicos, se sugirió que la CEPAL profundice en este tema mediante la recopilación directa de datos en las empresas, para realizar posteriormente un simposio sobre esta base. Esto podría promoverse con el concurso de técnicos latinoamericanos privados y estatales, que ahondarían en la consideración de los factores técnicos y económicos que influyen en las reservas. Se esperan recomendaciones concretas y la actualización permanente de normas y procedimiento. En

cuanto a la explotación de las reservas, se destacó la necesidad de procurar que se haga conforme a una óptima conservación racional, tendiendo a la máxima recuperación de cada yacimiento y a la aplicación de las técnicas más económicas de recuperación secundaria, para lo que se precisa personal técnico capacitado.

El petróleo en el proceso de integración económica latinoamericana. Se estimó que existen posibilidades de complementación regional en algunos productos —a veces de carácter marginal o estacional— pero que ella deberá ir precedida de una programación integral de las actividades petroleras. La incorporación de equipos y materiales al comercio intrazonal podría intensificar el proceso de integración a través de gestiones concretas de complementación, que convendría efectuar por intermedio de los organismos nacionales o internacionales correspondientes.

IV

REUNIÓN DEL GRUPO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA AL DESARROLLO

(Santiago de Chile, 27 de febrero a 1º de marzo de 1967)

El Comité Asesor sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo fue establecido en 1963, pocos meses después de terminada la conferencia sobre esta materia que se celebró en Ginebra. Está compuesto de dieciocho miembros, nueve de los países desarrollados y otros tantos de países en desarrollo, tres por cada región. Estos tres constituyen un grupo regional, formado para América Latina por el Dr. Carlos Chagas, del Brasil, el Ing. Francisco García Olano, de la Argentina, y el Dr. Oliverio Phillips Michelsen de Colombia.

La reunión del grupo regional para América Latina que se celebró en Santiago de Chile tuvo por objeto examinar el Plan de Acción Mundial sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo, presentado por el Comité Asesor al Consejo Económico y Social, a fin de aportar nuevas sugerencias y comentarios, sobre todo en lo que atañe a las necesidades más urgentes de América Latina.

Las conclusiones del grupo giraron en torno a los temas siguientes:

Alimentación humana. Se recomendó al Comité Asesor realizar un estudio que tuviera por objeto promover planes para que dentro de pocos años estén funcionando en todos los países instalaciones industriales de producción de proteínas.

Industrialización. Se propuso que el Comité, con el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo y otras entidades, se preocupara de la aplicación de nuevos inventos y descubrimientos a la industria, pues aunque el proceso de incorporación de la técnica avanza más en América Latina que en otras regiones, en materia de siderurgia y petroquímica, por ejemplo, el desarrollo industrial se resiente todavía por la falta de conocimientos técnicos.

Recursos naturales. Se destacó que en este terreno subsisten muchas deficiencias, aunque Chile da ejemplo de lo que puede hacerse en lo referente a madera. Como campo que merece explorarse por las posibilidades que ofrece se mencionó el del gas natural.

Política científica. El grupo consideró que el problema de la formación científica, que es básico para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo, no ha recibido la atención que merece por parte de los gobiernos, pese a la labor que en esta materia desarrollan la UNESCO y la OEA. El esfuerzo educativo no debe centrarse exclusivamente en la Universidad, sino que debe abarcar también los tramos inferiores de la enseñanza.

Con éste se relaciona el problema de la fuga de técnicos, que no encontrará solución hasta que al hombre de ciencia no se le dé el lugar que le corresponde en las economías nacionales, aunque pueden ayudar a aliviarlo la acción de los organismos internacionales, sobre todo del Fondo Especial de las Naciones Unidas.

ACTIVIDADES DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

NOVENA REUNIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO (Santiago de Chile, 23 y 24 de febrero de 1967)

El Consejo Directivo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social celebró su IX Reunión en Santiago de Chile en los días 23 y 24 de febrero de 1967. Se presentó a esa reunión el informe del Director General (INST/53) sobre las actividades realizadas durante 1966 por el Instituto en materia de capacitación, investigación y asesoramiento.

Junto con reseñarse la labor desarrollada, en el informe se señalan las orientaciones dentro de las cuales se ha encauzado y sus perspectivas. Se da cuenta asimismo de las gestiones relacionadas con la extensión de las actividades del Instituto, tema que también fue objeto de las deliberaciones del Consejo Directivo.

Los trabajos del Instituto en 1966 se caracterizan por la concentración de sus actividades que responde a las necesidades de la etapa actual de su evolución. En efecto, la diversidad de funciones que le cabe desempeñar en un campo difícil y vasto como es el de la planificación, obligó al Instituto primero a recoger las ideas que ya existían sobre esta materia, a incorporar el nuevo instrumental técnico aún no acabado y a extender la acción a campos nuevos. Así, en materia social, se empezó por abordar sectores específicos como son la salud y la educación para luego iniciar la investigación del cambio social como elemento básico del desarrollo. Durante la ejecución de los planes surgieron nuevas necesidades que el Instituto fue atendiendo progresivamente y, en general, hubo que considerar aspectos tan diversos como los recursos naturales, los procedimientos para vincular la integración económica con la planificación, la aplicación de técnicas presupuestarias y administrativas y otros.

Alcanzada una cierta etapa se sintió la necesidad de centrar esa gran diversidad de tareas en torno a puntos de referencia comunes. La acción del Instituto empezó así en 1966 a quedar delimitada por el esfuerzo de síntesis interpretativa del desarrollo económico y social, el tema de la integración económica, y los problemas concretos de la ejecución de planes. De este modo, las actividades tendieron a adquirir el carácter de investigación más profunda y un sentido más di-

rectamente vinculado con el esfuerzo de planificación de los países.

También durante 1966 se alcanzaron propósitos que el Instituto, alentado por su Consejo Directivo, se había fijado desde antes. Aparecieron sus primeras publicaciones en forma impresa; se reforzaron las actividades de asesoramiento y se comenzó a prestar este servicio en equipo; se colaboró con países y con organismos de financiamiento en la formulación de tres proyectos de importancia para la ejecución de los planes respectivos; se terminó la primera investigación de envergadura en materia de integración y las investigaciones de carácter económico y social adquirieron mayor importancia en el programa de los cursos.

A pesar de la amplia y creciente colaboración de otros organismos, la limitación de recursos continúa imponiendo la necesidad de intensificar el esfuerzo de concentración de las distintas actividades. Ello es todavía más necesario pues dadas las características del proceso de planificación en los países de América Latina y los años que ya se han dedicado a ese esfuerzo, preocupa crecientemente que la acción del Instituto trascienda cada vez más en términos reales a los países. Con esta finalidad, vinculados con el objetivo central de ayudar a establecer sistemas de planificación, se iniciaron en 1966 programas concretos.

En diciembre comenzaron a aparecer, para su distribución en América Latina, los primeros libros del Instituto impresos por dos editoriales de México y Chile. Se espera editarlos también en lengua portuguesa y en otros idiomas. El primer grupo de estudios que ha sido objeto de difusión general está integrado por *Discusiones sobre planificación y Planificación industrial*, ya publicados, y por *Planificación y Presupuestos por Programa y Filosofía, Educación y Desarrollo*, libros que se hallan en prensa y que aparecerán en marzo de 1967.

Estas publicaciones darán a conocer los resultados de investigaciones enraizadas en la consideración de la experiencia y la realidad de América Latina. Tales investigaciones continúan

girando en torno de los temas de desarrollo económico, desarrollo social, integración, planificación de sectores (agropecuario, sector público), preparación y evaluación de proyectos, programación financiera, recursos naturales y otros. Las investigaciones más avanzadas de este grupo nutrirán al programa de publicaciones de 1967.

Las investigaciones que el Instituto ha venido realizando sobre el sector externo y el desarrollo económico de América Latina y sus vinculaciones con el esfuerzo de integración, se concentraron en 1966 en dos trabajos, uno de alcance latinoamericano y otro referido a Centroamérica. Este último se relaciona con los estudios de alcance mundial que realiza la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En forma creciente el Instituto desarrolla sus investigaciones en colaboración con investigadores de organismos nacionales de planificación, universidades, centros de investigación e instituciones internacionales. Así, el modelo de decisión de política económica de corto plazo terminado en 1966 se preparó con técnicos de la Oficina de Planificación del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y de la Universidad de Chile. Diversos estudios de carácter social se realizan con la colaboración del Consejo Nacional de Desarrollo de la Argentina, en el caso de ese país; en el Brasil, con el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad del Brasil, y se ha convenido con El Colegio de México una colaboración con propósitos afines. Las investigaciones sobre integración han suscitado pedidos de colaboración —que el Instituto está prestando— de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (sobre relaciones entre políticas económicas nacionales y políticas de integración) y del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) (sobre estado y problemas de la incorporación de la política integracionista a los planes de los países de América Latina).

En el Programa de Capacitación de 1966 se introdujeron distintos cambios dictados en parte por la etapa en que se encuentra la planificación en América Latina y por la evolución que ha experimentado. Cuando el Instituto inició sus labores en 1962 se agregaron a los que venía dictando la CEPAL los cursos especiales sobre planificación de la salud y de la educación. Esos cursos fueron los primeros que se impartieron sobre esas materias en América Latina y contribuyeron a que en otras regiones del mundo subdesarrollado se iniciaran cursos similares. En 1966 se sumaron a estos cursos especiales un curso de planificación del sector de la vivienda y otro sobre planificación y desarrollo económico destinado a dirigentes sindicales de América La-

tina. Aunque la acción del Instituto y de la CEPAL y de otros organismos nacionales e internacionales ha llevado a formar un cuerpo de técnicos en planificación que ha tenido a su cargo la elaboración y aplicación de los planes, poco se ha realizado hasta la fecha para hacer partícipes de ese esfuerzo a los sectores privados, tanto obreros como empresariales. El curso dictado en Santiago obedeció a la necesidad de ir llenando ese vacío. De regreso en sus países varios participantes organizaron cursos nacionales que tuvieron un efecto multiplicador de la actividad del Instituto. Estos pasos iniciales tienden a completar la tarea formativa realizada ya a nivel profesional y técnico.

Como se ha señalado en diversas ocasiones los cursos intensivos que se dictan en los países tienden cada vez más a satisfacer las necesidades más apremiantes que se advierten en los respectivos procesos de planificación. Entre los problemas de ejecución de los planes se destaca la escasez de proyectos bien elaborados y la falta de mecanismos institucionales para su generación, preparación y evaluación. En 1966 se dictó un curso sobre proyectos en Centroamérica que se basó en el trabajo de profesores y participantes en torno a proyectos importantes de la misma región. También en el Brasil, en dos de los tres cursos realizados, se estudió principalmente la preparación de proyectos.

De otro lado, en los cursos de México y Colombia se dedicó aproximadamente un tercio de su duración al sector agropecuario, que es esencial estimular en América Latina. La situación característica y los problemas de ese sector han venido siendo objeto de un conjunto de investigaciones de largo plazo, con miras a su programación, por parte de un equipo de investigadores del Instituto con la colaboración de la FAO, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y otros organismos.

Finalmente, los cursos especiales se han dirigido también a atender problemas particularmente importantes de determinados sectores. La integración económica y su relación con los objetivos de los sistemas de educación de los países se analizó en el curso de planificación de la educación que se dictó en 1966 en San José de Costa Rica para la región centroamericana y Panamá. El tema se abordó a través de una investigación sobre educación comparada que puso de relieve las diferencias entre los diversos sistemas y proporcionó una base estadística útil para definir una política en este campo.

El Curso Básico que se dicta en Santiago constituye el eje del Programa de Capacitación del Instituto pues atiende a la necesidad permanente de formar los técnicos y especialistas en

desarrollo económico que requieren los procesos de planificación de los países. En 1966 se atendió a una necesidad central al dar creciente importancia a la vinculación entre los planes y la integración regional e incorporar el resultado de las investigaciones del Instituto sobre todo en el campo social y en la ejecución de los planes.

Con el programa cumplido en 1966, el Instituto ha contribuido desde su creación a la formación de 2 601 profesionales en planificación global y sectorial. De éstos, 335 participaron en los cursos básicos, 1 834 en los intensivos y 432 en los especiales.

En 1966 comenzó a funcionar plenamente la División de Servicios de Asesoría establecida en virtud del proyecto aprobado por el Fondo Especial, en enero de ese año. Se prestó asesoramiento de distinta naturaleza a 14 países de la región. Con ello se cumplió el doble propósito de fortalecer estas actividades y de introducir en ellas modalidades más flexibles.

La acción principal tendió a subsanar algunas de las fallas de los sistemas de planificación, todavía incompletos, agregándoles elementos que se estiman indispensables para su funcionamiento. Hasta ahora, en América Latina el esfuerzo de planificación se ha concentrado en planes de orientación a mediano plazo que no encuentran en general suficiente repercusión a nivel político y carecen al mismo tiempo de los medios y mecanismos necesarios para su ejecución. Las estrategias de desarrollo que algunos países han venido formulando con la colaboración del Instituto tienden a plantear los objetivos de ese desarrollo expresándolos en necesidades, proyectos y programas concretos, de manera que tengan significación tanto en las esferas políticas como en los sectores de la actividad privada. Comprenden la formulación de una visión de largo plazo de la economía y del desarrollo social de los países. Ello impone la consulta con los responsables directos de la política del país y con los diversos sectores sociales. Dada esa visión de largo plazo se programan las acciones por realizar en las distintas etapas. Además, se espera que las estrategias sirvan para orientar mejor la formulación de los planes sectoriales y abrevien el tiempo de preparación de los planes. Este tipo de tareas se ha iniciado en la República Dominicana, Centroamérica y el Paraguay.

Esos trabajos han puesto de manifiesto una vez más la necesidad de vincular los procesos de planificación y de integración económica. Por el momento se ha avanzado, aunque en forma limitada, en el planteamiento de posibilidades de complementación y de incompatibilidades entre los planes de diversos países, y en el análisis de la integración de obras de infraestructura.

En 1966 se definió y comenzó a ejecutar un programa de asesoría operativa. En años anteriores la acción del Instituto en este campo se concentró en el uso de ciertos instrumentos, como el presupuesto por programas y la contabilidad fiscal a fin de continuar, al año siguiente, con el asesoramiento en materia de planes operativos anuales. La falta de éstos ha sido uno de los principales obstáculos en la ejecución de los planes ya elaborados y, en general, se carece en América Latina de experiencia en esta materia. El Consejo Directivo ha señalado en repetidas ocasiones la necesidad de que el Instituto contribuya a incorporar a la planificación las políticas de corto plazo y los instrumentos necesarios para dar vigencia a los planes. El Instituto dedicó parte de su atención a la formulación preliminar de métodos que permitan a los países introducir progresivamente sistemas operativos de planificación. Con ese propósito se efectuó en Santiago un seminario interno, con la colaboración del Comisariado del Plan y del Ministerio de Finanzas de Francia y del Consejo Nacional de Desarrollo de la Argentina.

Durante 1966 el Instituto amplió sus actividades en materia de proyectos e inició la colaboración con algunos países latinoamericanos para elaborar proyectos estratégicos desde el punto de vista del desarrollo y de la ejecución de los planes nacionales. Esa actividad, que emprendió en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la FAO, dio por resultado la preparación en el Ecuador y el Paraguay de dos anteproyectos importantes en el sector agropecuario. En el Ecuador se persigue la conversión de una zona de monocultivo a una estructura productiva más diversificada; en el Paraguay, se trata de consolidar una importante zona de colonización y facilitar la apertura de nuevas tierras considerándose su vinculación con el resto de la economía nacional y sus perspectivas de intercambio con países vecinos. Ambos anteproyectos quedaron terminados en 1966.

En el Uruguay, la colaboración del Instituto se caracterizó en 1966 por tender directamente a la solución de problemas institucionales en este campo mediante la creación de mecanismos promotores de proyectos en ministerios y otras entidades encargadas de la ejecución de los programas previstos en el Plan de Desarrollo. Para la implantación de estos mecanismos, el Gobierno del Uruguay ha decidido solicitar la ayuda del Fondo Especial para llevar adelante una amplia acción en esta materia.

En cumplimiento de la resolución de la CEPAL que creó el Instituto, en 1966 se realizaron activas gestiones en relación con su próxi-

ma etapa. En sus reuniones de diciembre de 1965 y mayo de 1966, el Consejo Directivo consideró este asunto y formuló recomendaciones que fueron conocidas por el Comité Plenario de la CEPAL, en su 11º período de sesiones. En una resolución aprobada el 12 de mayo de 1966, el Comité Plenario decidió recomendar a los gobiernos, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que adoptaran las medidas necesarias para asegurar la continuidad e intensificación de las actividades del Instituto. Las deliberaciones pusieron de manifiesto el deseo de los gobiernos de que el Instituto, con igual intensidad y decisión con que había actuado en materia de planificación nacional, procediera a trabajar para poner ese instrumento al servicio de la integración económica de América Latina.

El apoyo unánime que el Instituto recibió de los Gobiernos Miembros de la CEPAL sirvió de base a las gestiones iniciadas ante el Fondo Especial y el BID. Respondiendo a las solicitudes presentadas por algunos gobiernos de la región, el Comité Consultivo del Fondo Especial aprobó en octubre de 1966 una propuesta formulada por el Administrador del Fondo para asegurar el mantenimiento y desarrollo del Instituto por un

período adicional de cuatro años, a partir del 1 de julio de 1967. Por otra parte, en el BID se encuentra muy avanzada la consideración del apoyo que se le prestará en ese mismo período. Ha sido alentador comprobar en toda esta fase el interés y apoyo de los gobiernos, que han comprometido contribuciones financieras para el próximo período de actividades del Instituto.

Cabe señalar que ha habido una creciente esfera de colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, del sistema interamericano y de otras instituciones públicas y privadas, y una vez más es necesario dejar constancia de la ayuda prestada por la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la UNESCO, el UNICEF —cuya colaboración ha sido básica para el desarrollo de las actividades en el campo social—, la FAO, la OIT, la Oficina Sanitaria Panamericana, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de los Estados Americanos, así como por Resources for the Future, la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI), para las becas de los cursos del Instituto, y por el Gobierno de Francia. Debe, asimismo, destacarse la donación de cien mil dólares hecha en 1966 por el Gobierno de los Países Bajos para financiar distintas actividades del Instituto.

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN
ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA**

(Continúa de la 2ª página de torros)

Los Recursos Hidráulicos de América Latina

II. Venezuela

Noviembre 1962 127 páginas
E/CN.12/593/Rev. 1 N° de venta: 63.II.G.6 Dls. 1.50

III. Bolivia y Colombia

Septiembre 1964 177 páginas
E/CN.12/695 N° de venta: 64.II.G.11 Dls. 2.00

Estudios sobre la Electricidad en América Latina

I Informe y documentos del Seminario latinoamericano de energía eléctrica

Octubre 1962 576 páginas
E/CN.12/630 N° de venta: 63.II.G.3 Dls. 6.00

II. Documentos del Seminario latinoamericano de energía eléctrica

Octubre 1964 520 páginas
E/CN.12/630/Add. 1 N° de venta: 64.II.G.10 Dls. 5.50

La Industria Textil en América Latina

I. Chile

Noviembre 1962 97 páginas
E/CN.12/622 N° de venta: 62.II.G.3 Dls. 3.00

El Proceso de Industrialización en América Latina

Diciembre 1965 280 páginas
E/CN.12/716/Rev. 1 N° de venta: 66.II.G.4 Dls. 4.00

Estudios sobre Centroamérica

Los Recursos Humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1980 y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico

Diciembre 1960 159 páginas
E/CN.12/548 N° de venta: 60.XIII.1 Dls. 2.00

Segundo Compendio Estadístico Centroamericano

Enero 1963 62 páginas
E/CN.12/597 N° de venta: 63.II.G.11 Dls. 0.75

Posibilidades de Desarrollo Industrial Integrado en Centroamérica

Noviembre 1963 54 páginas
E/CN.12/683/Rev. 1 No de venta: 63.II.G.10 Dls. 0.75

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



Printed in Mexico
05734—May 1967—4,300

Price: \$U.S. 2.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: 67.II.G.8