

# **EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA**

**Naciones Unidas**



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*

**EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION  
EN AMERICA LATINA**



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

# **El proceso de industrialización en América Latina**



NACIONES UNIDAS  
*Nueva York, 1965*

E/CN.12/716/Rev. 1

Diciembre de 1965

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: 66.II.G.4

Precio: \$ 4.00 dólares (o su equivalente en otras monedas)

# *Índice*

*Página*

Nota preliminar . . . . .	7
<i>Capítulo I.</i> Principales características de la evolución histórica de la industria latinoamericana . . . . .	9
1. Condiciones que exigieron la industrialización . . . . .	9
2. Principales etapas del proceso de industrialización en América Latina . . . . .	13
a) El período anterior a la crisis . . . . .	14
b) Después de la crisis de los años treinta . . . . .	17
c) Caracterización de algunas etapas del proceso . . . . .	26
3. La sustitución de importaciones . . . . .	29
4. Los objetivos ocupacionales y la contribución de la industria . . . . .	42
5. El papel de la industria en el desarrollo económico general . . . . .	53
<i>Capítulo II.</i> Características actuales de la industria latinoamericana . . . . .	65
1. El establecimiento industrial . . . . .	66
2. El capital industrial . . . . .	77
3. La ocupación industrial . . . . .	84
4. Nivel y composición de la producción manufacturera . . . . .	95
5. Algunos de los principales sectores de la producción industrial . . . . .	103
a) La industria textil . . . . .	103
b) Industrias del papel y la celulosa . . . . .	109
c) Las industrias químicas . . . . .	112
d) La industria siderúrgica . . . . .	117
e) Industrias mecánicas . . . . .	122
6. La disponibilidad de productos manufacturados . . . . .	127
7. Precios y costos de las manufacturas latinoamericanas . . . . .	139
<i>Capítulo III.</i> La política de industrialización . . . . .	157
1. Las medidas e instrumentos de política industrial . . . . .	157
a) La protección de la industria frente a la competencia externa . . . . .	158
b) Las medidas generales de fomento industrial . . . . .	166
c) La promoción estatal directa . . . . .	173
d) Asistencia técnica industrial y otros instrumentos destinados a facilitar la asimilación tecnológica . . . . .	185
2. El financiamiento de la expansión industrial . . . . .	188
a) Fuentes internas . . . . .	196
b) Fuentes externas . . . . .	201
c) Préstamos de entidades extranjeras e instituciones internacionales . . . . .	219
d) Aportes directos de capital extranjero . . . . .	222
3. Los organismos que participan en la elaboración, aplicación y control de la política industrial . . . . .	228

<i>Capítulo IV. Las perspectivas de la industrialización latinoamericana</i>	231
1. Las nuevas exigencias de desarrollo industrial . . . . .	231
a) El medio económico general en que se desenvolverá la industria	234
b) Apreciaciones cuantitativas sobre las exigencias futuras de crecimiento industrial . . . . .	239
2. La integración regional como requisito del desarrollo industrial futuro . . . . .	252
3. Las nuevas responsabilidades de la política industrial . . . . .	264
a) Definición de una estrategia de la industrialización latinoamericana . . . . .	265
b) Principales objetivos de la política industrial . . . . .	267
c) Algunos instrumentos específicos de la política industrial . . . .	269

#### SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco ( ) en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El signo menos (—) indica déficit o disminución.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

Una diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal; por ejemplo 1955/56.

Un asterisco (\*) se utiliza para indicar cifras parciales o totalmente estimadas.

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre e incluye los años inicial y final.

La preposición ("a") entre los años (1948 a 1952) significa el período completo, por ejemplo de 1948 a 1952, ambos inclusive.

El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no suman siempre el total correspondiente.

Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

## *Nota preliminar*

La industrialización siempre ha sido considerada por la Comisión Económica para América Latina como uno de los factores fundamentales para el desarrollo económico de la región. Tal preocupación, manifestada en numerosas resoluciones de la Comisión, ha estado presente también en los trabajos de su secretaría, tanto en los estudios económicos anuales, de carácter general, como en diversas investigaciones sectoriales y por países.

En el presente estudio se intenta recoger parte de la experiencia que ofrece el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, evaluándola a la luz de la evolución histórica que ha seguido la industria manufacturera de la región y de sus características estructurales actuales. A la vez se proyecta esa experiencia histórica en un esfuerzo por anticipar algunos de los problemas que pueden presentarse en el desarrollo futuro de dicha industria.

Las informaciones básicas en que se apoya el análisis y la metodología empleada para elaborarlo se encuentran contenidas en su mayor parte en el correspondiente anexo estadístico (E/CN.12/716/Add.2).<sup>\*</sup> En él se hallarán casi siempre las fuentes no expresadas en el material ilustrativo —cuadros y gráficos— del estudio principal.

La secretaría ha podido contar con la valiosa colaboración de algunos profesionales latinoamericanos que ayudaron a evaluar las experiencias de sus respectivos países, principalmente a los fines del capítulo III, que trata de la política industrial. Aunque tan distinguidos profesionales no sean mencionados individualmente, la secretaría deja testimonio de su gratitud por esas contribuciones, sin perjuicio de asumir la exclusiva responsabilidad por el texto que aquí se contiene, como es usual en estudios de esta clase.

---

<sup>\*</sup> Disponible sólo en edición mimeografiada.



## *Capítulo I*

### PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA

#### *1. Condiciones que exigieron la industrialización*

La magnitud y las características actuales de la industria latinoamericana son fruto de un largo proceso de crecimiento. En él han actuado factores de distinta naturaleza, vinculados a los grandes acontecimientos de la economía mundial y otros a condiciones propias de la región, entre ellas la política que en materia industrial han seguido los países latinoamericanos. Aunque estos factores presentan muchos rasgos en común, su importancia ha sido muy distinta en cada país latinoamericano, por lo cual el panorama actual de la industria en la región presenta gran diversidad de situaciones.

Mirada la región en su conjunto, se aprecia que en su etapa actual el proceso de industrialización ha logrado resultados notorios: la industria manufacturera aporta alrededor del 24 por ciento del producto bruto de la región y ocupa no menos del 14 por ciento de la población activa; la producción interna abastece gran parte de la demanda de manufacturas de consumo no duraderas y tiene una participación apreciable en la oferta total de bienes de consumo duradero, productos intermedios, materiales de construcción, maquinaria y equipo productivo. A parejas con la expansión de las llamadas "industrias tradicionales" (principalmente alimentos y bebidas, productos textiles y vestuario, preparaciones químicas, muebles, cemento y otros materiales de construcción), se han dado pasos significativos en el desarrollo de industrias básicas (siderurgia, fabricación de productos químicos) y de maquinaria y equipo de transporte, incluidas la industria automotriz y la de máquinas-herramientas. Por su tamaño y diversificación, los principales centros industriales de la región están a la altura de algunos de economías mucho más desarrolladas y de más alto nivel de ingreso; en muchos casos, esos centros ofrecen un vivo contraste con el retraso considerable de grandes zonas rurales del territorio latinoamericano y en otros, han ayudado a modernizar y dar dinamismo a determinadas explotaciones agrícolas.

El proceso de industrialización parecería, pues, haber fructificado como parte del proceso general de desarrollo económico de América Latina. Conviene, sin embargo, calificar una conclusión de esa índole desde más de un punto de vista, y en particular, confrontar esos avances con el comportamiento que han tenido históricamente en América Latina los factores determinantes de la necesidad de industrialización. Pero no basta comprobar los avances del sector industrial; es preciso evaluar también la medida en que han sido suficientes para atender a las necesidades emanadas del proceso general de desarrollo. Muchos de los factores que hacen de la industrialización una exigencia del proceso general de crecimiento son comunes a toda suerte de economías, con la intensidad y modalidades que correspondan a su respectiva etapa de desarrollo. En ese sentido, el crecimiento industrial puede verse a

largo plazo como una forma de participación de América Latina en los frutos del progreso técnico universal, de su incorporación a un proceso mundial de industrialización. Desde ese ángulo, los progresos mencionados anteriormente parecen bastante modestos: la industria latinoamericana representaría hoy sólo el 3 por ciento de la producción industrial del mundo, en tanto que su población supera el 6 por ciento del total. El significado de esa participación debe vincularse con sus tendencias de largo plazo y con el tiempo que ha tardado en materializarse. En efecto, la incorporación efectiva de cada uno de los países de la región al proceso general de industrialización ha tenido lugar en épocas diferentes y con distinta intensidad. Algunos tenían ya en la segunda mitad del siglo XIX importantes corrientes de intercambio con el exterior, lo que facilitó su asimilación del progreso técnico y el aprovechamiento de las oportunidades de mejoramiento en las condiciones de vida que éste ofrecía; otros no contaron con iguales oportunidades hasta mucho más tarde. No es extraño, pues, que fueran también distintas las consecuencias que en cada caso tuvieron los tres grandes acontecimientos internacionales del último medio siglo —las dos guerras mundiales y la crisis de los años treinta— con efectos encontrados de estímulo y obstáculo al desarrollo interno, según los grados de dependencia del exterior y la base de producción propia con que los países habían llegado a contar.

No se propone en los párrafos siguientes analizar sistemáticamente la evolución industrial de cada país ni de grupos determinados de países a lo largo de un período definido, sino sólo recoger algunos antecedentes que contribuyan a la caracterización general de ciertas situaciones que pudieran considerarse ilustrativas del proceso en América Latina. Al hacerlo, se tiene en cuenta el hecho de que varios de los factores generales que hacen de la industrialización una exigencia normal del desarrollo, se han presentado en América Latina con particular intensidad.

Entre ellos figura en primer lugar el crecimiento demográfico. A comienzos de siglo, la población latinoamericana representaba apenas 4.1 por ciento de la población mundial. Veinticinco años más tarde, esa proporción había aumentado a 5.2 por ciento y en 1950 llegaba ya a 6.5 por ciento. En esos cincuenta años, mientras el total de la población mundial aumentaba en 61.1 por ciento, la latinoamericana se duplicó con creces (158.7 por ciento de aumento). Esas tendencias persisten, y hasta tienden a acentuarse en años recientes: entre 1950 y 1958, la tasa de crecimiento de la población de América Latina alcanzaba a 2.4 por ciento anual, en comparación con el 1.6, a 1.9 por ciento que registraban África, Asia, América del Norte y la Unión Soviética, y apenas el 0.7 por ciento de Europa (excluida la URSS).<sup>1</sup>

En tales condiciones, acrecentar la producción manufacturera por persona a determinado ritmo habría significado en América Latina una tasa global de crecimiento industrial superior a la que demandaría igual objetivo en otras regiones. De otra parte, aunque la coincidencia no sea necesariamente exacta, esas tendencias demográficas representaban también un ritmo de incremento de la fuerza de trabajo latinoamericana mucho más intenso.

Al rápido crecimiento de la población total se superpuso en América Latina una segunda característica demográfica —las tendencias en la distribución urbano-rural de la población— llamada a influir poderosamente sobre la composición y la diversificación de la demanda de bienes y servicios. Por razones que atañen a las modalidades del crecimiento económico en sus primeras etapas —fuertemente orientado hacia el exterior y con escasa inte-

---

<sup>1</sup> Véase "La situación demográfica en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*. Vol. VI, N° 2 (octubre de 1961), p. 23 (cuadro 8).

gración de las economías internas, a lo cual se agregó una corriente inmigratoria importante—, los países latinoamericanos mostraron desde muy temprano un fuerte proceso de urbanización. Se estima, por ejemplo, que ya en 1925 un tercio de la población latinoamericana podía calificarse como población urbana. Esa proporción llega en la actualidad a alrededor del 50 por ciento.<sup>2</sup> Si se define el concepto de urbanización como porcentaje de la población total que vive en localidades de 20 000 o más habitantes, se observa que Chile mostraba en 1920 una proporción ligeramente inferior a la registrada en 1910 en los Estados Unidos (28 y 31 por ciento respectivamente) y que ambos índices prácticamente se igualan hacia 1950 (algo más de 40 por ciento). Cuba ha mostrado desde los años veinte —y continúa haciéndolo— índices de urbanización superiores a los de Suecia, mientras los de Argentina son apreciablemente más altos que los de cualquier país europeo, con la excepción del Reino Unido pero incluida la República Federal de Alemania.<sup>3</sup>

Hay más de un indicio que lleva a concluir que ese proceso de urbanización ha sido mucho más rápido de lo que habría cabido esperar de los niveles absolutos y de los ritmos de crecimiento del ingreso por habitante en los mismos años. En otras palabras, la urbanización podría ser considerada —en el contexto específico de las etapas correspondientes del desarrollo latinoamericano— como una exigencia más de la industrialización que determinó en la estructura de la demanda cambios caracterizados por la mayor diversificación que se asocia a las formas de vida urbana y que iban más allá de los que pudieran asociarse estrictamente al incremento del ingreso.

Viene a agregarse a los anteriores otro factor que, si bien ha tenido efectos contradictorios sobre el crecimiento de la actividad manufacturera, ha determinado en alguna medida las características del desarrollo industrial. Se trata, en su sentido más amplio, de la influencia que han debido ejercer sobre el proceso de industrialización de la región las formas y modalidades de la distribución del ingreso. Junto a la rápida “modernización” de un sector de la población en unos cuantos grandes centros urbanos, era posible observar un retraso relativo cada vez mayor de amplísimos grupos de población rural, a la par que la distribución del propio ingreso urbano (por tramos de renta o por grupos económico-sociales) mostraba un elevado grado de concentración. Los efectos de esas características generales de la distribución del ingreso sobre el desarrollo industrial tenían que ser dobles y, como se dijo, en cierta medida contradictorios: por una parte, junto con influir sobre la tasa de capitalización, acentuaban la rápida diversificación de la demanda de un sector relativamente pequeño de la población, con las consiguientes necesidades de abastecimiento de un surtido cada vez más amplio de productos manufacturados: por otra parte, restringía la magnitud del mercado global para manufacturas, en la medida en que quedaba al margen de él una proporción apreciable de la población latinoamericana.

Esta coincidencia de presiones hacia una rápida diversificación, como respuesta a las características de la demanda de un sector, y las limitaciones simultáneas del mercado, por la lenta expansión de la demanda de otros sectores de ingresos más bajos, es un factor que probablemente existió desde muy pronto en el proceso de la industrialización latinoamericana. En todo caso no ha podido dejar de imprimir su sello a las características posteriores del crecimiento industrial de la región.

---

<sup>2</sup> Para una definición precisa de lo que se califica como población urbana, véase “Evolución de la estructura del empleo en América Latina en 1945-55”, en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. II, N° 1 (febrero de 1957), pp. 16 ss.

<sup>3</sup> Véase “La situación demográfica en América Latina”, *loc. cit.*, pp. 34 y 35 (cuadros 16 y 17).

Mediante las importaciones era posible atender parcialmente a una demanda excesivamente diversificada. Pero también en la evolución de largo plazo del sector externo América Latina muestra importantes diferencias respecto a otras áreas poco desarrolladas. En varios países de la región, las exportaciones —y consiguientemente la capacidad para importar— alcanzaron sus niveles más favorables antes de la primera guerra mundial; después sufrieron retrocesos apreciables, de manera que las importaciones por habitante fueron en aquel período superiores a las que se registraron a fines de los años veinte. (Así ocurrió por ejemplo, en la Argentina, y todavía más en el Brasil, que debió enfrentar la crisis cafetalera de 1910.) Ese debilitamiento del comercio internacional de algunos países latinoamericanos se extendió y agudizó con la crisis de los años treinta, que marcó la ruptura definitiva del modelo de crecimiento seguido hasta esa época. Su importancia se refleja en forma elocuente en la persistente disminución que desde entonces registró la participación latinoamericana en las exportaciones mundiales: mientras en 1928 el comercio exterior de América Latina representaba 9.1 por ciento del total de las exportaciones del mundo, en 1938 sólo llegaba a 7.9 por ciento y en 1960 apenas a 6.8 por ciento.<sup>4</sup>

Dejando de lado las diferencias en las tasas de crecimiento global, muy variables de uno a otro país, la urbanización acelerada, las modalidades de la distribución del ingreso y una temprana declinación del sector externo, fueron otros tantos factores fundamentales que acentuaron las exigencias de la industrialización latinoamericana, probablemente con más vigor que en otras áreas poco desarrolladas. Para hacer frente a esas exigencias, se contó también con algunos factores particularmente favorables, entre los que destaca por una parte un nivel cultural medio algo más favorable y por otra una fuerte inmigración, que alcanzó magnitudes significativas en varios países de la región. En la medida en que significó el aporte de capacidades técnicas y de organización, y en muchos casos también de recursos de capital, la inmigración masiva fue un factor estimulante y facilitó en forma notable las primeras etapas del proceso de industrialización de América Latina. En otros casos, al impulsar a los sectores exportadores agropecuarios, indirectamente contribuyó al desarrollo de la industria, transfiriéndole parte de sus excedentes.

En resumen, muchas de las economías latinoamericanas parecen haberse enfrentado no sólo con la exigencia normal de industrializarse como parte de un proceso regular de desarrollo, sino con la acentuación de esa exigencia a consecuencia de fenómenos particularmente rápidos de urbanización, de crecimiento demográfico general y de declinaciones más bien prematuras del sector externo en relación con las necesidades del proceso global de desarrollo. No se trata de características que se hayan dado por igual en cada uno de los países de la región, pero sí de ciertos elementos más o menos generales cuya influencia en determinadas situaciones particulares habrá oportunidad de examinar más adelante.

Esos mismos factores, llamados a constituir un poderoso estímulo a la industrialización, contenían simultáneamente ciertos elementos entorpecedores del proceso. Así, por ejemplo, la rápida urbanización a la par que creaba o ampliaba un mercado de productos manufacturados, tendía a absorber una proporción elevada de los recursos susceptibles de movilizarse para la formación de capital industrial y a utilizarlos para la expansión de los servicios

---

<sup>4</sup> Véase *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.G.6), p. 132 (cuadro 123).

típicos de la vida urbana. La deficiente integración del proceso de desarrollo, con gran rezago de los sectores rurales —exceptuando, tal vez, algunos casos con agricultura de exportación, como São Paulo—, ha determinado una insuficiente complementación de la expansión agrícola. Esta se ha reflejado en las limitaciones del mercado rural para productos manufacturados, en aportes insuficientes a la formación del capital nacional, con excepción de los casos de la Argentina y el Brasil en algunos períodos, en una gravitación acentuada de las importaciones de productos primarios en el balance de pagos, en crecimientos limitados en las exportaciones agrícolas y en otros factores similares. La rápida diversificación de la demanda, derivada de la urbanización y la distribución del ingreso, ha tenido como contrapartida las limitaciones al crecimiento de la producción masiva de manufacturas de consumo difundido para abastecer a sectores más amplios de la población. El rápido crecimiento demográfico, si bien tendía a acrecentar la magnitud de mercados nacionales a menudo muy pequeños desde el punto de vista de su volumen de población, ha obligado —en ausencia de ritmos más rápidos de aumento del ingreso total y frente a las presiones o exigencias sociales— a seguir invirtiendo una proporción apreciable de los recursos disponibles para atender las necesidades básicas de la población relativas a los servicios de salud, educación y otros. Por último, el comportamiento desfavorable mostrado por el sector externo durante el último medio siglo, a la vez que estimulaba y acentuaba la necesidad de industrialización, venía a obstaculizarla al restringir la capacidad para importar maquinarias y equipos, así como las materias primas y los productos intermedios que requería el proceso de desarrollo industrial.

Se comprende que frente a esa constelación de factores no resulte adecuada una evaluación en términos absolutos, del proceso de industrialización en América Latina. No basta comprobar que ha habido desarrollo industrial y que el sector manufacturero representa hoy una proporción apreciable del total del producto latinoamericano; se necesita, además, confrontar la intensidad y las modalidades de su crecimiento con aquellas exigencias históricas, a fin de evaluar la medida en que ha sido capaz de responder a ellas. En particular, es importante examinar si en la práctica el desarrollo industrial desempeñó el papel que suele atribuírsele frente al objetivo fundamental de proporcionar suficientes oportunidades de empleo productivo a la creciente población activa y si fue capaz de contribuir adecuadamente no sólo a eliminar las limitaciones al crecimiento global que significó el comportamiento adverso del sector externo, sino a sustituir a éste como factor dinámico básico de estímulo al desarrollo general.

A intentar una confrontación de esa índole se dedican las secciones siguientes. Con ello, se estará a su vez en mejores condiciones para apreciar la política industrial que se ha seguido en el pasado, para comprender mejor las causas principales que determinaron las actuales características estructurales de la industria latinoamericana y para contar por lo menos con algunos elementos de juicio acerca de sus perspectivas.

## *2. Principales etapas del proceso de industrialización en América Latina*

Los factores a que se ha hecho referencia —y otros igualmente pertinentes— no han tenido un comportamiento regular, ni han afectado en la misma época y con igual intensidad a los distintos países de América Latina. En consecuencia, el ritmo de crecimiento industrial tampoco ha sido parejo, ni ha habido simultaneidad en el proceso de industrialización de esos países. De

otra parte, sus características generales parecen delinear una serie de etapas sucesivas que cada una de las economías de la región ha ido cubriendo en periodos diferentes, si bien mostrando a su vez algunos elementos apreciables de diferenciación.

#### a) *El período anterior a la crisis*

Es frecuente afirmar que la crisis de los años treinta marcó una etapa de cambios fundamentales en el ritmo y en las modalidades del desarrollo latinoamericano, cambios que influyeron particularmente en su proceso de industrialización. Hasta fines de los años veinte, las economías latinoamericanas se caracterizaban por su "desarrollo hacia afuera"; a partir de entonces, las nuevas condiciones del comercio internacional determinaron el cambio a una modalidad de "desarrollo hacia adentro". En líneas generales, se asocia esa caracterización a la expansión predominante de los sectores de producción primaria antes de la crisis y a la insistencia posterior en la sustitución de importaciones, lo que a su vez se traduciría en el surgimiento o fortalecimiento del proceso de industrialización.

En la medida en que tales generalizaciones se interpreten como indicación de que hasta la crisis la demanda externa constituía el principal y casi exclusivo impulso dinámico de crecimiento, mientras que desde entonces se vigoriza el dinamismo de factores ligados más bien a la demanda interna, esa conclusión parece plenamente aplicable al conjunto de América Latina. Pero tan pronto como se quiera deducir de ellas la imagen de una industria latinoamericana casi inexistente hasta la crisis, y que sólo desde esa fecha comienza a desarrollarse con rapidez, resulta imprescindible adentrarse en el examen de situaciones particulares y a tipificar situaciones bastante diferentes entre determinados grupos de países de la región.

Lo cierto es que, en más de un caso, ya en las décadas anteriores a 1930 se dieron una serie de factores que se tradujeron en importantes estímulos dinámicos a la producción manufacturera interna. La propia expansión de las exportaciones primarias tuvo parcialmente ese carácter ya que requería por lo menos algún grado de transformación primaria local, lo cual determinó la consolidación de ciertos núcleos fabriles de relativa importancia (frigoríficos, centrales azucareras, instalaciones de concentración de minerales, etc.). Estas actividades traían consigo un mayor acercamiento a los progresos técnicos, una creciente familiaridad con la organización industrial y sus oportunidades de desarrollo, y una valoración más alta de las capacidades técnicas y profesionales. Por otra parte, los servicios básicos y complementarios que requería la propia actividad exportadora (ferrocarriles, servicios de reparación y mantenimiento, etc.), a la vez que constituían mecanismos de difusión por lo menos de una parte del ingreso que allí se generaba, promovieron un importante proceso de urbanización. La concentración urbana a que dio lugar pasó a constituir así un mercado para una corriente más amplia y diversificada de productos manufacturados, propicio al desarrollo de industrias "livianas" de bienes de consumo, de cuya magnitud dan idea algunas cifras significativas. Así, por ejemplo, en la Argentina ya antes de la primera guerra mundial más de la mitad de la población se calificaba como población urbana; en ocho ciudades la población excedía de las 100 000 personas y había otras 39 con más de 20 000 habitantes. En 1920 había en el Brasil por lo menos seis ciudades con más de 100 000 habitantes y 21 con más de 20 000. En 1930, un tercio de la población de México vivía en centros urbanos, de los que el Distrito Federal comprendía una población urbana superior al millón de habitantes. En 1914, la población de Buenos Aires excedía ya del millón y medio de personas; hacia 1920, la de Río de Janeiro pasaba

del millón, y São Paulo y Santiago de Chile tenían más de 500 000. La Habana sobrepasaba los 600 000 habitantes en 1931.

El crecimiento de las exportaciones tendía a ofrecer una capacidad para importar que bastaba para atender el abastecimiento de esos centros urbanos, pero la magnitud de éstos no dejaba de constituir un estímulo a la manufactura local de determinados productos, aún sin una política definida de proteccionismo industrial. Ese estímulo se vio acrecentado por las restricciones de abastecimiento externo durante la primera guerra mundial, que contribuyó a fortalecer las iniciativas de desarrollo interno.

En otras palabras, el dinamismo del sector externo no fue incompatible en algunos países con cierto grado de sustitución de importaciones que podría calificarse de "espontánea", para diferenciarla de la sustitución "forzada" que hubo de emprenderse posteriormente bajo condiciones adversas del comercio exterior. Mientras que la primera correspondía a iniciativas tomadas sobre la base de costos suficientemente bajos, la segunda fue impulsada sobre todo a través de medidas proteccionistas.

El grado de estímulo a la industrialización que podían significar la urbanización y el aumento del ingreso derivado de las exportaciones dependía del tamaño absoluto de esos mercados, factor que se insinúa ya desde entonces como uno de los más influyentes sobre el proceso de industrialización de los países latinoamericanos. Factores como los señalados, además del muy importante de la inmigración, contribuyen a explicar que a fines de los años veinte varios países de la región contarán ya con cierta base industrial, inclusive relativamente diversificada, además de los núcleos fabriles ligados directamente a la actividad exportadora. Como es natural, predominaban ampliamente las industrias de alimentos, bebidas, textiles y vestuario y otras de características similares, bajo formas preponderantemente artesanales, pero la actividad manufacturera se extendía a la propia metalurgia y a la mecánica, aunque con grados de integración e importancia relativa muy variables en los distintos países.

El país en que mejor coincidieron los factores favorables fue la Argentina. La exportación llegó a proporcionarle un ingreso relativamente elevado y con un grado apreciable de difusión al conjunto de la población nacional; la concentración urbana había llegado a ser también relativamente importante, y a ellos se añadió una fuerte corriente de inmigración, capaz de ofrecer nuevas iniciativas y capacidades técnicas, que llegó a sumar más de dos millones de personas en 30 años, y que determinó que en 1944 el 30 por ciento de la población del país estuviese constituido por extranjeros.

Se explica así que ya a comienzos de siglo la industria manufacturera argentina llegara a representar una proporción apreciable del total del producto nacional y que en vísperas de la primera guerra mundial este sector absorbiera también una proporción relativamente alta de la población económicamente activa.<sup>5</sup> El rápido desarrollo de la infraestructura y la afluencia de capital extranjero fueron factores adicionales favorables, fortalecidos por los estímulos que emanaban de la propia expansión agrícola, hasta el punto de que hacia 1910 un tercio de las necesidades internas de implementos agrícolas pudo ser abastecida por la industria nacional. Posteriormente, hacia 1930, fue posible instalar una refinería de petróleo fabricada casi por completo en el país.

Aunque sin alcanzar el mismo grado de participación relativa que en la Argentina, la industria manufacturera del Brasil mostraba también desde pe-

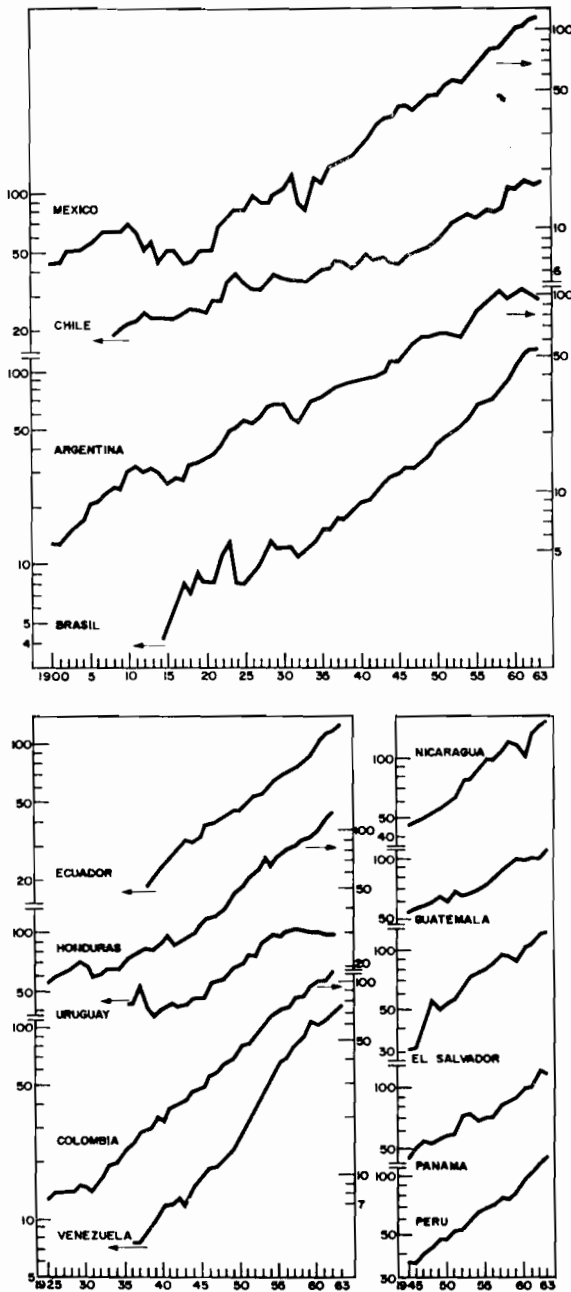
---

<sup>5</sup> El censo de 1895 registraba ya la existencia de más de 22 000 establecimientos manufactureros, con una ocupación cercana a las 150 000 personas.

# Gráfico I

AMERICA LATINA: INDICADORES A LARGO PLAZO DEL VOLUMEN  
DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA, 1900-63  
(1960 = 100)

ESCALA SEMILOGARITMICA



con que se cuenta. Entre 1918 y los años anteriores a la crisis, el ritmo de crecimiento de la industria chilena habría sido muy inferior al de la Argentina y la diferencia se acentúa todavía más en los tres quinquenios subsiguientes. La crisis afectó a la economía chilena con una severidad que llegó a impedirle aprovechar suficientemente los nuevos estímulos y la industrialización, por el efecto que ejerció sobre la demanda global y las restricciones para importar los bienes de capital y productos intermedios indispensables para la expansión de las actividades manufactureras; a su vez, ese lento crecimiento limitó las posibilidades de acrecentar la producción industrial para hacer frente a las nuevas dificultades de abastecimiento externo que surgieron durante la segunda guerra mundial. Sólo a partir de 1945 la industria chilena logra iniciar una nueva etapa de crecimiento relativamente acelerado, en particular hasta mediados los años cincuenta.

La evolución del sector manufacturero de México muestra asimismo rasgos bien definidos. Las condiciones imperantes en el período revolucionario impidieron una expansión importante de las iniciativas industriales que comenzaron a desarrollarse a principios del siglo; pero hacia 1920 se afirma un crecimiento rápido y sostenido que, salvo algunas fluctuaciones de corto plazo, se mantiene hasta el presente. La evolución relativamente favorable del sector externo permitió al país recuperarse con rapidez de los efectos de la crisis, y a partir de 1933 el país muestra una tasa de crecimiento más alta, la que se mantiene inclusive durante la segunda guerra mundial.

En el período comprendido entre la primera guerra mundial y 1960, el Brasil muestra un ritmo de crecimiento industrial similar al de México, pero las tendencias no fueron siempre coincidentes en los períodos intermedios, pues se observa un desarrollo más lento de la industria brasileña durante los años veinte y más acelerado desde 1947. También en el Brasil la rápida recuperación del sector externo después de la crisis de los treinta acompañó a la expansión de la actividad manufacturera, y a la consolidación de una base industrial suficiente como para mantener una alta tasa de crecimiento durante la restricción de abastecimientos externos que hubo en la segunda guerra mundial.

No se dispone de antecedentes cuantitativos sobre la evolución a largo plazo de la industria del Uruguay, que es el otro país cuyo proceso de industrialización se inició en fecha temprana. Por lo menos desde 1936, su ritmo de desarrollo parece haber sido inferior en promedio al de Chile, aunque con etapas distintas: coincide con éste en el crecimiento lento hasta fines de la guerra, es algo más rápido que aquél desde entonces hasta 1955, para quedar después prácticamente estancado, en términos absolutos.

Colombia, parece ser uno de los países que encontraron en la crisis de los treinta el estímulo decisivo a su proceso de industrialización. Anteriormente su desarrollo industrial había sido incipiente, pero la expansión de nuevas actividades manufactureras se traduce en un ritmo de crecimiento muy rápido del sector en su conjunto, que se mantiene con escasas fluctuaciones por lo menos hasta mediados de los años cincuenta. A partir de entonces declina en gran medida, aunque mantiene todavía tasas apreciables de aumento.

El Ecuador y el Perú presentan situaciones parecidas a la de Colombia. En ambos países el proceso de industrialización se activa desde el período de la crisis y mantiene desde entonces un crecimiento persistente y relativamente rápido, sobre todo en el Perú. La evolución del sector externo es favorable —pues no impone restricciones a la capacidad para importar equipos y materias primas—, pero no tanto que desaliente la expansión de la actividad interna para sustituir importaciones. Esto fue lo que ocurrió en Venezuela y explica, junto con la extrema desigualdad en la distribución del

ingreso, el relativo retraso con que allí se inició el proceso de industrialización, a pesar de que el tamaño de su población y su nivel medio de ingreso ofrecían a los productos manufacturados un mercado más grande que el de muchos otros países latinoamericanos. Los esfuerzos sistemáticos de crecimiento de la industria venezolana sólo datan desde la segunda guerra mundial, aunque la tasa de desarrollo lograda desde entonces ha sido no sólo persistente sino también la más alta de América Latina si se considera un período suficientemente largo. (Véase otra vez el gráfico I.)

En los demás países de la región, los progresos de industrialización son mucho más recientes y de menor alcance, con excepción de Cuba, donde los niveles relativamente altos de ingreso y concentración urbana favorecieron desde hace mucho cierto grado de desarrollo industrial. Durante los últimos quince años, el volumen de la producción manufacturera permanece casi estancado en Bolivia y ha crecido relativamente muy poco en el Paraguay, los dos países sudamericanos en que coinciden dos factores adversos desde el punto de vista de la industrialización: escasa población y bajo nivel de ingreso. En Centroamérica y el Caribe (salvo en Cuba) la industria manufacturera no ha tenido tampoco gran desarrollo, aunque se ha acelerado su ritmo de crecimiento en la postguerra y encuentra nuevos estímulos en los esquemas de integración económica centroamericana.

Esta presentación esquemática de las tendencias de largo plazo de la producción industrial latinoamericana se refiere al conjunto del sector manufacturero, y reúne, en consecuencia, tanto a la industria fabril propiamente dicha como al amplio estrato de la artesanía. La importancia relativa de esta última ha sido bastante grande: su participación en la producción industrial podía estimarse en un 30 por ciento para 1925 y en un 12 por ciento para 1960, aun cuando en varios países de la región seguía siendo bastante mayor todavía en este año. El carácter vegetativo de su crecimiento ha debido influir de manera significativa en el sentido de mostrar ritmos de crecimiento industrial que aparecen muy inferiores a los que corresponden a las actividades fabriles. Por la misma razón, en las tendencias del crecimiento industrial no sobresalen suficientemente la poderosa influencia que ejerció la segunda guerra mundial ni el alcance de otros acontecimientos recientes, los cuales han provocado la iniciación o consolidación de importantes sectores de industrias dinámicas, que responden típicamente a los niveles de productividad y absorción técnica característicos de la industria moderna.

Por otro lado, un solo indicador de la índole del que se viene considerando no basta para caracterizar el proceso de industrialización en los distintos países de América Latina. En primer término, se trata de evoluciones a partir de niveles absolutos de producción industrial muy variados; además, las tendencias de la industrialización se asocian a tasas de desarrollo económico global muy distintas, por lo que no reflejan necesariamente la intensidad del proceso de industrialización, entendido como un aumento persistente de la participación del producto manufacturero en el producto total. Por último, hay que tener en cuenta no sólo el crecimiento del conjunto de la industria, sino también los cambios ocurridos en su estructura interna, es decir, en su composición por ramas de la actividad manufacturera.

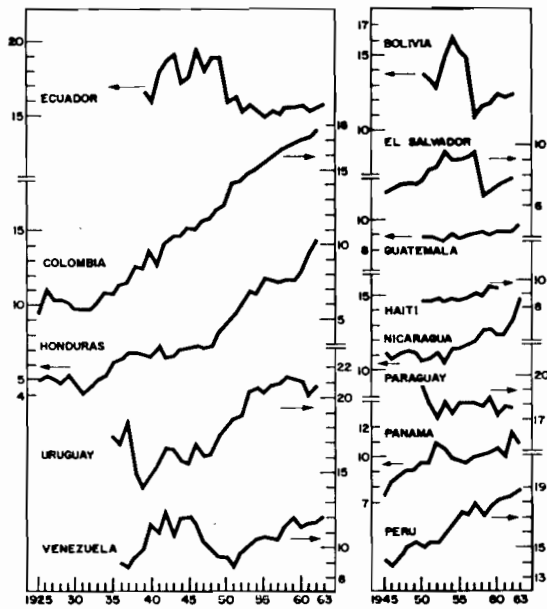
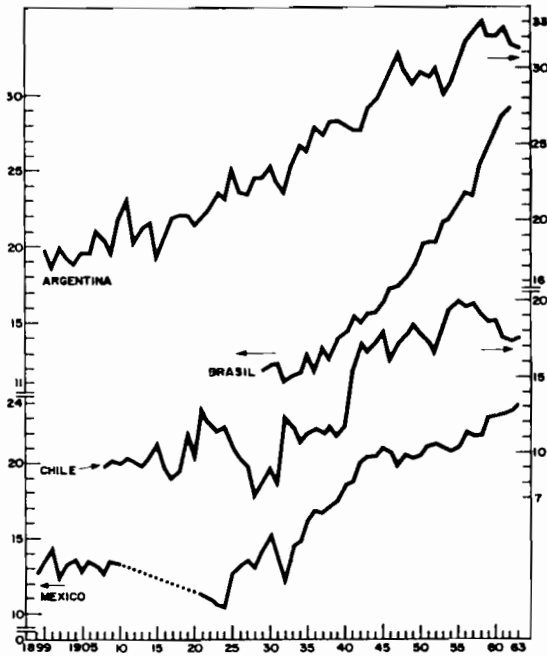
El interés en conocer las tendencias a largo plazo de la importancia relativa de la industria manufacturera en varios países de la región, conforme se refleja en la proporción del producto nacional generada en el sector manufacturero —que en cierto modo puede considerarse representativo del grado de industrialización que se ha alcanzado— radica en que esa información permite relacionar la intensidad del crecimiento industrial con el respectivo ritmo global de crecimiento económico. (Véase el gráfico II.) Es así posible evaluar la magnitud de la expansión manufacturera no sólo en términos ab-

Gráfico II

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL SECTOR MANUFACTURERO  
EN EL PRODUCTO TOTAL, 1899-63

(Porcientos)

ESCALA NATURAL



solutos sino con relación al conjunto de la economía en que se ha desenvuelto. Dicho de otro modo, el papel dinámico que pueda haber desempeñado la industria no depende sólo de su ritmo de crecimiento, sino también de su relación con el crecimiento de los demás sectores económicos. Una misma tasa de desarrollo industrial puede representar un aporte dinámico en un país en que ha sido lento el desarrollo económico global, y ser insuficiente en otro en que el conjunto de la economía se ha expandido a tasas más altas.

Desde este punto de vista, se aprecian en América Latina distintas situaciones típicas. Una se ilustra con los casos de la Argentina y Chile, en que un ritmo moderado de crecimiento industrial se ha asociado a un crecimiento relativamente lento de la economía en su conjunto. Se explica así que en el primero de dichos países, a pesar del lento ritmo de su crecimiento industrial, la participación del producto manufacturero en el producto total no sólo se mantenga a los niveles más altos de la región, sino que además suba persistentemente. En Chile ha habido análoga evolución a largo plazo, aunque a niveles inferiores y con tendencias más irregulares.

Por el contrario, en el Brasil y México se ha registrado un crecimiento industrial más rápido a parejas con una expansión también relativamente acelerada de otros sectores de la economía, por lo cual el esfuerzo industrial no se traduce en una elevación concomitante del grado relativo de industrialización, al menos hasta los primeros años de postguerra. Desde entonces, sin embargo, los dos países siguen un rumbo muy distinto. En el Brasil, la participación del sector manufacturero en el producto total crece con celeridad, hasta acercarse a los niveles que se registran al presente en la Argentina; en México, en cambio, la expansión industrial, aunque intensa en sí misma, sólo permite un incremento lento de esa participación, a un ritmo muy inferior al que mostró después de la crisis de los años treinta.

No se trata ciertamente de calificar el carácter favorable o adverso de tales variaciones, sino simplemente de dejar sentado el hecho de que los distintos ritmos de crecimiento industrial han tenido lugar bajo condiciones también diferentes del desarrollo económico global, calificación que puede resultar útil, por ejemplo, a los fines de una evaluación comparativa de la eficacia de determinadas políticas de fomento industrial.

Puede observarse asimismo, aunque para períodos más breves por insuficiencia de información, la evolución de esas relaciones en otros países de la región. (Véase nuevamente el gráfico II.) En algunos, el comportamiento particularmente favorable del sector externo, que se ha traducido en una fuerte expansión de las actividades primarias orientadas hacia la exportación, determina un crecimiento muy lento del grado de industrialización—definido como participación de la industria en el producto total—, aunque la industria manufacturera haya registrado progresos muy importantes en términos absolutos. Esto permite comprender en parte el relativo estancamiento de esa relación en Venezuela, la disminución resultante para el Ecuador y, hasta cierto punto, el crecimiento relativamente lento en el caso del Perú. La misma razón explica, también en parte, que en general los países centroamericanos no hayan registrado durante la postguerra modificaciones sustanciales de la participación del sector manufacturero en el producto total, que se mantiene en niveles bastante bajos.

En suma, estas comparaciones sugieren que, para evaluar la intensidad que mostró a largo plazo el proceso de industrialización de los distintos países latinoamericanos, no bastan como indicadores los volúmenes de la producción manufacturera, y que es necesario confrontarlos con los respectivos ritmos de desarrollo de la economía en su conjunto. Además, desde otro punto de vista, resulta indispensable tener en cuenta que el aumento de la importancia relativa del sector industrial en el conjunto de la economía no se

debió en general tanto a la expansión de un conjunto determinado de actividades manufactureras, cuanto a una creciente diversificación de la producción industrial. Se trata en parte de cambios estructurales inherentes al proceso de industrialización; pero, como se insinuó antes, el ritmo de esa diversificación parece haber respondido en América Latina a circunstancias más o menos particulares del área y principalmente a las características de los mercados nacionales, impuestos, a su vez, por la escasa población, por el bajo nivel medio del ingreso por persona, por una acentuada concentración en la distribución del ingreso o por el efecto conjunto de dos o más de esos factores. La propia política proteccionista se ha traducido también en estímulos adicionales a esa diversificación. Agréguese a esas consideraciones otros factores de carácter más bien técnico —escalas económicas mínimas de producción, densidad de capital, grado de complejidad tecnológica— y se comprenderá que los cambios en la composición de la producción manufacturera constituyen otro de los indicadores que contribuyen a ilustrar las etapas que han venido cubriendo los distintos países latinoamericanos en su proceso de industrialización.

El grado efectivo de diversificación no queda suficientemente ilustrado con las informaciones más o menos generales de que se dispone. Atendiendo a las grandes agrupaciones por ramas industriales, en los países industrialmente más adelantados de la región destaca el persistente aumento de la importancia relativa de las industrias químicas y, sobre todo, de las mecánicas y metalúrgicas; en los demás continúan predominando las de alimentos y bebidas, textiles y vestuario. Por otra parte, el análisis del proceso de sustitución de las importaciones y de las características del comercio exterior de manufacturas parecen indicar que en cada una de las ramas de actividad manufacturera que se ha ido expandiendo, se ha tendido a cubrir la variedad más amplia de productos, procurando un grado muy elevado de autosuficiencia. Así ha ocurrido, por ejemplo, no sólo en las propias industrias tradicionales, sino en la industria siderúrgica, en la producción de artefactos eléctricos para el hogar y en muchas otras, proceso que se repite también en el desarrollo reciente de la producción de vehículos automotores. En suma, la especialización no parece haber constituido un objetivo claro en la política de industrialización seguida por los países latinoamericanos, lo que ha determinado un tipo de crecimiento industrial apoyado más que nada en la progresiva incorporación de nuevas líneas de producción. De ahí deriva, en cierta medida, la debilidad mostrada por América Latina —inclusive en comparación con otras regiones poco desarrolladas— en la incorporación de productos manufacturados a sus corrientes normales de exportación, y lo exiguo de su comercio recíproco de manufacturas.

Sólo con esa reserva, relativa al grado de diversificación “interna” dentro de cada rama industrial, cabe evaluar las distintas estructuras que muestra el sector manufacturero en los diversos países de la región desde el punto de vista de su composición por ramas industriales. Al efecto y sin perjuicio de las referencias más detenidas que se formularán en el capítulo siguiente, resulta ilustrativo examinar las comparaciones relativas a esas características estructurales más generales en tres países latinoamericanos con muy diverso grado de avance en su desarrollo industrial: Brasil, Colombia y El Salvador. (Véase el gráfico III.)

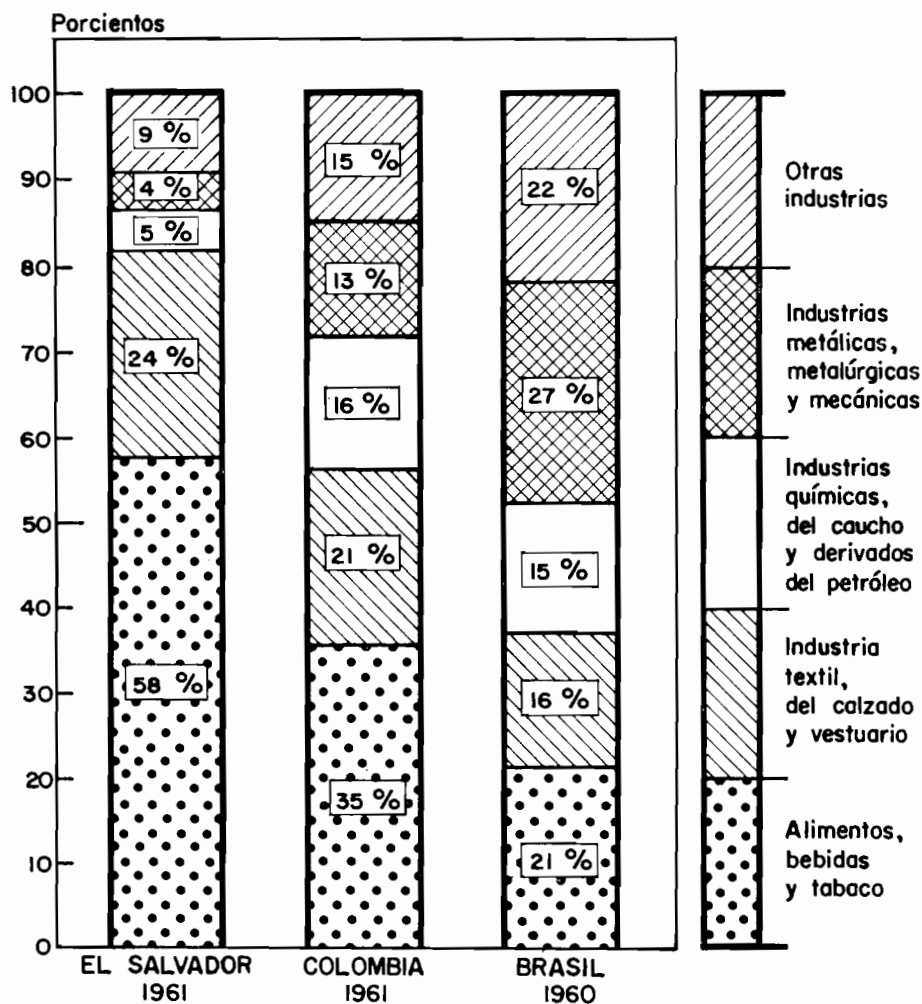
Estos tres casos corresponden a situaciones recientes, pero pueden considerarse indicativos de los cambios estructurales que han acompañado a largo plazo al proceso de industrialización de América Latina. En El Salvador, más de la mitad del producto manufacturero (58 por ciento) se concentra en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, y casi un cuarto (24 por ciento) en las de textiles, calzado y vestuario. En cambio, las numerosas ramas de la acti-

### Gráfico III

#### BRASIL, COLOMBIA Y EL SALVADOR: ESTRUCTURA DEL SECTOR MANUFACTURERO, 1960-61

(Porcientos del valor agregado en las ramas industriales que se indican respecto al total)

ESCALA NATURAL



FUENTE: Censos industriales nacionales.

vidad manufacturera comprendidas en las industrias químicas, del caucho, de derivados de petróleo, mecánicas y metalúrgicas, de la madera y muebles, del papel y sus productos, de los minerales no metálicos y otros, no llegan a representar en su conjunto un quinto del total del producto industrial.

En cambio, en Colombia, país que puede considerarse en una posición intermedia en el cuadro actual de desarrollo industrial latinoamericano, la importancia relativa de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco es muy inferior (35 por ciento del total del producto manufacturero), y también lo es —aunque en medida mucho más pequeña— la de las industrias textiles

y del calzado y vestuario. En cambio, más que se triplica la participación relativa de las industrias químicas, del caucho y derivados de petróleo, y la de las industrias metálicas, metalúrgicas y mecánicas (de 5 a 16 y de 4 a 13 por ciento, respectivamente con respecto al total del producto manufacturero). También es mucho mayor la proporción que corresponde a otras industrias, aunque se trata de una categoría tan amplia y heterogénea que no ofrece conclusiones significativas.

La observación de la estructura industrial del Brasil, por su parte, sugiere que esas modificaciones continúan acentuándose en etapas más avanzadas del desarrollo industrial. Así ocurre y en intensidad similar, con la disminución de la importancia relativa de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, de los textiles y del vestuario, que en su conjunto llegan a representar sólo 37 por ciento del total del producto manufacturero. La mayor parte de esa declinación aparece absorbida esta vez por la expansión muy acentuada de las industrias mecánicas y metalúrgicas, cuya participación en el total alcanza a 27 por ciento. En cambio tiende a estabilizarse la proporción correspondiente a las industrias químicas, del caucho y derivados de petróleo, aunque sin duda con cambios muy importantes en su composición interna.

Las estructuras que se comparan no pueden dejar de reflejar, además del grado de industrialización de los respectivos países, ciertas características particulares de su desarrollo o de su disponibilidad de recursos naturales. Pero las tendencias que se han anotado son suficientemente pronunciadas para aceptarlas como caracterización general de los cambios de largo plazo y de las diversas etapas del proceso de industrialización latinoamericano. Cabe señalar también que, como la pérdida de importancia relativa en determinadas ramas no obedece en ningún caso a disminuciones en los niveles absolutos de producción, sino a ritmo de crecimiento inferiores a los de ramas más dinámicas, se requiere una tasa global de desarrollo del sector industrial en su conjunto bastante alta para que cambios estructurales tan acentuados puedan tener lugar en un plazo prudencial.

Desde otro punto de vista, es lógico que los avances en el proceso de industrialización y los cambios que lo acompañan en la estructura de la producción manufacturera se reflejen también de manera muy acentuada en las características del empleo industrial. En este sentido, no se trata sólo de las variaciones en el nivel absoluto de la ocupación manufacturera o en su relación con respecto al total de la población activa o al total del empleo urbano, sino también en cuanto a su distribución por ramas de la actividad manufacturera y particularmente a su composición en términos de lo que suele calificarse como "empleo casero", "artesanía" y "ocupación fabril" propiamente dicha.<sup>8</sup>

La contribución de la industria latinoamericana a la absorción de mano de obra se examinará con cierto detenimiento más adelante. Por ahora, sólo interesa destacar los cambios de largo plazo en la composición del empleo manufacturero, en la medida en que contribuyen también a caracterizar ciertos rasgos típicos de la evolución del proceso industrial de la región.

Puede estimarse que hacia 1929 la ocupación total en las actividades manufactureras alcanzaba en América Latina a cerca de 4.5 millones de personas, de las cuales apenas una cuarta parte podía considerarse como ocupación fabril propiamente dicha, mientras unos 3.3 millones de personas respondían a la calificación general de "empleo artesanal".<sup>9</sup> Ya entonces se daban dife-

---

<sup>8</sup> Estas categorías se describen en el capítulo II, con referencia a los establecimientos industriales.

<sup>9</sup> Incluida la "ocupación casera" y los pequeños establecimientos "no registrados" por las estadísticas propiamente industriales. Estos y los siguientes antecedentes provienen de un estudio en preparación sobre la mano de obra en América Latina.

rencias acentuadas de un país a otro: la proporción de empleo fabril alcanzaba 40 por ciento en la Argentina y el Uruguay, alrededor de 30 por ciento en el Brasil, Chile, Cuba y México algo más de 10 por ciento en Colombia y Venezuela y proporciones inferiores en los demás países.

El aumento de la participación del empleo fabril hasta hacerlo alcanzar hacia 1940 más del 40 por ciento de toda la ocupación manufacturera parece haber ido acompañado de una rápida declinación de la ocupación casera. Durante ese período, el proceso fue particularmente acentuado en el Brasil, Chile y México, países en los que el empleo fabril llegó a equiparar los niveles que entretanto alcanzaron la Argentina y el Uruguay. Así, pues, en esos cinco países, y también en Cuba, llegó a representar alrededor de la mitad del total de la ocupación industrial. Se alcanzaron asimismo proporciones superiores al 20 por ciento en Colombia, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Panamá y la República Dominicana y prácticamente en ninguno de los países de la región mostró una proporción inferior al 10 por ciento.

Estos cambios en la estructura del empleo industrial disminuyeron apreciablemente en intensidad durante los años cuarenta, y en general durante todo el período de postguerra, de modo que hacia 1950 el empleo fabril representaba todavía menos de la mitad del total en el conjunto de América Latina y en 1960 alrededor de 52 por ciento. En los países de la región industrialmente más adelantados, los progresos en el proceso de industrialización se manifestaron desde entonces en la creación y expansión preferente de actividades manufactureras de menor capacidad relativa de absorción de mano de obra, frente a las cuales continúa pesando una importante masa de ocupación artesanal. Sólo en la Argentina, México y el Uruguay la proporción del empleo propiamente fabril sobrepasa en 1960 el 60 por ciento del empleo industrial, mientras que se mantiene entre 50 y 60 por ciento en el Brasil, Chile y Cuba. En cambio, el proceso de sustitución relativa del empleo artesanal por la ocupación fabril continúa registrándose con cierta rapidez en los países de desarrollo industrial más reciente, entre ellos particularmente Venezuela. Se encuentra así al presente una diversidad de situaciones, que no obedecen estrictamente al grado actual de industrialización, sino también a factores históricos y a la época en que se han desplegado los esfuerzos más acentuados de desarrollo industrial.

### *c) Caracterización de algunas etapas del proceso*

La consideración conjunta de indicadores referentes a la importancia relativa del sector manufacturero en el conjunto del producto nacional, a la composición de aquél por tipos de manufacturas, a las características del empleo industrial, y también hasta cierto punto al comportamiento del sector externo, configuran la imagen de una serie de etapas, que en distintos períodos y con distinta intensidad han ido cubriendo, o comienzan a abordar, los diferentes países de la región.

La primera, que pudiera considerarse “prefabril”, apenas si interesa hoy como referencia histórica, pues la han superado ya casi todos los países latinoamericanos. Se trata de la época en que la demanda de productos manufacturados —pequeña en su cuantía absoluta y escasamente diversificada— se atendía en proporción altísima mediante importaciones. La manufactura local se limitaba a actividades caseras, y ésta era por lo tanto la modalidad predominante de la ocupación manufacturera. Con todo, ya entonces se consolidan en muchos países de la región establecimientos propiamente industriales dedicados al beneficio o transformación simple de productos primarios de exportación. Orientados por su naturaleza hacia el mercado internacional y a menudo desarrollados merced a la inversión extranjera directa de capitales

procedentes de los propios países industrializados interesados en su importación, constituyen especie de "islas" desvinculadas en cierta medida del resto de la economía interna desde el punto de vista de la distribución de su producción y el abastecimiento de sus insumos. De ahí que los establecimientos fabriles hayan tenido escasa irradiación de estímulos a otras actividades internas como no sea por vías indirectas. Los pequeños núcleos de ocupación fabril a que dieron lugar, limitados en su tamaño por la absorción de las tecnologías más modernas de la época, con poca absorción de mano de obra a corto plazo, aunque de efecto dinámico algo mayor, constituían también excepciones en el cuadro general de las economías nacionales, con diferencias sustanciales de productividad.

El aumento en los niveles de ingreso —derivado de la expansión de las exportaciones—, la rápida formación de importantes núcleos de población urbana y en algunos casos la aparición de los primeros síntomas de debilitamiento del sector externo, prepararon el terreno a una nueva etapa del proceso que se caracterizó principalmente por el desarrollo de aquellas actividades que hoy suelen calificarse de "industrias tradicionales". Se trata en general de industrias de elaboración primaria de alimentos, de las de tabaco y bebidas, de la industria textil —de particular importancia por su significado desde el punto de vista de la absorción tecnológica y la concentración de grandes núcleos ocupacionales que comienzan a tomar la forma de un sector típicamente industrial—, del cemento y otros materiales sencillos de construcción, de preparaciones químicas simples y de mezclas y fraccionamiento y envase de productos farmacéuticos (todavía apoyada en gran medida en la importación de materias primas).

En esta etapa disminuye acentuadamente la ocupación casera y aparecen grandes núcleos de empleo fabril propiamente dicho, sin perjuicio del crecimiento simultáneo de la ocupación artesanal. Además, el tipo de actividades que se desarrolla corresponde en general a pequeñas empresas en industrias de densidad relativamente alta de ocupación de mano de obra, lo que favorece un papel importante del sector industrial en la absorción de una creciente población activa.

En líneas muy generales, es ésta la etapa que países como la Argentina, Chile, el Brasil y México recorrieron antes de los años treinta. En otros, de los que acaso Colombia sea ejemplo representativo, el impulso definitivo para abordarla no se dio hasta la crisis de los años treinta, mientras en Centroamérica y en Venezuela el esfuerzo decisivo data de la segunda guerra mundial.

Las posibilidades de mantener a largo plazo un crecimiento industrial más o menos circunscrito a ese tipo de industrias son limitadas. De una parte, se trata en general de bienes de consumo de baja elasticidad de demanda —aunque su magnitud dependa también del nivel de ingreso— de manera que ésta tiende a ampliarse con relativa lentitud, sobre todo si en el proceso general de desarrollo no ocurren cambios importantes hacia una distribución más progresiva del ingreso. De ahí que las rápidas tasas de crecimiento que han mostrado en diversos países de la región han podido sostenerse mientras la expansión de la producción interna desplazaba una corriente anterior de abastecimientos importados. Sin embargo, el estímulo dinámico de la sustitución tiende a agotarse, y así ha ocurrido ya en relación con este grupo de industrias en los países latinoamericanos más desarrollados. Además, esa sustitución encuentra su contrapartida en las mayores exigencias de importación de las maquinarias y equipos y las materias primas y productos intermedios indispensables para el funcionamiento de las mismas industrias, de manera que si las exportaciones no se amplían con intensidad suficiente, la propia dinámica del proceso obliga a extenderse hacia nuevas actividades manufactureras.

Se abre así la tercera etapa del proceso de industrialización, caracterizada en general por el desarrollo de industrias básicas y equipos sencillos. Corresponde a la etapa de la expansión de la industria siderúrgica, de la transformación simple de productos de hierro y acero, de la industria química (principalmente inorgánica), de la refinación de petróleo, del montaje de vehículos, etc. Se acentúan al mismo tiempo las exigencias de absorción tecnológica y de utilización de capital por unidad de producto o de ocupación. Como el progreso técnico alcanza también a las industrias "tradicionales", tiende a crecer el empleo fabril propiamente dicho y a disminuir, por lo menos en términos relativos, la ocupación artesanal. Con ello y dadas las características técnicas de las nuevas industrias, tiende a debilitarse la capacidad de absorción de mano de obra en el sector manufacturero.

Junto a las exigencias que llevan a la nueva etapa, aparecen factores que la obstaculizan mucho más que a las industrias tradicionales. Entre éstos figura en primer plano el tamaño del mercado, pues en muchos casos las nuevas empresas están condicionadas a escalas económicas mínimas de producción, por debajo de las cuales resultan excesivos los sacrificios en términos de capacidad ociosa, ineficiencia y alto costo de producción. La mayor densidad de capital hace más difícil reunir los recursos financieros necesarios, y la mayor complejidad supone una asimilación más rápida del progreso tecnológico, a la par que agudiza la escasez de mano de obra calificada, frente a la abundancia de fuerza de trabajo no calificada.

La inversión y la asistencia técnica extranjeras, la promoción estatal directa de nuevas industrias, y los programas acelerados de capacitación y adiestramiento vienen a superar en parte algunos de esos obstáculos, pero subsisten los derivados de las economías de escala inherentes a muchas de las industrias de este tipo, sobre todo en los países de menor población, cuyo mercado interno es pequeño, o en los de más bajo nivel de ingreso, donde es más difícil la capitalización. Existen además desventajas derivadas de la inexistencia de determinados recursos naturales, en especial minerales y energía.

Acaso el único país latinoamericano que haya cubierto esta etapa en su integridad sea el Brasil, donde han coincidido, entre otros, los factores de amplitud del mercado, abundancia de recursos naturales (hasta ahora con la excepción notable del petróleo), una clase empresaria dinámica, esfuerzos sistemáticos de capacitación y adiestramiento técnico y ciertas iniciativas de promoción estatal directa de gran efecto. En una situación muy similar parecerían encontrarse en la Argentina y México. En este último se ha registrado además una evolución particularmente favorable del balance de pagos, con lo cual ha podido sostener una corriente holgada de importaciones de equipos y otros bienes indispensables para ampliar la base industrial, a la par que ha estimulado una mayor participación de capitales externos en el desarrollo del país. Chile, Colombia, Venezuela y el Perú han logrado avances significativos en esta etapa, pero han encontrado crecientes dificultades a consecuencia de las limitaciones que impone el tamaño de sus respectivos mercados nacionales. Por la misma razón, en los países centroamericanos sólo recientemente han comenzado a cristalizar las primeras iniciativas importantes de desarrollo manufacturero, en la medida en que han logrado perfeccionar su política de integración económica regional.

Con respecto a la Argentina y el Brasil, y en parte también para México, los años recientes han significado la necesidad de ir adentrándose en una nueva etapa del proceso de industrialización, caracterizada principalmente por la promoción de nuevas industrias de transformación y la fabricación de equipos para ellas. A fin de sostener la base industrial existente, hay considerables necesidades de renovación y ampliación de equipos, así como de productos intermedios de elaboración mucho más compleja, que presuponen

un mayor desarrollo de las industrias mecánicas, incluida la de automotores y sus componentes, y de importantes ramas de las industrias químicas básicas. A estos campos vienen quedando restringidas en esos países las posibilidades de proseguir el proceso de sustitución de importaciones, si se quiere que siga constituyendo un factor dinámico de estímulo al proceso de industrialización, cuando no una exigencia perentoria derivada de la expansión insuficiente del sector externo.

Probablemente los progresos que continúan lográndose en esa dirección determinarán una vez más nuevas modificaciones en las características del empleo industrial, que se traducirán en la consolidación del empleo propiamente fabril y en la disminución, en términos relativos, de la artesanía. En la medida en que ese proceso adquiere cierta intensidad, se acentuarán las deficiencias en cuanto a la capacidad de absorción de mano de obra en la industria.

No es éste el único problema que se puede presentar en esta etapa. Además de la creciente densidad de capital y de las mayores exigencias tecnológicas que se asocian a las nuevas iniciativas industriales, los problemas que plantean las economías de escala y las consiguientes necesidades de especialización alcanzan también a estos países, aunque representen los mayores mercados nacionales de la región. En etapas distintas y con diferentes grados de avance en su proceso de industrialización, las limitaciones impuestas por el tamaño del mercado constituyen un factor que en la actualidad afecta prácticamente a todos los países latinoamericanos, en proporciones variables y quizás con algunas excepciones transitorias derivadas de retrasos relativos en ese proceso.

Tales son, en líneas muy generales, las principales etapas que caracterizan la evolución a largo plazo del desarrollo industrial de América Latina. Su análisis puede ser útil para anticipar ciertos problemas que se plantearán en las fases posteriores del proceso, así como para contribuir a formular una política de industrialización más adecuada.

No se trata de suponer una repetición mecánica de la experiencia anterior en los países que se encuentran hoy en etapas ya superadas por otras naciones latinoamericanas industrialmente más avanzadas. Así como éstas no han seguido paso a paso el mismo camino que tomaron en otra época las economías industrializadas, también los primeros tendrán que adaptar su evolución ulterior a nuevas condiciones y exigencias. Un ejemplo interesante es el de Venezuela, donde simultáneamente se tiende a superar el retraso relativo en industrias "tradicionales" y a promover nuevas actividades industriales —como en el proyecto de la Guayana— propias tal vez de etapas mucho más avanzadas del proceso de industrialización.

### *3. La sustitución de importaciones*

El ritmo y las modalidades del desarrollo industrial han estado determinados en buena medida por el comportamiento del sector externo. Entre 1929 y los años últimos, América Latina, de región extraordinariamente abierta al comercio internacional que era, ha pasado a tener una relación entre importaciones y producto interno total que se cuenta entre las más bajas del mundo. Hacia 1929 las importaciones representaban, para el conjunto de la región, alrededor de un 20 a 25 por ciento del producto total, coeficiente que en 1963 era apenas del orden del 10 por ciento.

La sustitución de importaciones ha sido, pues, al mismo tiempo, una exigencia imperiosa para el desarrollo general de las economías latinoamericanas y uno de los más importantes factores dinámicos de impulso a su proceso

de industrialización. Como otros factores, su grado de influencia fue muy variado en relación con cada uno de los países de la región considerados individualmente, como puede apreciarse por la evolución de sus respectivos coeficientes de importación y las tendencias de largo plazo del volumen de la producción manufacturera. (Véase el gráfico IV.)

En algunos países, los signos de debilitamiento —y sobre todo de inestabilidad— del sector externo se hicieron presentes con mucha anticipación a la crisis de los treinta. Así, por ejemplo, después del auge del caucho en 1906-12, el Brasil tuvo que desplazar su comercio de exportación hacia el café y el algodón; Chile hubo de compensar la declinación del salitre con las exportaciones de cobre, y México debió sustituir el henequén por el algodón. El desplazamiento progresivo del centro del comercio internacional desde el Reino Unido a los Estados Unidos y los acontecimientos ocurridos durante la crisis misma —entre ellos el establecimiento del arancel restrictivo Smoot-Hawley en los Estados Unidos en 1930 y el establecimiento del sistema de preferencia imperial británico, el abandono del patrón oro y el replanteamiento de las políticas monetarias— significaron la ruptura del molde clásico de comercio mundial, con graves consecuencias para muchos países latinoamericanos.

Sus efectos sobre cada uno de éstos dependieron de los niveles de los respectivos coeficientes de importación y de la base industrial que hubieran desarrollado, en la que pudieran apoyar esfuerzos más amplios de sustitución de importaciones. Entre los países que habían logrado con anterioridad a la crisis un grado relativamente apreciable de industrialización, cabe mencionar a Chile por su situación particularmente desfavorable, ya que, si bien registró en 1929 uno de los coeficientes de importación más altos de América Latina, sufrió al mismo tiempo una de las contracciones más acentuadas. La evolución posterior de ese coeficiente, después de una rápida recuperación durante los años treinta, tampoco le fue propicia, pues continuó descendiendo hasta mediados los cincuenta y sólo desde entonces muestra cierto mejoramiento.

Aunque en menor medida, la Argentina acusaba también antes de la crisis un coeficiente de importaciones bastante elevado. Además, su evolución posterior —influida en cierta medida por el hecho de que sus principales productos de exportación se destinaban en parte al abastecimiento de la demanda interna— fue tanto o más desfavorable que en el caso de Chile, hasta el punto de que la Argentina muestra hoy uno de los coeficientes de importación más bajos de América Latina.

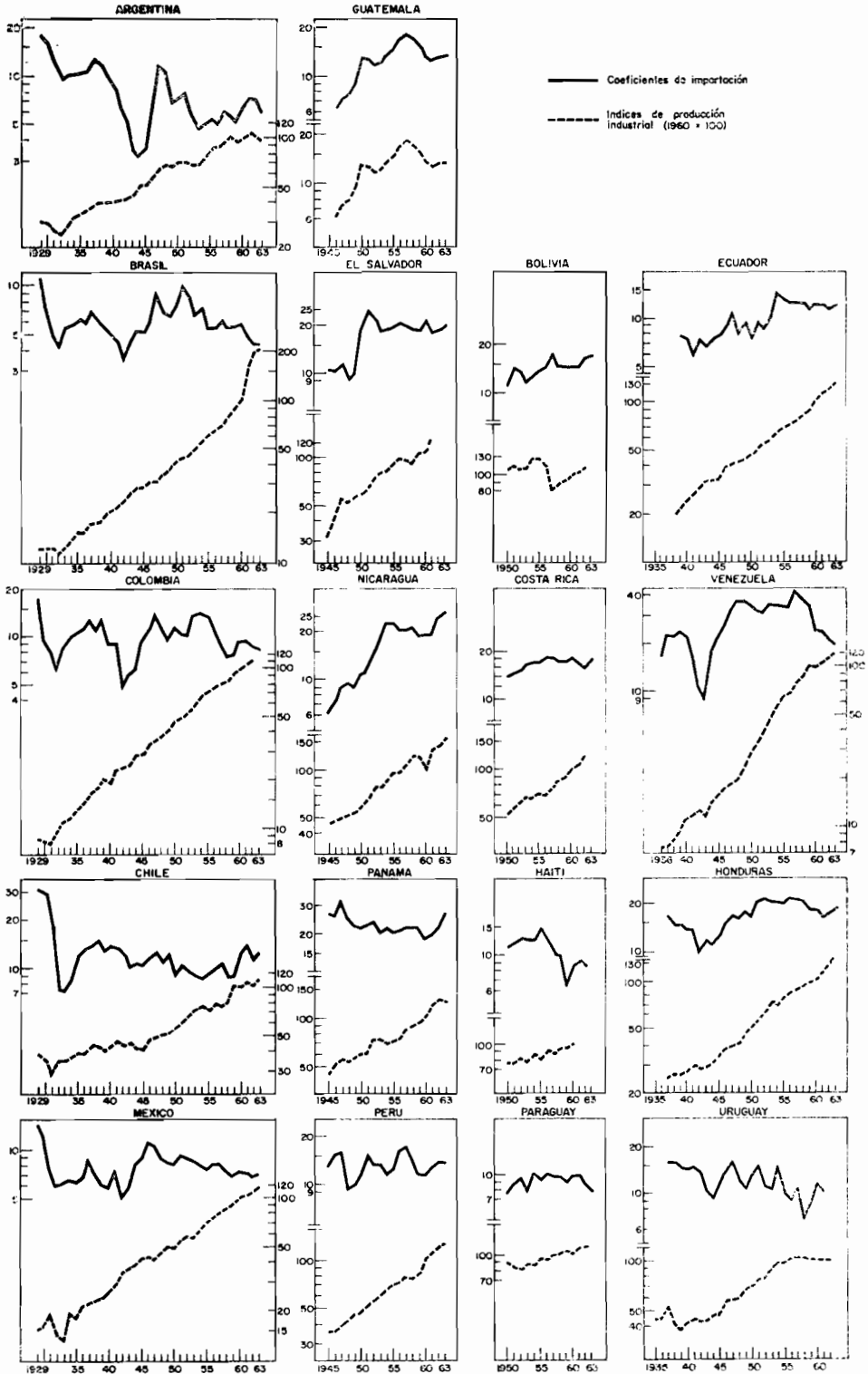
La situación de precrisis es semejante, pero las tendencias posteriores han sido muy diferentes. Desde 1930 y hasta la guerra, el coeficiente global de importaciones no se recupera y hasta tiende a continuar declinando; en cambio, aumenta fuertemente en los primeros años de la postguerra y, aun con las disminuciones posteriores, se mantiene hasta hoy por encima de los niveles correspondientes a la Argentina y el Brasil. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que, a diferencia de lo ocurrido en la Argentina y Chile, México logró que el referido coeficiente evolucionase en condiciones de un crecimiento mucho más rápido del producto total —lo que implica importantes aumentos en la cuantía absoluta de las importaciones —a favor de la creciente diversificación de las exportaciones mexicanas y del considerable aporte de los ingresos por turismo al total de la capacidad para importar del país.

El Brasil, por su parte, ha llegado a ser el país latinoamericano de más bajo coeficiente global de importaciones, ya que sus niveles recientes son inferiores a los de la Argentina. Pero el sector externo nunca alcanzó allí una participación relativa en el conjunto de la economía nacional tan alta como la que tuvo en los demás países mencionados: aun en 1929 el coeficiente

Gráfico IV

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS COEFICIENTES DE IMPORTACION  
Y DE LAS TENDENCIAS DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1929-63

ESCALA SEMILOGARITMICA



sólo un crecimiento de éstas a un ritmo inferior al que ha mostrado el total del producto. Con pocas excepciones, ésta ha sido la característica general del proceso en América Latina. Pero no se trata sólo de un crecimiento menor de las importaciones globales; simultáneamente, el proceso se ha traducido en modificaciones muy profundas en la composición de esas importaciones.

Las tendencias fundamentales de esos cambios pueden deducirse fácilmente si se tienen en cuenta las características generales y las distintas etapas que ha venido cubriendo el desarrollo industrial latinoamericano, conforme se han descrito en párrafos anteriores. Además, el tema de las modificaciones en la estructura de las importaciones y su incidencia sobre las economías internas ha sido abordado con detenimiento en otros estudios.<sup>14</sup> Basta, pues, con hacer aquí breves referencias complementarias que ilustren la naturaleza y magnitud de los cambios a largo plazo. Para ello es útil comparar, como se hace en el gráfico V, algunas relaciones típicas entre la composición de las importaciones y el grado de industrialización, aceptando que este último se refleje en las cifras relativas a la participación de la industria manufacturera en el total del producto.<sup>15</sup>

Muchos factores distintos del grado de desarrollo industrial —incluidas la amplitud y diversidad de los recursos naturales— pueden influir apreciablemente en la composición de las importaciones. Sin embargo, en el conjunto de esas comparaciones se advierten claramente tendencias bien definidas. En primer término se aprecia la rápida declinación de la proporción de las importaciones totales que corresponde a los bienes de consumo, aunque finalmente pareciera tender a estabilizarse en una participación cercana al 10 por ciento. Hasta cierto nivel de industrialización, esa disminución obedece casi exclusivamente a la sustitución de los bienes de consumo no duradero, mientras los de consumo duradero tienden a mantener y hasta a acrecentar su participación relativa en el total de las importaciones. Pero aun antes de completar la sustitución de los bienes de consumo no duradero,

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, el citado estudio sobre *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, op. cit., pp. 17-22, donde se presenta un análisis de esa índole para el período 1948-60. Además de la evolución del coeficiente global de importaciones, se examinan allí las relaciones entre las importaciones de bienes de consumo y el total del consumo interno, las importaciones de bienes de capital y la inversión fija, y las importaciones de materias primas, combustibles y productos intermedios respecto al total del producto bruto interno. Al mismo tiempo, se agrupa a los países de la región en cuatro categorías, atendiendo a determinadas características de su desarrollo en el período de postguerra. El coeficiente de importación de bienes de consumo registra una clara tendencia descendente y muestra los niveles más bajos, con un promedio en años recientes ligeramente superior a 3 por ciento, del que más de los dos tercios corresponde a bienes de consumo duradero (incluidos algunos tipos de automotores). Además, mientras para algunos grupos de países apenas excede del 2 por ciento, en uno de ellos —formado por los países centroamericanos y del Caribe— es todavía superior al 10 por ciento. La relación entre importaciones de bienes de capital y el total de la inversión fija declina significativamente en algunos grupos de países entre 1948-49 y 1960, sobre todo por la disminución de los materiales de construcción, pero continúa mostrando un coeficiente medio bastante alto (algo más del 25 por ciento), constituido principalmente por la importación de maquinaria y equipo. Finalmente, el coeficiente de importaciones de materias primas y productos intermedios y de combustibles, del que estos últimos siguen constituyendo una proporción significativa, ha tendido más bien a estabilizarse para el conjunto de la región en niveles que fluctúan entre el 5 y el 6 por ciento del producto bruto interno.

<sup>15</sup> La selección de países se ha efectuado procurando cubrir márgenes que incluyan la mayor diversidad posible de situaciones en cuanto al grado de desarrollo industrial y teniendo en cuenta las restricciones que impone la insuficiencia de informaciones básicas. Con esa finalidad, para determinados países se utilizan antecedentes referidos a dos años distintos (Chile, 1929 y 1963; Colombia, 1948 y 1962).

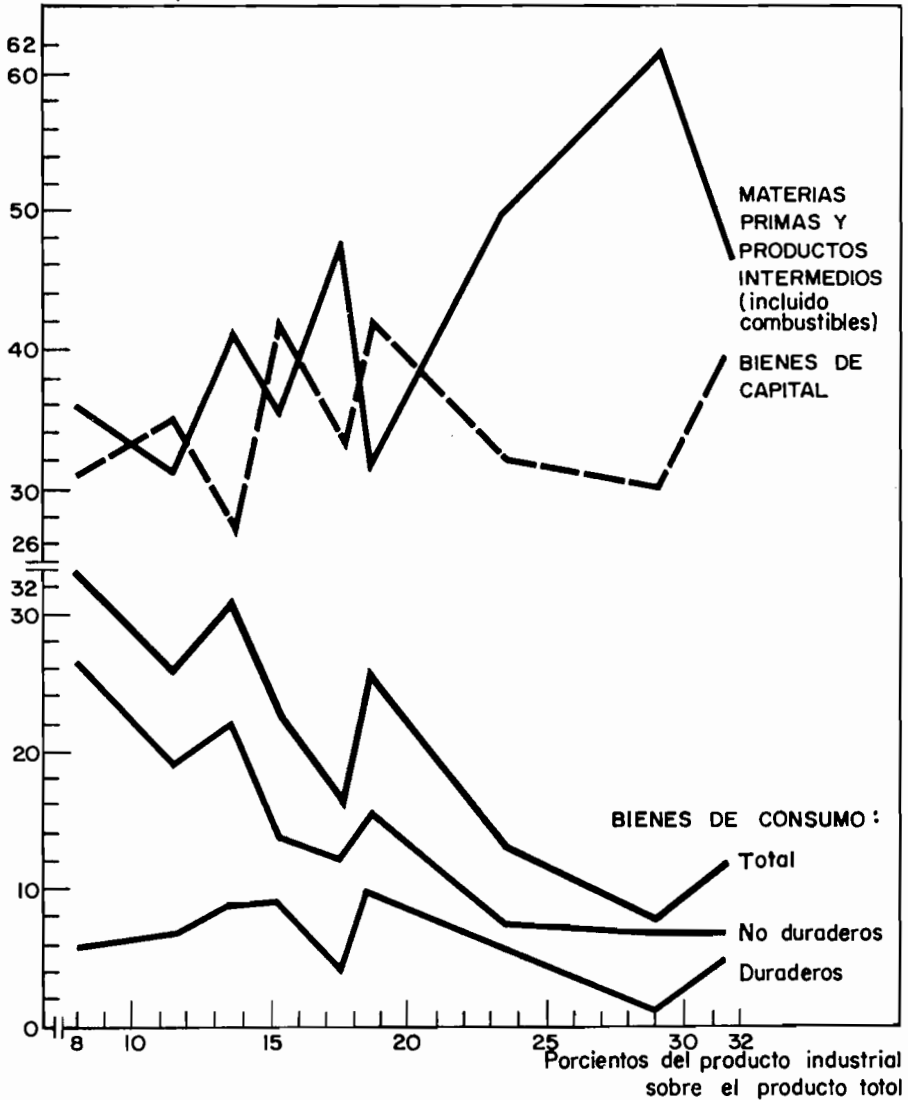
Gráfico V

AMERICA LATINA: ALGUNAS RELACIONES TÍPICAS ENTRE LA  
COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES Y LA PARTICIPACION  
DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL TOTAL  
DEL PRODUCTO

(Porcientos)

ESCALA NATURAL

Porcientos de cada grupo  
sobre las importaciones totales



el proceso se extiende también a los duraderos, que a partir de un grado poco más avanzado de desarrollo industrial siguen siendo el único elemento dinámico en la sustitución de bienes de consumo, al paso que los primeros mantienen una participación casi constante en el conjunto de las importaciones.

Las importaciones de materias primas y productos intermedios —que a los efectos de estas comparaciones comprenden también los combustibles y lubricantes— muestran un comportamiento totalmente diferente. Aunque se observan oscilaciones muy acentuadas, la tendencia general favorece un aumento sustancial de su participación en las importaciones totales, hasta llegar a absorber alrededor de la mitad de éstas. Sin embargo, en esas cifras influye poderosamente la situación especial del Brasil, cuyas importaciones de combustibles han llegado a ser muy elevadas (algo más de 18 por ciento de las importaciones totales de 1962).

Por último, la participación de los bienes de capital en el conjunto de las importaciones muestra también un comportamiento peculiar. Aumenta durante un primer tramo del desarrollo industrial, se mantiene más o menos constante en un segundo tramo (con una proporción bastante elevada, del orden de 40 por ciento) y declina en forma apreciable en una tercera etapa. Como la sustitución de dos bienes de capital está vinculada en gran medida a la expansión de las industrias mecánicas, productoras también de los bienes de consumo duradero, más importantes, no es de extrañar un notable paralelismo en esta última etapa entre los cambios en la participación de los bienes de capital y los de consumo duradero.

Las diferencias en la estructura de las importaciones en distintos períodos y en países con grado diferente de avance industrial, sugieren una gradación racional en el proceso de sustitución: comienza por aquellos tipos de manufacturas más sencillas, de menor densidad de capital, escalas económicas de producción más bajas y, en general, menores exigencias tecnológicas; se extiende más tarde a bienes de mayor complejidad, adentrándose en las categorías de productos de consumo duradero, de bienes de utilización intermedia y de bienes de capital.

Se requeriría, sin embargo, un análisis mucho más detenido que el que permite la consideración de esas categorías tan amplias de manufacturas para evaluar correctamente la racionalidad económica del proceso. Desde luego, los factores relativos a escalas de producción, densidad de capital, necesidades de absorción tecnológica y otros similares, aunque pueden asociarse en términos muy generales a esas categorías de bienes manufacturados, no muestran en cada una un comportamiento absolutamente homogéneo. De hecho, la sustitución de un bien de consumo, y sobre todo de uno de consumo duradero, puede plantear mayores exigencias de inversión y conocimiento técnico que otras posibilidades de sustitución en el campo de los bienes de capital o los productos intermedios. En otros casos, los efectos netos de la sustitución pueden ser leves si ésta se limita a determinadas etapas finales de una elaboración que continúa apoyándose en proporción muy alta en la importación de productos intermedios y componentes, además de las necesarias para instalar y mantener la capacidad productiva destinada a esa misma finalidad. Así ha ocurrido con frecuencia, por ejemplo, con las industrias llamadas de envase y ensamblaje. En estos casos, aparte de que la sustitución es más aparente que real, se acentúa en lugar de atenuarse la vulnerabilidad externa de la economía, pues los altibajos de la capacidad para importar —aun de corto plazo— no sólo afectan las posibilidades de importación de determinados productos finales, sino que influyen directamente sobre el ritmo de actividad interna. No se trata de discutir la conveniencia de establecer industrias que inicialmente se apoyan en una elevada proporción de materias primas y pro-

ductos intermedios importados, pero sí de poner en tela de juicio las ventajas de prolongar situaciones de ese tipo, que suelen traducirse en la dispersión de recursos para abarcar una amplia gama de productos, antes de aplicarlos a la consolidación de otros esfuerzos recién iniciados. Se produce así una suerte de “eslabonamiento”, en que una sustitución determinada crea de inmediato una nueva necesidad de importación, que tiende a perpetuarse hasta que restricciones adicionales de la capacidad para importar obliguen a impulsar su sustitución.

Cabe pensar que la creciente participación de las materias primas y los productos intermedios en las importaciones totales no ha obedecido siempre a una selección deliberada, conforme a criterios de prioridad desde el punto de vista del interés de la economía en su conjunto, sino a factores de otra naturaleza, derivados en gran parte de las modalidades de la política proteccionista que se ha seguido. Esta ha tendido en amparar indiscriminadamente al conjunto de los productos terminados y en particular a los bienes de consumo. Se han dado así estímulos preferentes a una diversificación rápida de la actividad manufacturera, pero circunscrita principalmente a esas categorías de bienes. Al propio tiempo, ello le ha restado estímulos a la especialización, con lo que implica en cuanto a mayor productividad y eficiencia.<sup>16</sup> La amplísima variedad de productos que suele elaborarse en un mismo establecimiento, con gran heterogeneidad de diseños y especificaciones y a menudo con series de producción bastante cortas, es también índice elocuente de esa falta de especialización. Por el mismo motivo, gravámenes orientados a comprimir el consumo de determinadas importaciones suntuarias se han traducido de hecho en poderosos alicientes para su fabricación interna en condiciones de dudosa economicidad, con lo que ni se logran los objetivos sociales de compresión de esas formas de consumo ni se atenúa considerablemente el efecto que dichas importaciones tienen sobre el balance de pagos.

Es éste un fenómeno bastante complejo y paradójico en el proceso de industrialización de América Latina. En efecto, de una parte, algunos factores institucionales hacen que las utilidades industriales tiendan a seguir empleándose en la misma empresa, aunque ello signifique crear amplios márgenes de capacidad productiva no utilizada; por otra parte, factores distintos impulsan a una rápida diversificación en las industrias productoras de bienes de consumo, en desmedro de la consolidación y eficiencia de las actividades emprendidas con anterioridad. Este último aspecto —que en definitiva puede expresarse como la alternativa de un desarrollo industrial “en extensión” o “en profundidad”—, ha sido destacado en un estudio anterior en los siguientes términos:

“En un desarrollo en profundidad, gran parte de las reinversiones anuales de los empresarios se efectúa en las empresas mismas, para su modernización progresiva y reducción consiguiente de los costos. La relación de los productos fabricados en el país no aumentaría tan rápidamente de un año a otro pero la eficiencia de las actividades iría en aumento...”

---

<sup>16</sup> Ruth Kelly, “El comercio exterior de la Argentina y Australia entre 1930 y 1960”, en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. X, N° 1, pp. 64 ss., destaca las diferencias en la estrategia general de la sustitución de importaciones entre este último país y la que ha sido característica de América Latina. Citando los antecedentes aportados por R. S. Gilbert, “Structural Trends in Australian Imports”, en *The Economic Record* (abril de 1959), señala el carácter más equilibrado del proceso en Australia, con mayor simultaneidad de la sustitución en las diversas categorías de productos, de acuerdo con su destino. Esto se refleja, por ejemplo, en una declinación más moderada a largo plazo de la proporción de importaciones de bienes de consumo, los que —excluidos los vehículos— comprendían 28 por ciento en 1913, 24 por ciento en 1928-30 y 18 por ciento en 1954-58.

“En un caso de desarrollo en extensión, como es el que se produce con mayor frecuencia en la industria latinoamericana, las inversiones correspondientes a la reinversión de las utilidades se efectúan frecuentemente en nuevas actividades, en la fabricación de nuevos productos que en esa forma salen de la lista de las importaciones, mientras que las actividades existentes quedan en un estado de estancamiento desde el punto de vista de la productividad media. El desarrollo en extensión parecería ser el que más ventajas ofrece al empresario privado, porque en las nuevas actividades, por lo menos durante algunos años, la situación es de competencia muy limitada o de monopolio virtual, en tanto que la reinversión en las mismas actividades agudizaría permanentemente la competencia; porque es más fácil crear de una sola vez un nuevo establecimiento de producción, que modernizar y perfeccionar constantemente instalaciones que ya existen donde tiende a dominar la rutina, etc. Sin embargo, de un desarrollo generalizado en extensión deriva una tendencia a que se amplíen y se perpetúen las situaciones monopolísticas o de competencia limitada y de estancamiento de las actividades industriales tradicionales. Esta parece ser una de las razones de que estas industrias se encuentren hoy por hoy, en América Latina, en la imperiosa necesidad de renovar los equipos obsoletos acumulados y que sus niveles de eficiencia, de organización y operación sean extremadamente bajos”.<sup>17</sup>

En esta evaluación general del proceso de sustitución, interesa además destacar dos aspectos complementarios de particular importancia. Se trata, en primer término, de algunas consideraciones analíticas adicionales acerca del comportamiento de las importaciones de productos intermedios, y en segundo lugar, de un examen algo más detenido de las tendencias recientes de la sustitución de importaciones, que insinúan un debilitamiento considerable de la intensidad del proceso.

En términos generales, en el desarrollo de actividades sustitutivas de bienes intermedios influyen mucho el tamaño del mercado y las economías de escala. De otra parte, una evaluación directa de la magnitud del mercado—conforme se refleja en mediciones del “consumo aparente”, determinado a su vez por la suma de la producción e importaciones del producto de que se trate—tiende a menudo a subestimar considerablemente la magnitud efectiva de las necesidades de abastecimiento de manufacturas intermedias. Así ocurre con los productos que de hecho suponen importaciones “encubiertas”, bajo la forma de insumos o componentes de productos finales importados, y que por lo tanto no aparecen evaluadas en el consumo aparente del bien intermedio propiamente tal. El problema no se plantea en relación con los bienes finales, para los cuales las evaluaciones del mercado suelen resultar mucho más apropiadas. El grado de subestimación puede ser considerable cuando se trata de productos intermedios, cuyas importaciones registradas pueden llegar a ser apenas una fracción de las importaciones efectivas, incluidas las que se efectúan en forma de manufacturas intermedias incorporadas a los bienes de uso final que se importan.

Tan pronto como la sustitución alcanza a determinados bienes finales, se ponen de manifiesto las mayores necesidades de importación de los productos intermedios correspondientes. En ese caso no se trata tanto de un aumento de las importaciones de manufacturas intermedias como de un cambio en la forma en que se efectúan: de la importación de insumos incorporados a productos finales, se pasa a la importación directa, es decir, de la importación encubierta se pasa a la importación efectiva. Esto contribuye a explicar que

---

<sup>17</sup> *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano* (E/CN.12/664), pp. 35-36.

el proceso de sustitución de importaciones, concentrado principalmente en la sustitución de bienes finales, esté determinando una creciente participación de los productos intermedios en la estructura de las importaciones totales.

Un ejemplo muy ilustrativo de estas consideraciones puede encontrarse en la industria siderúrgica, típicamente abastecedora de productos intermedios de uso muy difundido. Es frecuente que las evaluaciones del mercado, basadas a menudo en la medición del consumo aparente, se hayan visto superadas ampliamente a corto plazo por la realidad, en la medida en que el desarrollo de la producción interna de los productos siderúrgicos propiamente dichos haya ido acompañado de esfuerzos apreciables de sustitución de importaciones de productos finales con alto contenido de insumos de acero. Un cotejo de las series de importación, producción y consumo aparente de planchas y láminas en el Brasil y México, sugiere que la expansión de la actividad interna rebasa los límites que pudieran asociarse a la sustitución de importaciones, y que tiene lugar junto a un crecimiento impresionante del consumo aparente total. (Véase el gráfico VI.) Esto ha llevado, a su vez, a insinuar que la industria siderúrgica tiene una especie de dinámica propia, y que su establecimiento y desarrollo constituyen de por sí factores esenciales de ampliación del mercado. Sin duda, cabe atribuirle un efecto dinámico importante, en la medida en que estimule la extensión del proceso de sustitución de importaciones a nuevas categorías de productos finales; pero la expansión efectiva del consumo de los productos siderúrgicos propiamente dichos es ciertamente mucho más moderada que las que parecerían señalar las cifras de referencia.

Para ilustrar estas consideraciones de manera más precisa haría falta analizar muy a fondo la estructura de las importaciones. A guisa de ejemplo y pese a las imperfecciones que supone, considérese una estimación de las importaciones del Brasil en 1947, año en que se iniciaba la sustitución de las importaciones de planchas y láminas. Si se atiende a las importaciones directas de estos productos como tales, se habría concluido que el mercado brasileño de planchas y láminas —incluida la hojalata y excluidos los tubos— habría sido del orden de las 190 000 toneladas anuales; en efecto, aquellas importaciones —dejando de lado la pequeña producción interna inicial— alcanzaron a 188 700 toneladas. Pero si se examina detenidamente cada una de las partidas de importación de productos de todas clases, puede estimarse que en el mismo período las planchas y láminas importadas indirectamente en forma de insumos o componentes de productos finales, representaban una cifra del orden de las 192 000 toneladas.<sup>18</sup> En otras palabras, las importaciones efectivas representaban más del doble de las importaciones registradas de esos productos como tales. Por lo tanto, lo que se estimaba

---

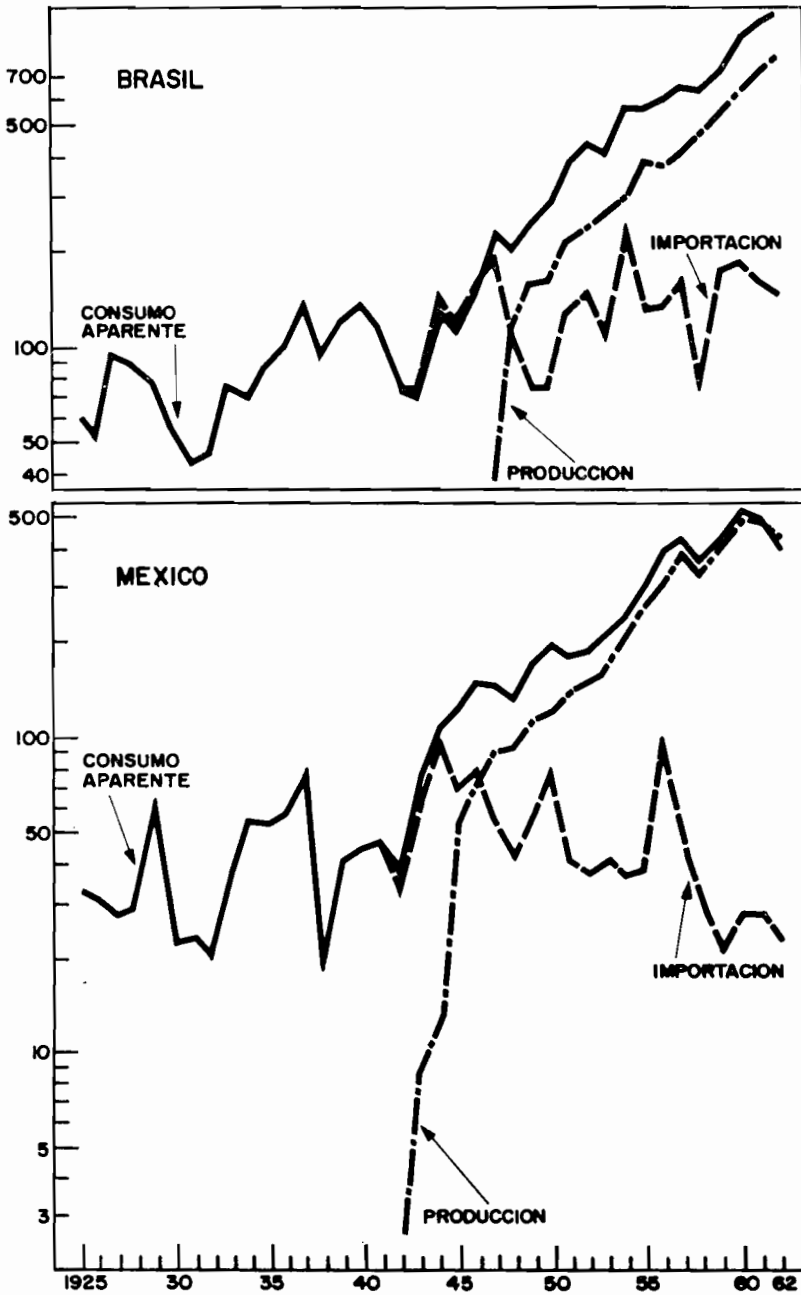
<sup>18</sup> Esta cifra se compondría aproximadamente de unas 12 000 toneladas de envases importados como tales, casi 26 000 toneladas de envases metálicos que contenían una gran variedad de bienes importados (conservas, productos químicos, etc.) y más de 150 000 toneladas de planchas y láminas en forma de componentes o insumos incorporados a bienes finales que se definen en casi 200 partidas arancelarias de importación, sin incluir en esta evaluación las importaciones de tubos, que sumaban algo más de 50 000 toneladas. Se trata de estimaciones bastante burdas, que se presentan sólo a título ilustrativo. Para elaborarlas se aplicó al peso neto de cada partida de importación un coeficiente aproximado del contenido de láminas y planchas de acero por unidad de peso. A su vez, estos coeficientes se estimaron de manera más bien arbitraria, con excepción de algunos de los más importantes que fue posible deducir del estudio *Primera Matrice Siderúrgica Italiana, Strumento di Pianificazione del Settore* (Società Finanziaria Siderurgica Dall'Istituto di Ricerche Gestionali e di Mercato, Roma, 1962).

Gráfico VI

BRASIL Y MEXICO: CONSUMO APARENTE DE PLANCHAS Y LAMINAS, 1952-62

(Miles de toneladas)

ESCALA SEMILOGARITMICA



como consumo aparente mediante los métodos habituales apenas si constituía la mitad del consumo real de planchas y láminas.

Estas consideraciones —que probablemente pueden hacerse extensivas a muchas otras categorías de manufacturas intermedias, y en particular a las industrias químicas— contribuyen en alguna medida a mostrar el carácter interdependiente del proceso de sustitución de importaciones de bienes finales y de manufacturas intermedias, y a explicar la creciente proporción que estas últimas representan en la composición de las importaciones latinoamericanas. Contribuyen también a plantear en términos más apropiados el problema de la extensión del proceso de sustitución a los bienes de uso intermedio frente a la influencia más acentuada que en esta materia ejercen los factores relativos a tamaño del mercado y economías de escala.

Las mismas consideraciones adquieren mayor importancia cuando se las relaciona con el segundo aspecto mencionado en párrafos anteriores: el debilitamiento del proceso de sustitución en períodos recientes. Lo cierto es que la tendencia a largo plazo hacia una acentuada disminución del coeficiente global de importaciones no ha mantenido en los últimos períodos el mismo grado de generalidad. Así, por ejemplo, la declinación que se observa entre el quinquenio 1955-59 y 1963 (de 9.6 a 8.1 por ciento) se debió en buena parte a las disminuciones registradas en los coeficientes del Brasil y Venezuela, y en menor medida también en el de México. En otros países (Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay) no resultan variaciones significativas y muchos (Bolivia, Chile, Nicaragua y Panamá) registran aumentos apreciables. Entre los que todavía mantienen coeficientes relativamente altos, además de Venezuela, las disminuciones que se observan en Guatemala, Honduras y Paraguay son más bien moderadas.

En muchos casos, la recuperación o por lo menos la menor declinación del coeficiente de importaciones, se observa ya antes de 1955-59. Además, se trata de situaciones que no siempre pueden asociarse a comportamientos particularmente favorables del sector externo, si se tienen en cuenta las diferencias entre los movimientos de las importaciones y las exportaciones y la creciente participación de los movimientos de capital en el financiamiento de los saldos corrientes del balance de pagos.

En consonancia con esas variaciones del coeficiente global de importaciones, se debilitó asimismo la tendencia a una creciente participación de la industria manufacturera en el total del producto. Entre el quinquenio citado y 1963, sólo el Brasil muestra un aumento apreciable de esa relación, que en menor medida se registró también en Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, mientras que en la mayoría de los países restantes declinó o se mantuvo a niveles más o menos constantes.

Estos antecedentes permiten concluir que, salvo excepciones, el proceso de sustitución de importaciones se ha debilitado considerablemente, pareciendo apuntar el término de una etapa, por lo menos en cuanto a las modalidades que la caracterizaron. Si así fuese, la industrialización latinoamericana necesitaría hoy nuevos estímulos, ya que la sustitución de importaciones fue uno de los factores fundamentales que la impulsaron. Además, es notable el hecho de que esa situación no se plantee sólo —y ni siquiera principalmente— en los países de la región que han llevado más lejos la sustitución, logrando los coeficientes de importación más bajos del área; también parece ser el caso de otros de desarrollo intermedio e incluso de algunos que han logrado mantener coeficientes de importación relativamente altos. En estos últimos, las limitaciones que impone el tamaño del mercado podrían llegar a constituirse en obstáculo, aun en etapas en que la importancia relativa y la composición de las importaciones parecerían ofrecer todavía vastas oportunidades de sustituciones adicionales.

#### 4. *Los objetivos ocupacionales y la contribución de la industria*

Como se ha visto, América Latina se ha caracterizado por un rápido crecimiento demográfico y en especial de su población urbana. Asociado ese crecimiento a la declinación progresiva de la participación del empleo agrícola en el total de la fuerza de trabajo, se concluye que ha pesado sobre los demás sectores económicos la gran responsabilidad de ofrecer empleo productivo a la mayor población en edad activa. Los objetivos ocupacionales han constituido así otro de los factores que han llevado a reconocer a la industrialización como una exigencia ineludible del desarrollo latinoamericano. De ahí que una confrontación de los términos en que se planteó el problema ocupacional con las tendencias registradas por el empleo manufacturero, constituya también un criterio objetivo en el cual puede apoyarse una evaluación de la intensidad y características del proceso latinoamericano de industrialización.

Al hacerlo, conviene tener en cuenta que en general el problema de la capacidad de absorción de mano de obra por parte de la industria es objeto de controversia. De una parte, se acentúa la conveniencia de que en el proceso de desarrollo industrial se propenda a la mayor incorporación posible del progreso técnico, de manera que las actividades manufactureras alcancen los más altos niveles de productividad de la mano de obra. De esto podría resultar una contribución muy escasa de la industria a la absorción de mano de obra, tarea que quedaría entregada a otros sectores de la economía, mientras una industria altamente productiva —con elevadas cifras de inversión por persona ocupada— sería capaz de generar una magnitud de excedentes que ayudaría poderosamente a impulsar el desarrollo económico general. Por otro lado, se considera que la gravedad con que viene planteándose el problema ocupacional obliga a buscar en todos los sectores, incluido el industrial, las formas de fortalecer en condiciones económicas su contribución a la absorción de mano de obra. Los criterios económicos de asignación de recursos y selección de técnicas no podrían dejar de tener en cuenta la disponibilidad relativa de recursos de capital y mano de obra en las economías de que se trate.

No es el caso de entrar aquí en un examen detenido de esa controversia, sino de recoger algunos antecedentes que ilustren las tendencias concretas que vienen registrándose en América Latina. Además, algunas características estructurales del empleo en América Latina se compararán con las de economías industrializadas, lo que implica tomar como patrón de referencia situaciones en que se ha hecho amplio uso de las posibilidades de la tecnología moderna.

Algunas cifras bastarán para ilustrar la magnitud del problema conforme viene observándose en el desarrollo latinoamericano. Puede estimarse, por ejemplo, que hacia 1925, el total de la población activa latinoamericana alcanzaba a unos 32 millones de personas, cifra que en 1960 fue del orden de los 68 millones de personas. En otras palabras, a lo largo de esos 35 años en el conjunto de los países de la región la fuerza de trabajo aumentó en alrededor de 36 millones de personas. En los Estados Unidos se registró un aumento del empleo total de proporción similar entre 1900 y 1960, o sea en el transcurso de 60 años.

Junto a ese aumento, en América Latina se registraron también cambios muy profundos en la estructura ocupacional, caracterizados principalmente por una acentuada declinación de la proporción correspondiente al empleo agrícola. En efecto, entre 1925 y 1960 la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura aumentó de casi 20 millones a 32 millones de personas, lo que significó disminuir su participación en el empleo total de más de 60 a me-

nos de 48 por ciento. En consecuencia, la ocupación no agrícola se triplicó prácticamente: de un total de 12.5 millones de personas aumentó casi a 36 millones en 1960, mientras la agrícola sólo crecía algo más de 50 por ciento.

En su sentido cualitativo, se trata de tendencias normales en un proceso de desarrollo, que concuerdan con la experiencia histórica de las economías más avanzadas, en la que esos cambios de la estructura ocupacional han ido todavía mucho más lejos. Pero no ocurre igual si se tiene en cuenta la rapidez de esos cambios en América Latina, ni mucho menos si se atiende a los factores dinámicos determinantes. Así, por ejemplo, el cambio entre magnitudes similares en la proporción del empleo agrícola tuvo lugar en Italia entre 1881 y 1936, es decir, en un lapso de más de medio siglo (las relaciones respectivas fueron de 57 y 48 por ciento).<sup>19</sup> Además, en muchas economías industrializadas la disminución relativa del empleo agrícola ha constituido un fenómeno "inducido", forzado por la creciente demanda de mano de obra en las actividades urbanas. El progreso técnico, asociado principalmente a la disminución de la cantidad de trabajo necesaria por unidad de producción, también ha respondido en buena medida a una creciente escasez de mano de obra, tanto en las actividades urbanas como en la propia agricultura.

Muy diferentes han sido las condiciones que se han dado en América Latina. En general, la emigración agrícola no esperó la consolidación de una demanda urbana de mano de obra, pues influyeron en ella factores de carácter más "autónomo", como lo demuestran los elevados índices de urbanización en relación con los respectivos niveles de ingreso, y la proliferación de poblaciones "marginales", carentes de empleo regular y permanente, en los principales centros urbanos de la región. El progreso técnico, por su parte, no ha sido fruto de esfuerzos locales, sino que fue trasplantado desde las economías más adelantadas, cuyas condiciones particulares lo habían inspirado y le había incorporado sus propias características.

En las relaciones entre empleo agrícola y no agrícola influyen importantes factores distintos del grado general de desarrollo o del avance en el proceso de industrialización (por ejemplo, las diferencias en la dotación de recursos naturales). A los fines específicos del análisis de la ocupación manufacturera, pues, conviene prescindir de esa estructura más general del empleo, y adentrarse en sus características limitando la consideración a las actividades urbanas. A este respecto, se observa en la experiencia histórica de las economías más avanzadas dos hechos característicos fundamentales: un nivel relativamente alto de la participación del empleo industrial en el total de la ocupación urbana, y un carácter bastante constante de esa relación aun a lo largo de períodos suficientemente prolongados. Así, por ejemplo,<sup>20</sup> la relación que se registró en el Reino Unido en 1951 (51.9 por ciento) fue prácticamente la misma de comienzos de siglo (51.1 por ciento en 1901); en Italia, después de una ligera declinación durante los años veinte, se ha mantenido a niveles no muy inferiores a los de principios de siglo (59.9 por ciento en 1901, 56.6 en 1939 y 53.5 en 1954); en Australia se ha mantenido casi inalterada entre 1911 (45.8 por ciento) y 1957 (45.5 por ciento), ocurriendo lo mismo en Suecia (51.4 en 1910 y 51.7 en 1950), Francia (51.4 y 51.3 en 1881 y 1954) y otros países. En los Estados Unidos, el nivel de las relaciones correspondientes ha sido más bajo, pero mostrando también una ligera tendencia

---

<sup>19</sup> Véase "La población trabajadora del mundo", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. L III, N° 5 (Ginebra, mayo de 1956), pp. 578-579 (cuadro III).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

a la declinación a largo plazo (47 por ciento en 1870, 44 por ciento en 1900, 45.4 en 1920 y 42.3 por ciento en 1950).

La experiencia latinoamericana ha sido muy diferente, tanto por lo que se refiere a los niveles de participación del empleo industrial en el total de la ocupación urbana como respecto a las tendencias de largo plazo de esos coeficientes.<sup>21</sup> En efecto, los niveles máximos alcanzados en América Latina han sido muy inferiores a las relaciones mencionadas para otras economías, ya sea en períodos recientes o en etapas muy anteriores de su evolución económica. Además, a largo plazo y en el conjunto de la región, la participación del empleo manufacturero en el total de la ocupación no agrícola ha tendido notoriamente a declinar, proceso que adquiere particular intensidad en la postguerra.

Esas tendencias se reflejan claramente en el gráfico VII, en el que se advierte, además, que el proceso no sólo se registra para América Latina en su conjunto, sino también en cada país considerado individualmente. Para toda la región, la diferencia entre los dos años extremos (1925 y 1960) resulta bastante significativa: 35.4 a sólo 27.1 por ciento de la ocupación no agrícola, lo que a su vez significa que las actividades manufactureras pudieron absorber apenas algo más de 5 millones de personas de los 23 millones en que en ese mismo lapso aumentó el empleo urbano.

En términos más amplios, un balance de la contribución de los distintos sectores al crecimiento de la población activa latinoamericana entre 1925 y 1960 queda resumido en las siguientes estimaciones:

	<i>Millones de personas</i>
Aumento del empleo total	35.7
Aumento de la ocupación agrícola	12.2
Aumento de la ocupación no agrícola	23.5
Aumento del empleo industrial	5.3
Aumento del empleo en otras actividades urbanas	18.2

Por consiguiente, en términos absolutos, la absorción de mano de obra en la industria manufacturera representó apenas algo más de un séptimo del aumento del empleo total (incluyendo en éste un cierto porcentaje de desocupación disfrazada), y entre un cuarto y un quinto del aumento de la población activa urbana.

Si, como ha ocurrido en otras economías, la industria latinoamericana hubiese mantenido a largo plazo su participación relativa en la ocupación urbana, la magnitud global del empleo industrial habría representado en años recientes unos 12.8 millones de personas y no menos de 10 millones, como ha alcanzado efectivamente. Más aún, ello habría supuesto el mantenimiento de una relación que, como se señaló, ha sido ya comparativamente baja; con una relación similar a la que mostraron a comienzos de siglo países como Francia, el Reino Unido, Italia y Suecia, el total de la ocupación industrial latinoamericana habría sido hacia 1960 del orden de los 15 millones

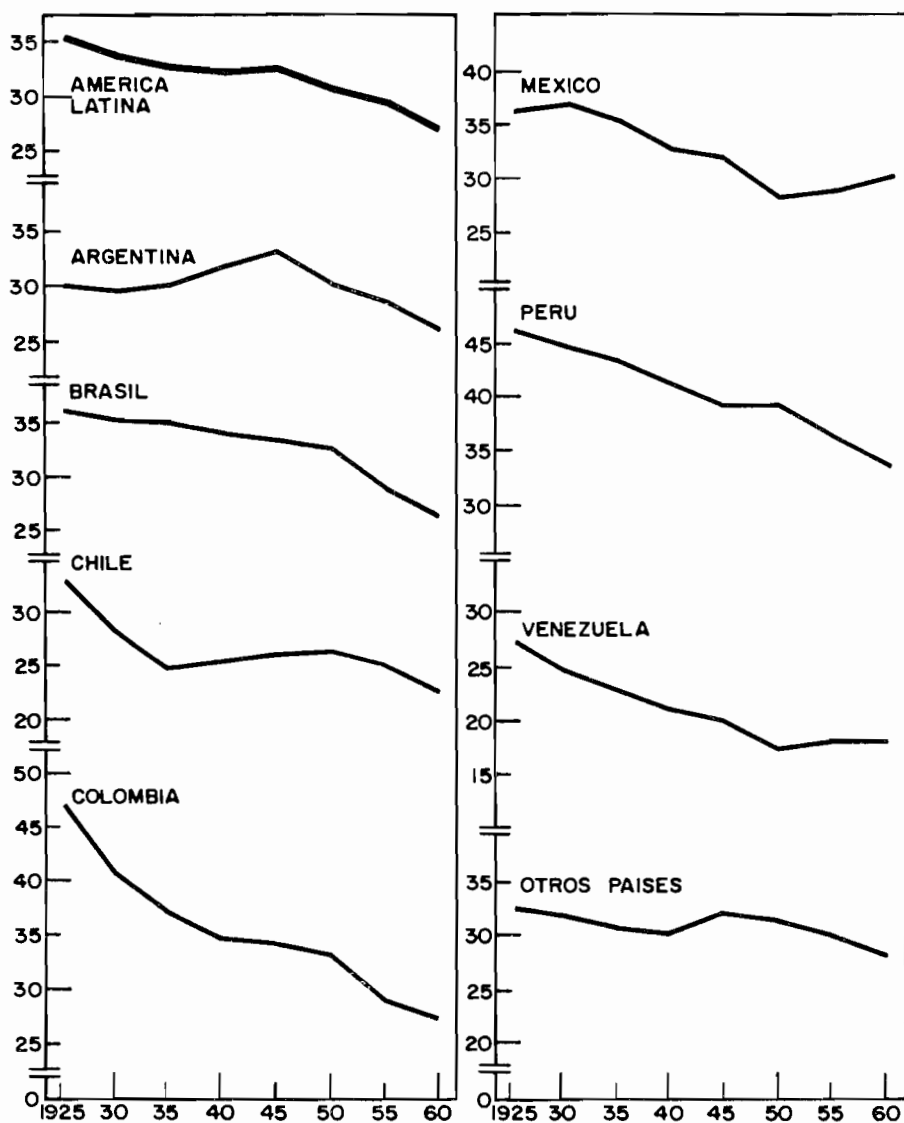
---

<sup>21</sup> Las relaciones señaladas y las que a continuación se mencionarán para América Latina no son estrictamente comparables, ya que las primeras se refieren al total del empleo "industrial" —incluidas las actividades extractivas, la construcción y determinados servicios como energía eléctrica—, en tanto que las últimas se referirán exclusivamente al empleo en la "industria manufacturera". Las conclusiones que se insinúan respecto a los niveles absolutos de las relaciones, descansan en estimaciones basadas en informaciones fragmentarias. Conforme a ellas, en las economías enumeradas el empleo propiamente manufacturero habría representado entre 75 y 80 por ciento de la ocupación industrial definida en ese sentido más amplio.

# Gráfico VII

## AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL EMPLEO MANUFACTURERO EN EL TOTAL DE LA OCUPACION NO AGRICOLA, 1925-60 (Porcientos)

ESCALA NATURAL



de personas, es decir, 50 por ciento más de la que en efecto se registró en esa fecha.

Estas cifras resultan ya bastante significativas y permiten esbozar como una de las características sobresalientes del proceso de industrialización en América Latina la escasa medida en que éste contribuye a absorber el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo. Se trata de un hecho de profundas re-

percusiones para las economías latinoamericanas, en las que el problema ocupacional se ha convertido en una de las preocupaciones dominantes.

Otro hecho que merece señalarse es la acentuada rapidez con que en algunos países ha disminuido la participación del empleo industrial en el total de la ocupación no agrícola. En tal caso se encuentran Colombia (donde dicha relación bajó desde casi 48 por ciento en 1929 a alrededor de 28 por ciento en 1960), Chile (con una disminución desde 33 a 23 por ciento) y Venezuela, donde, además de registrarse uno de los niveles más bajos, la disminución ha sido también muy pronunciada (de 27.5 a 18.1 por ciento entre los mismos años). (Véase nuevamente el gráfico VII.)

Merece puntualizarse también el hecho de que, tanto en las cifras históricas como en las correspondientes a años recientes, no se observa una relación definida entre el coeficiente de ocupación industrial (respecto al total del empleo urbano) y el grado de avance en el proceso de industrialización. Así, por ejemplo, los coeficientes de empleo apenas difieren entre la Argentina y Colombia, mientras que en el primero de esos países la participación del producto industrial en el total del producto interno es casi el doble que en el segundo. De ahí que sea ineludible adentrarse en la estructura interna del empleo industrial, y en particular en su composición en cuanto a lo que pudiera denominarse empleo "artesanal"<sup>22</sup> y empleo "fabril" propiamente dicho.

Las estimaciones que se ilustran en el gráfico VIII facilitan una apreciación de la composición y las tendencias del empleo industrial considerado desde este punto de vista, para el conjunto de América Latina y determinados países individuales. Como puede observarse, hacia 1925 se da una amplísima gama de situaciones que se reflejan en magnitudes muy diversas de la participación del empleo fabril respecto al total de la ocupación industrial: las proporciones correspondientes fluctuaban entre menos de 7 por ciento en el caso del Perú a más de 40 por ciento en la Argentina, con cifras también muy bajas para Colombia y Venezuela (10.7 y 14.3 por ciento respectivamente) y relativamente altas para el Brasil, Chile y México (alrededor de 30 por ciento).

Ese cuadro de diferencias tan acentuadas se modifica radicalmente en el curso de la evolución posterior del proceso de industrialización. Para el conjunto latinoamericano, la proporción del empleo fabril en el total de la ocupación manufacturera prácticamente se duplica (de 25.7 a 52.3 por ciento): en términos absolutos, esto significó un aumento del empleo fabril de 4 millones de personas (de 1.1 a 5.1 millones), en tanto que la ocupación artesanal aumentó en sólo 1.3 millones (de 3.3 a 4.6 millones). Pero, además, esa tendencia fue mucho más acentuada en los países donde la participación del empleo fabril era particularmente baja a comienzos del período, de manera que el empleo industrial ha logrado recientemente una composición mucho más homogénea en los diversos países. Dicho de otro modo, la mayor parte del crecimiento industrial de los últimos 35 años se debió a la expansión de las actividades fabriles propiamente dichas, y muy poco a la expansión de las actividades artesanales, tendencias que además parecen registrarse con alto grado de prescindencia con respecto a la etapa de desarrollo industrial en que se encuentra cada país.

En este desplazamiento relativo de ocupación artesanal a empleo fabril radica uno de los factores de influencia más decisiva sobre la débil capacidad de absorción de mano de obra adicional que ha mostrado el conjunto del

---

<sup>22</sup> Además del empleo estrictamente artesanal, comprende el empleo "casero", es decir, todo lo que no es empleo fabril.

# Gráfico VIII

## AMERICA LATINA: COMPOSICION Y TENDENCIA DEL EMPLEO INDUSTRIAL, 1925-60

(Miles de personas)

ESCALA SEMILOGARITMICA

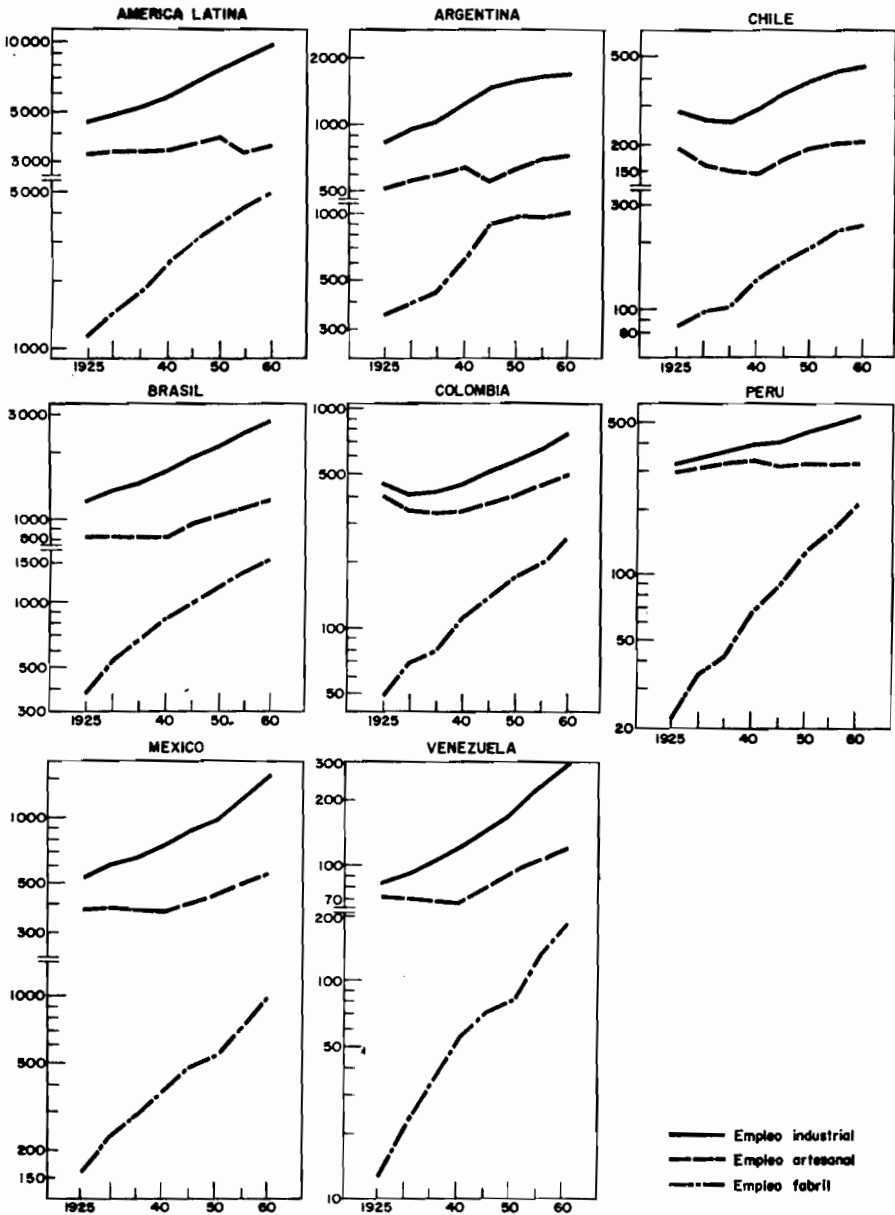
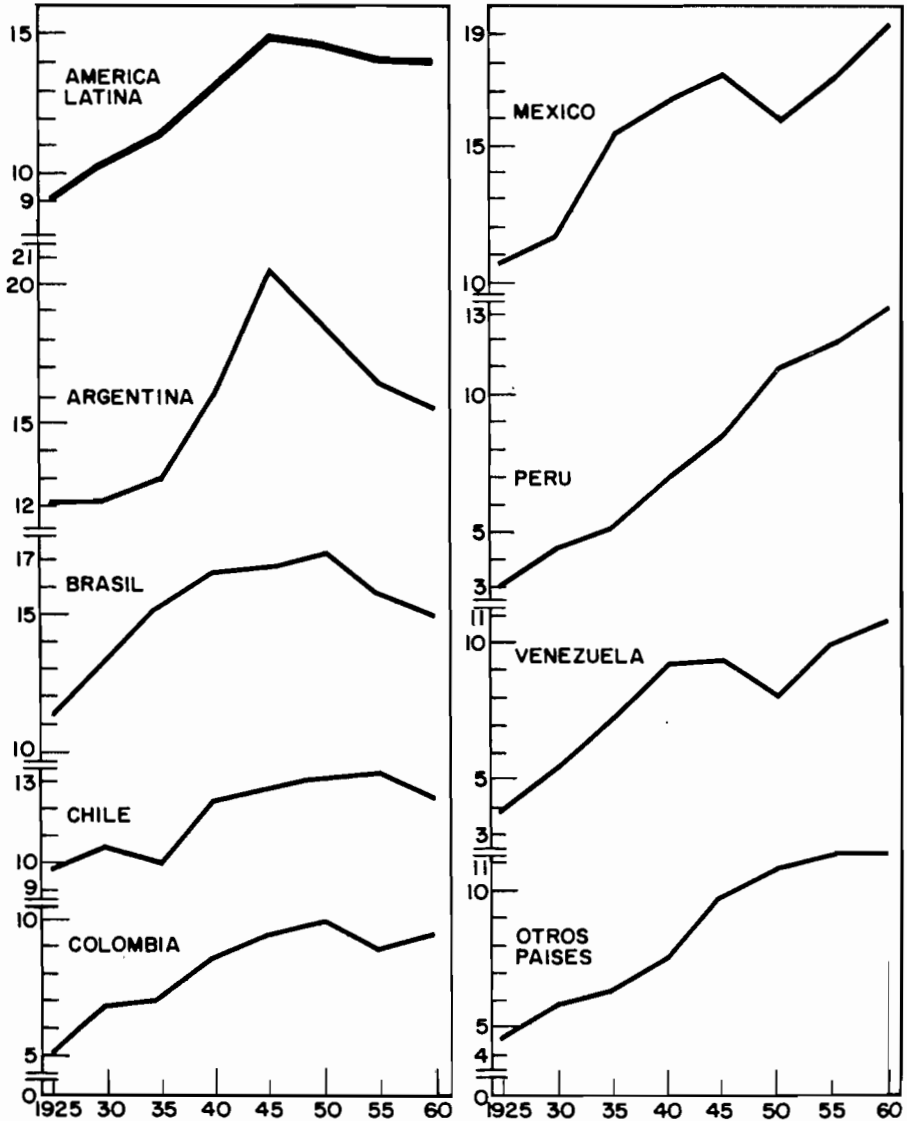


Gráfico IX

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL EMPLEO FABRIL  
EN EL TOTAL DE LA OCUPACION URBANA, 1925-60  
(Porcientos)

ESCALA NATURAL



de demanda relativamente bajas, lo que llevaría a considerar el debilitamiento en la capacidad de absorción de mano de obra como característica inherente al desarrollo industrial. Con todo, habrá oportunidad en otras secciones de este estudio de examinar cómo, en el caso particular de América Latina, la demanda de manufacturas tradicionales podría adquirir un comportamiento mucho más dinámico en el contexto de una política general de

redistribución del ingreso latinoamericano, que tiende a modificar las características fuertemente regresivas de la distribución actual. En la medida en que así ocurriera, la ocupación industrial se vería ampliada no sólo por la aceleración del ritmo de desarrollo, con la consiguiente expansión de los niveles de producción, sino también en virtud de los mayores insumos de mano de obra por unidad de producto que caracterizan a esas ramas de la actividad manufacturera.

A los factores “reales” que se han señalado —sustitución de ocupación artesanal por empleo fabril, cambios en la estructura industrial hacia actividades de menor densidad de mano de obra— se añaden todavía otros que han acentuado el problema de la absorción de mano de obra en la industria manufacturera latinoamericana. Se trata principalmente de factores tecnológicos e institucionales, así como de efectos de la propia política industrial seguida en el pasado. Aunque su consideración detenida se reserva para capítulos posteriores, conviene anticipar al menos algunas de las conclusiones relevantes.

Es bien conocido el hecho de que en las economías industrializadas el progreso técnico ha respondido a orientaciones fundamentales dictadas por su propia constelación de recursos, caracterizada principalmente por una creciente disponibilidad de capital y una progresiva escasez de mano de obra. Las economías poco desarrolladas, en cambio, cuyo abastecimiento de maquinaria y equipo productivo depende en alta proporción de importaciones desde los grandes centros industriales, deben asimilar técnicas diseñadas para condiciones diferentes, que no responden a su disponibilidad relativa de recursos básicos y en particular a su abundancia de mano de obra y escasez de capital. Las consecuencias de este hecho han sido ampliamente discutidas, desde el doble punto de vista de la magnitud del esfuerzo de inversión que impone determinado ritmo de desarrollo industrial apoyado en técnicas de intensidad de capital relativamente alta, y de las limitaciones que resultan en la contribución del sector manufacturero a la absorción del crecimiento de la población activa. Igual atención ha venido prestándose a la definición de los criterios más apropiados para la selección entre técnicas diversas, teniendo en cuenta su adaptación a esa disponibilidad relativa de recursos y confrontándolos con los sacrificios de productividad de la mano de obra que pudiera significar a largo plazo una decisión en favor de técnicas distintas de las más avanzadas. Ha venido insistiéndose también en las posibilidades de desarrollar “tecnologías intermedias” que respondan a las características básicas de las economías en desarrollo y no signifiquen la mera asimilación de técnicas más o menos obsoletas en los centros industrializados.<sup>24</sup>

Aunque sea dudoso el grado en que se trate de una situación más o menos generalizada, por lo menos en algunos casos se dan ciertamente opciones técnicas en que podría haber claras ventajas económicas en favor de una técnica de menor intensidad de capital y mayor capacidad de absorción de mano de obra. Pero en las condiciones latinoamericanas se superponen otros factores que en el pasado estimularon la preferencia por alternativas técnicas de menor densidad de mano de obra. Esos factores se relacionan principalmente con las diferencias entre los precios de mercado de los factores productivos y los que pudieran calificarse como precios “de cuenta” o “costos de oportunidad”. La propia política industrial ha contribuido a disminuir relativamente los costos de capital, a través de tratamientos preferenciales a la importación de maquinarias y equipos y de otras medidas de estímulo a la

---

<sup>24</sup> En relación con estos temas pueden verse algunos de los documentos presentados en el curso de la discusión sobre problemas de desarrollo industrial en la Cambridge Summer Conference de 1964.

acumulación de capital en la industria manufacturera; en cambio, políticas como las modalidades de financiamiento de los esquemas de seguridad social han tendido a elevar relativamente los costos de la mano de obra. Esto lleva a que, siempre que como criterios de selección entre técnicas diversas se adopten cálculos de rentabilidad basados en las condiciones vigentes en el mercado, tiendan a preferirse las de mayor densidad de capital, en contraposición con la disponibilidad relativa de factores, cuya consideración mediante criterios de productividad social en lugar de rentabilidad privada conduciría a decisiones diferentes. Además, estas decisiones no están exentas en las condiciones latinoamericanas de la influencia de otras consideraciones, de carácter extra-económico, como la resistencia que suele observarse a ampliar la ocupación de manera que llegue a fortalecerse la capacidad de negociación de las organizaciones laborales. Como resultado de ello, en determinados casos se prefieren las técnicas más avanzadas, aunque no se justifiquen económicamente, a fin de restringir los niveles totales de ocupación de determinada empresa.

No es extraño, a la luz de este conjunto de circunstancias, que en definitiva las tendencias a largo plazo de la ocupación industrial no hayan sido positivas, y que la contribución de la industria manufacturera a la absorción del crecimiento de la población activa haya venido debilitándose. Este es uno de los factores que ciertamente ha ejercido más poderosa influencia en la conformación de esa peculiar estructura ocupacional que muestran en la actualidad muchos de los países latinoamericanos, con una participación del empleo en servicios —a menudo de bajísima productividad social— que no se compadece con los niveles de ingreso y el grado general de desarrollo que se ha alcanzado hasta el presente. El desempleo disfrazado a que ello ha dado lugar, no ya sólo en la agricultura sino en las propias actividades urbanas, es difícilmente cuantificable, pero numerosos indicios insinúan que su magnitud ha llegado a ser considerable, lo que constituye otra fuente potencial de mano de obra que se añadirá en el futuro al crecimiento ulterior de la fuerza de trabajo.

Con este comportamiento histórico de la ocupación industrial, América Latina se ha alejado considerablemente de ese esquema conceptual armónico que supone una emigración paulatina de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia los centros urbanos, donde una proporción considerable la absorbería el sector manufacturero a niveles de productividad mucho mayores. Aun sin contar con esa inmigración, el desempleo disfrazado acumulado en varias actividades urbanas, la modernización y racionalización de algunos servicios como los de comercialización, y la permanencia de una importante masa de ocupación artesanal, constituyen hoy día fuentes potenciales de mano de obra radicada en los centros urbanos, cuya dimensión aparece enorme frente a las oportunidades de empleo que ofrece la industria manufacturera. Agréguese a ello los factores relativos a la progresiva incorporación de técnicas de menor intensidad de mano de obra y los cambios que entretanto han tenido lugar en la composición de la producción industrial, y se comprenderá que las perspectivas de que el sector manufacturero ofrezca una contribución más eficaz a la superación de los problemas ocupacionales son hoy aún más dudosas que en el pasado.

Esos obstáculos, sin embargo, no son insuperables, siempre que los objetivos ocupacionales se incorporen explícitamente a una política planificada de desarrollo industrial, además de lo que desde este punto de vista podría conseguirse con una redistribución progresiva del ingreso latinoamericano. Por ahora, sólo interesa destacar esta evaluación general acerca de la medida en que el proceso de industrialización de América Latina ha contribuido a atender a esta exigencia derivada del rápido crecimiento demográfico.

Por supuesto, el peso relativo de los elementos adversos que se han examinado depende en gran medida del ritmo global de desarrollo industrial dentro del cual han operado. Se concibe, en efecto, un proceso de industrialización suficientemente intenso como para que aun bajo condiciones de fuerte crecimiento urbano, de sustitución progresiva del empleo artesanal por ocupación fabril, de modificaciones apreciables en la estructura de la producción industrial y de rápida asimilación tecnológica, el sector manufacturero llegue a desempeñar un papel dinámico en la absorción de la población activa urbana. No ha sido el caso en la América Latina, y difícilmente pudo llegar a serlo. Así, por ejemplo, durante los veinte años comprendidos entre 1940 y 1960, en el conjunto de nueve países latinoamericanos para los que se dispone de la información necesaria,<sup>25</sup> el producto industrial por habitante aumentó a una tasa media acumulativa anual de 3.8 por ciento, mientras la participación del empleo manufacturero en el total de la ocupación urbana declinó desde 32.5 a 26.8 por ciento. Con un comportamiento similar de los demás factores que influyen en el proceso, mantener la misma participación del empleo manufacturero del año 1940 habría requerido una tasa media de crecimiento industrial por habitante del orden de 4.8 por ciento, es decir, 26 por ciento más alta que la registrada efectivamente. Con ello, habrían encontrado ocupación en el sector de la industria manufacturera cerca de dos millones adicionales de personas. Este cálculo hipotético, a la par que ilustra la dimensión del problema en su aspecto histórico, contribuye a dar una idea de las exigencias futuras de industrialización, bajo condiciones que desde este punto de vista pueden ser todavía más difíciles que las del pasado.

### *5. El papel de la industria en el desarrollo económico general*

Las exigencias de industrialización dimanadas de las necesidades de sustitución de importaciones y de absorción de mano de obra, aunque fundamentales, no fueron las únicas que se han planteado en el desarrollo histórico de las economías latinoamericanas. Así, por ejemplo, frente a las limitaciones del sector externo, la responsabilidad de la industria no se circunscribía a reemplazar una corriente de abastecimientos importados por una de producción interna, sino también a sustituirlo como factor dinámico de impulso al desarrollo del conjunto de la economía nacional; frente a la persistencia de módulos muy regresivos de la distribución del ingreso generado en algunos de los sectores tradicionales, habría correspondido a la industria contribuir a una distribución más equitativa; frente a las crecientes dificultades para ampliar las exportaciones latinoamericanas de productos primarios, correspondía a la industria contribuir a una progresiva diversificación del comercio exterior, mediante la incorporación de productos manufacturados a las corrientes normales de exportación. El desarrollo industrial estaba llamado, asimismo, a constituir factor esencial de integración de las economías nacionales y de creciente equilibrio en el desarrollo regional, tanto en el ámbito interno como en el del conjunto de las economías latinoamericanas, estimulando un uso más eficaz de los recursos naturales de cada región o atenuando los efectos de disparidades muy acentuadas en la dotación de esos recursos.

El análisis del comportamiento del desarrollo industrial frente a factores

---

<sup>25</sup> La Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Uruguay y Venezuela.

de esa naturaleza podría servir de base para evaluar el papel que ha venido desempeñando el proceso de industrialización en el desarrollo económico general de América Latina. A algunos de esos factores —niveles relativos de productividad, distribución del ingreso manufacturero en comparación con el de otros sectores, comercio exterior de productos manufacturados, localización y grado de concentración del desarrollo industrial— se harán referencias más detenidas en el capítulo siguiente. Mientras tanto, los antecedentes generales que ya se han presentado en secciones anteriores permiten siquiera un intento de evaluación general acerca del grado de dinamismo que en efecto ha logrado mostrar la industria latinoamericana en el curso de su desarrollo histórico.

Por supuesto, su grado de dinamismo no puede juzgarse en abstracto, sino en el contexto de las características generales del desarrollo económico de América Latina, entre las que destacan un crecimiento a largo plazo muy lento del sector agropecuario, de gran peso relativo en el total del producto y una evolución también muy moderada del ingreso por habitante. En definitiva, no se trata de ver si bajo otras condiciones generales podría haberse dado un desarrollo industrial más intenso, sino de juzgar la medida en que, bajo las condiciones efectivamente imperantes, la industria ha sido un factor de retraso en el proceso o un elemento verdaderamente dinámico, capaz de influir en el desarrollo de los demás sectores.

La complejidad del problema no permite esperar respuestas precisas, sino apenas algunos indicios más o menos objetivos. En lo que sigue, se comenzará por examinar algunos indicadores generales, tales como la evolución de la producción industrial por habitante, referida tanto a la población total como a la población urbana, y las relaciones entre el crecimiento del producto industrial y el del producto total; se procurará, además, comparar estas últimas relaciones con las registradas por otras economías durante períodos semejantes. En seguida, se presentarán algunos cálculos hipotéticos sobre la evolución que podría haber tenido la demanda de manufacturas con los parámetros que más adelante se indican. Los resultados de esos cálculos serán confrontados con las variaciones que han experimentado el abastecimiento interno y las importaciones. El resultado de esta comparación permite formarse una idea sobre la proporción en que el crecimiento industrial ha podido exceder el campo de la mera sustitución de importaciones para traducirse en expansión efectiva del consumo de productos manufacturados. Las indicaciones que de allí fluyan acerca del avance o retraso relativo del proceso de industrialización en América Latina se compararán con relaciones internacionales tomadas de otros estudios, que vinculan la producción industrial al nivel medio de ingreso por habitante y al tamaño absoluto de la población. Finalmente, se procurará evaluar las diferencias relativas en su avance industrial de las propias economías latinoamericanas entre sí, mediante relaciones derivadas exclusivamente de los antecedentes regionales, incluidos factores adicionales que parecen tener particular importancia en el caso de América Latina, como ocurre con el grado de urbanización y la importancia relativa del sector externo.

Los primeros indicadores mencionados, referentes a la producción industrial por habitante, muestran, como era lógico esperar, una expansión apreciable a largo plazo. Las informaciones disponibles no permiten elaborar series con respecto al conjunto de la región sino para un período relativamente corto.<sup>26</sup> Además, las acentuadas diferencias entre países no otorgarían

---

<sup>26</sup> Para el decenio comprendido entre 1950 y 1960, por ejemplo, puede estimarse que en el conjunto de América Latina el producto industrial por habitante aumentó desde cerca de 80 a algo menos de 110 dólares por persona.

probablemente mucha significación a los totales regionales. Así, por ejemplo, en la Argentina —donde se parte de una base relativamente alta y en que los aumentos de población, por lo menos a comienzos del período, están influidos no sólo por el crecimiento vegetativo sino también por fuertes movimientos migratorios— el proceso ha sido relativamente lento. Las indicaciones fragmentarias que pueden reunirse llevarían a concluir que el producto industrial por persona se duplicó en el período comprendido entre comienzos de siglo y fines de los años treinta, y no llegó a hacerlo en los 35 años transcurridos entre 1925 y 1960. En Chile, aunque a un ritmo algo más rápido, el crecimiento del producto industrial por habitante tampoco ha sido muy acentuado, ya que registra una tasa media de aumento acumulativo anual de 2.9 por ciento entre 1930 y 1963.<sup>27</sup> En cambio, durante igual período llegó a más que cuadruplicarse en el Brasil y Colombia, y a algo más que triplicarse en México.

De otra parte, son mucho menos favorables los resultados de un cotejo del crecimiento industrial con el de la población urbana, en atención al ritmo particularmente rápido de urbanización que se ha señalado. Durante el período de postguerra, y más exactamente en los quince años comprendidos entre 1945 y 1960, el producto industrial por persona urbana prácticamente se estabilizó en el caso de Chile, apenas aumentó en el Ecuador y su incremento fue de alrededor de 25 por ciento en la Argentina y México, mientras que representó 50 por ciento en Colombia y 90 por ciento en el Brasil. Una estimación para el total de América Latina limitada al período 1950-60 —en que el ritmo de industrialización declinó en varios países importantes— señalaría un aumento de la producción manufacturera por persona urbana de 19 por ciento, es decir una tasa media de alrededor de 1.5 por ciento anual.

La comparación respecto de la población urbana en lugar de la población total pudiera parecer en cierta medida arbitraria. Sin embargo, hay más de una razón que la justifique. En primer término, los bajísimos niveles de ingreso por habitante que prevalecen en las zonas rurales de América Latina —con características, además, particularmente regresivas en su distribución— determinan que aunque la población rural representa todavía alrededor de la mitad de la población latinoamericana constituye un mercado muy débil aun para los productos manufacturados de consumo más difundido. Los bajos índices de mecanización agrícola y el retraso técnico, que se traducen en escasa utilización de insumos industriales, debilitan asimismo la capacidad de los sectores rurales para absorber manufacturas intermedias y bienes de capital. De otra parte, como se comprobará en párrafos posteriores, el grado de urbanización ha sido hasta el presente uno de los factores que ha actuado como efectivo estímulo al desarrollo industrial de la región.

Así, pues, aunque cabe mantener algunas reservas a propósito de estas relaciones, no deja de ser significativo el comportamiento que ha venido observándose en la evolución del producto industrial por habitante urbano. En el fondo, el problema no puede sin embargo desvincularse del ritmo global de desarrollo que han registrado las economías latinoamericanas. En este sentido, aunque insuficiente desde el punto de vista del crecimiento urbano, el proceso de industrialización ha superado en velocidad a la expansión de la economía en su conjunto, lo que se ha traducido en un aumento a largo plazo de la participación del producto industrial en el producto total, conforme se ha comentado ya en párrafos anteriores. En cuanto a las tendencias más recientes, el cuadro 1 recoge las informaciones disponibles para el período 1950-62,

---

<sup>27</sup> Más lento aún aparece el ritmo de crecimiento de la producción industrial por habitante.

### Cuadro 1

AMERICA LATINA: RELACIONES ENTRE EL CRECIMIENTO INDUSTRIAL  
Y EL DEL TOTAL DEL PRODUCTO INTERNO, 1950-62<sup>a</sup>  
(*Relación entre el aumento porcentual del producto industrial y el  
del producto total entre los años extremos del período*)

Argentina . . . . .	1.24
Bolivia . . . . .	0.26
Brasil . . . . .	1.90
Colombia . . . . .	1.56
Costa Rica . . . . .	1.28
Chile . . . . .	0.91
Ecuador . . . . .	0.94
El Salvador . . . . .	1.01
Guatemala . . . . .	1.09
Haití . . . . .	1.52
Honduras . . . . .	2.94
México . . . . .	1.28
Nicaragua . . . . .	1.51
Panamá . . . . .	1.41
Paraguay . . . . .	0.68
Perú . . . . .	1.49
Uruguay . . . . .	1.80
Venezuela . . . . .	1.46

<sup>a</sup> Exceptuadas Cuba y la República Dominicana, por insuficiencia de la información disponible.

expresadas en términos de las relaciones entre las dos series, que a su vez podrían interpretarse como indicativas de la elasticidad mostrada por el desarrollo industrial respecto al aumento del producto total durante los años de postguerra.

Cabe observar los amplios márgenes de variación que muestra esa elasticidad para los distintos países de la región: en cuatro de los 18 países considerados, el crecimiento industrial resultó inferior al del producto total, mientras en otros cinco se registraron elasticidades más bien moderadas. De otra parte, el nivel de la elasticidad media que resulta para el conjunto de los países considerados, igual a 1.38, queda muy influido por la expansión de la industria del Brasil, cuya exclusión disminuiría esa relación a sólo 1.15. Compárese esta última con la obtenida en un estudio en que se aborda el problema apoyándose en un elevado número de observaciones correspondientes a países de las distintas regiones del mundo,<sup>28</sup> si bien referidos a períodos actuales y no a cifras históricas. Se concluye allí que la elasticidad —ingreso de la manufactura total es alrededor de 1.37, lo que significa —en los términos de ese estudio— que “suponiendo una población constante, el valor añadido de la industria aumenta algo más de un tercio más que proporcionalmente al ingreso per cápita”.

En parte, pudiera explicarse que no sea significativamente mayor la elasticidad mostrada por la industria latinoamericana teniendo en cuenta que la expansión de los servicios ejerce gran influencia sobre el crecimiento del producto regional, y que el significado de los servicios como aporte adicional al producto en términos reales queda sujeto a más de alguna reserva.

En todo caso, de estos cotejos podría concluirse que, a pesar de haber esta-

<sup>28</sup> Véase *Estudio del crecimiento industrial* (ST/ECA/74), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.II.B.2), pp. 7-8.

Cuadro 2

ESTIMACIONES DE LA DISPONIBILIDAD DE PRODUCTOS  
MANUFACTURADOS EN CINCO PAISES  
LATINOAMERICANOS, 1929  
(Millones de dólares de 1960)

	<i>Valor bruto de la producción interna</i>	<i>Importación de manufacturas</i>	<i>Disponibilidad de productos manufacturados</i>
Argentina . . . . .	4 589.5	1 326.9	5 916.4
Brasil . . . . .	2 081.5	707.6	2 789.1
Chile . . . . .	481.0	541.8	1 022.8
Colombia . . . . .	282.6	267.2	549.8
México . . . . .	1 637.1	418.5	2 055.6
<i>Total . . . . .</i>	<i>9 071.7</i>	<i>3 262.0</i>	<i>12 333.7</i>

do presente un ritmo de desarrollo global, el proceso de industrialización, que ha sido uno de los factores en este proceso general, no ha logrado alcanzar en América Latina un carácter dinámico particularmente acentuado, por lo menos en el período de postguerra y con algunas excepciones importantes, entre las que destaca claramente la del Brasil.

Una conclusión similar parece sugerir el análisis del problema desde un ángulo diferente, como el que ofrece el examen de la evolución a largo plazo de la disponibilidad total de productos manufacturados. Como se señaló en secciones anteriores al hacer referencia al proceso de sustitución de importaciones, la drástica contracción del coeficiente de importaciones plantea la interrogante de hasta dónde el crecimiento industrial latinoamericano ha sido capaz de ir más allá del recambio de una corriente de abastecimientos importados para traducirse en una expansión efectiva de los niveles de consumo de productos manufacturados.

De nuevo, las limitaciones de información obligan a recurrir a cálculos de naturaleza más bien hipotética y limitados a unos pocos países del área, si bien incluyen algunos de los más significativos desde el punto de vista de su tamaño absoluto y grado de industrialización. Con éstas y otras reservas de carácter estadístico, considérese una estimación burda de la disponibilidad de productos manufacturados hacia 1929 en cinco países de la región, calculada como suma de los valores brutos de la producción industrial y los valores c.i.f. de las importaciones, valoradas en todos los casos en dólares de 1960. (Véase el cuadro 2.)

Admítase ahora, a los efectos de estos cálculos ilustrativos, que para cada uno de los países pueda evaluarse una demanda potencial de importaciones estimando una elasticidad media —por ejemplo, igual a 1.3— de las importaciones respecto al producto bruto y aplicando esa elasticidad al crecimiento mostrado por el producto interno en el período 1929-60.<sup>29</sup> Las diferencias entre esas demandas potenciales y las importaciones efectivas de 1960 constituirían así un reflejo de lo que podría calificarse como exigencias de aumento de la producción manufacturera a los solos efectos de atender a la sustitución de importaciones; en consecuencia, la confrontación de tales exigencias con

<sup>29</sup> Se observará que los criterios con que se formulan estos cálculos hipotéticos difieren de los presentados en la sección anterior, por lo menos en tres aspectos: a) la demanda potencial de importaciones se estima admitiendo una elasticidad de demanda de importaciones respecto al producto, en vez de hacerlo manteniendo el mismo coeficiente de 1929; b) se procura limitar el valor de las importaciones a la de productos

Cuadro 3

ESTIMACIONES DE LA PARTICIPACION DE LA PRODUCCION INTERNA Y  
LAS IMPORTACIONES EN EL AUMENTO DE LA DISPONIBILIDAD  
TOTAL DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN CINCO  
PAISES LATINOAMERICANOS

(Aumentos entre 1929 y 1960, expresados en millones de dólares de 1960)

	<i>Importaciones</i>			<i>Produc- ción interna</i>	<i>Dispo- nibilidad total</i>
	<i>Demanda potencial</i>	<i>Importa- ciones efectivas</i>	<i>Efectos de la susti- tución</i>		
Argentina	2 553	— 294	2 847	9 509	9 215
Brasil	2 612	518	2 094	11 119	11 637
Chile	738	— 62	800	1 969	1 907
Colombia	883	230	653	2 371	2 601
México	1 932	925	1 007	5 107	6 032
<i>Total</i>	<i>8 718</i>	<i>1 317</i>	<i>7 401</i>	<i>30 075</i>	<i>31 392</i>

el incremento experimentado entre iguales años por los valores de la producción industrial, permitiría apreciar la proporción en que el proceso de industrialización habría atendido a la sustitución de importaciones y de su posible efecto dinámico desde el punto de vista de la ampliación del abastecimiento total de productos manufacturados. (Véase el cuadro 3.)

Como puede apreciarse, para el conjunto de esos cinco países cabría concluir que casi un 25 por ciento de la expansión de la producción interna correspondió exclusivamente a la sustitución de importaciones. Esta evaluación general es resultado de variaciones muy dispares entre los cinco países de que se trata. En efecto, la expansión con fines sustitutivos habría representado casi la mitad del aumento de la producción industrial chilena, y no menos del 30 por ciento de la de Argentina y de Colombia, proporciones que resultan inferiores en los casos del Brasil y México (alrededor de 20 por ciento). A su vez, tales disparidades tienen mucho que ver con las tendencias generales del crecimiento del ingreso y su distribución, factores que sólo en parte son atribuibles a la intensidad y características del desarrollo industrial. Pero aunque esas y otras reservas aconsejen no poner excesivo acento en las situaciones particulares, queda confirmado en general el papel fundamental que ha desempeñado la sustitución de importaciones como factor de impulso dinámico al proceso de la industrialización latinoamericana, llegando en algunos casos a superar o equiparar los incentivos derivados de la expansión del total de la demanda interna.

Con todo, es apreciable el aumento en términos absolutos de la disponibilidad total de manufacturas, ya que su valor en términos reales se triplicó con creces entre 1929 y 1960, para el conjunto de esos cinco países, merced a la duplicación de las cifras correspondientes a la Argentina y Chile y a aumentos más acentuados en las del Brasil, Colombia y México.

Tales aumentos resultan de magnitud más modesta cuando se los relaciona

---

manufacturados, excluyendo los bienes primarios, y c) la producción interna se valoriza en valores brutos de producción y no en términos de valor agregado. Se trata además, de una evaluación muy general, cuya aplicabilidad estricta a un país determinado tendría que calificarse cuidadosamente, a fin de reconocer distintos factores —por ejemplo, diferencias en la estructura de la economía o en la disponibilidad de recursos básicos— que pudieran llevar a considerar elasticidades distintas para cada país.

Cuadro 4

ESTIMACIONES DE LA EVOLUCION A LARGO PLAZO DE LA  
DISPONIBILIDAD TOTAL DE MANUFACTURAS EN CINCO  
PAISES LATINOAMERICANOS, 1929 Y 1960

(Totales en millones de dólares de 1960; cifras por  
habitante en dólares de 1960)

	Disponibilidad total		Disponibilidad por persona		Disponibilidad por habitante urbano	
	1929	1960	1929	1960	1929	1960
Argentina	5 916	15 131	510	722	963	1 068
Brasil	2 789	14 426	85	205	303	536
Chile	1 023	2 930	238	384	481	603
Colombia	550	3 151	77	204	296	442
México	2 056	8 088	126	225	376	410
<i>Total o promedios</i>	<i>12 334</i>	<i>43 726</i>	<i>171</i>	<i>291</i>	<i>498</i>	<i>600</i>

con el crecimiento demográfico que tuvo lugar entre esos años y particularmente con el de la población urbana. (Véase el cuadro 4.)

Las situaciones individuales requerirían una vez más de determinadas calificaciones, como las que surgirían por ejemplo de tener en cuenta las diferencias en los niveles absolutos que registraban los distintos países en el período que se toma como base de referencia.

En suma, a pesar del progreso que registran los niveles promedios de ingreso y de la elasticidad de demanda relativamente alta, que suele asociarse al consumo de productos manufacturados, los antecedentes que se han venido examinando no muestran aumentos en la disponibilidad de manufacturas de intensidad particularmente elevada, lo que a su vez podría interpretarse como un indicio más de cierta debilidad en el proceso de industrialización de América Latina considerada en su conjunto, aunque con diferencias apreciables de uno a otro país.

Las propias informaciones actuales —susceptibles de extenderse a mayor número de países de la región y menos sujetas a las reservas estadísticas que cabe tener presente a propósito de los antecedentes retrospectivos— tienden a confirmar esa conclusión. En efecto, las relaciones registradas en años recientes entre el producto industrial y el nivel del ingreso parecen mostrar en América Latina una asociación menos estrecha que en otras áreas, y una más baja elasticidad del desarrollo industrial con respecto a esos niveles. Así ocurre aunque se tengan en cuenta explícitamente los efectos del tamaño absoluto de la población, que en muchos países de la región podrían considerarse como obstáculos para lograr un grado más avanzado de industrialización.

Resulta útil a este respecto una referencia más detenida al estudio sobre el crecimiento industrial mencionado en párrafos anteriores, en el que —apoyándose en informaciones sobre 53 países, 14 de los cuales pertenecen a América Latina— llegó a establecerse un alto grado de correlación entre el producto industrial y el ingreso por habitante y el tamaño de la población.<sup>30</sup> Con muy

<sup>30</sup> Véase *Estudio del crecimiento industrial, op. cit.* Las relaciones correspondientes se expresan mediante la ecuación  $\log V_0 = -1.637 + 1.369 \log y + 1.124 \log P$ . En ella  $V_0$  representa el producto industrial, en términos de valor agregado, medido en millones de dólares (a precios de 1953), y el ingreso por habitante medido en dólares (también a precios de 1953) y  $P$  la población en millones de personas. Las variables y los términos constantes se expresan en logaritmos comunes.

pocas excepciones, la utilización de los mismos parámetros —de elasticidad del producto industrial respecto al ingreso y la población— conduciría, con respecto a las cifras básicas latinoamericanas correspondientes a 1960, a valores “calculados” del producto industrial sistemáticamente superiores a los que efectivamente se registran. Las diferencias, aunque exageradas por definiciones no estrictamente homogéneas de las variables,<sup>31</sup> llegan a ser considerables. Así por ejemplo, el producto industrial efectivo sólo representaría 70 por ciento del “normal” en la Argentina y el Brasil, y proporciones aún inferiores en otros países de la región: entre 60 y 66 por ciento en los casos de Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, y menos de 60 por ciento en los de Colombia y México.

Una relación similar deducida exclusivamente de las informaciones latinoamericanas para el año 1960 conduce a resultados significativamente diferentes. Resaltan, en particular, las diferencias en los coeficientes que reflejan la influencia relativa del nivel de ingreso y el tamaño de la población: el primero resulta ser de aproximadamente 1.28, en comparación con 1.37 de la relación internacional, mientras los valores respectivos para el segundo son de 1.17 y 1.12. En otras palabras, el tamaño absoluto de la población resulta ser en América Latina un factor relativamente más importante, mientras declina el carácter determinante del nivel de ingreso por persona. Esa declinación se acentúa todavía más si, junto a las variables anteriores, se tienen en cuenta otras que reflejan la influencia del grado de urbanización (expresado en porcentaje de la población urbana respecto a la población total) y la importancia relativa del sector externo (reflejada en los respectivos coeficientes de importación).

En resumen, se llega a las siguientes relaciones de las cuales la primera corresponde a la comparación internacional —tomada del estudio mencionado— y las otras a los cálculos que se han formulado con referencia exclusiva a los países latinoamericanos:

$$\begin{aligned}\log V_o &= -1\,637 + 1\,369 \log y + 1\,124 \log P \\ \log V_o &= -1\,709 + 1\,283 \log y + 1\,173 \log P_t \\ \log V_o &= -1\,742 + 1\,084 \log y + 1\,174 \log P_t + 0.336 \log P_u \\ \log V_o &= -1\,460 + 1\,016 \log y + 1\,100 \log P_t + 0.501 \log P_u - 0.297 \log C\end{aligned}$$

en las que  $V_o$  representa el producto industrial (en millones de dólares),  $y$  el producto por habitante (en dólares anuales por persona),  $P_t$  la población total (en millones),  $P_u$  el grado de urbanización (en porcentos de la población urbana sobre el total) y  $C$  el coeficiente de importaciones.

Es significativa la disminución persistente de la elasticidad del producto industrial respecto al producto o ingreso total por habitante conforme se circunscriben las observaciones a América Latina y se añaden en estas últimas los factores adicionales del grado de urbanización y el coeficiente de importaciones. Con las relaciones que actualmente se registran para el conjunto de América Latina, en ausencia de nuevos impulsos de urbanización y sustitución de importaciones, el desarrollo industrial tendería a exceder en medida muy escasa el ritmo de crecimiento del producto total, y serían en consecuencia muy débiles los avances ulteriores en el grado de industrialización.

Cabe anotar que, por la forma misma en que se las ha definido, esas relaciones muestran un grado de asociación muy estrecho, con altísimos coeficientes de correlación entre las variables que incluyen y particularmente res-

<sup>31</sup> En atención a la información disponible, en la relación mencionada se utilizaron para los países latinoamericanos las cifras correspondientes al producto bruto por habitante en dólares de 1960, en lugar de las de ingreso por persona en dólares de 1953.

pecto de la población total y el nivel de ingresos. Sin embargo, para una evaluación más precisa de los factores que en mayor medida han influido en el desarrollo industrial de la región, sería más apropiado referirlas al grado de industrialización (reflejado por ejemplo en la participación porcentual del producto manufacturero en el producto total) en lugar de hacerlo a la cuantía absoluta del producto industrial. Como se describe detenidamente en el anexo estadístico, al hacerlo así no resulta un grado de asociación muy estrecho con ninguna de las cuatro variables consideradas aisladamente, pero sí con el conjunto de ellas, y el nivel del ingreso por habitante incluso tiende a aparecer como menos relevante que las otras.<sup>32</sup>

Además de una caracterización general como la que se ha venido intentando acerca de la naturaleza más o menos dinámica del proceso de industrialización en América Latina, las relaciones que se han comentado sirven también para evaluar la posición relativa de los distintos países latinoamericanos entre sí desde el punto de vista de su avance en el desarrollo industrial. Si se tienen en cuenta los respectivos niveles de producto por habitante, población total, por ciento de población urbana y coeficiente de importaciones registradas en 1960, por ejemplo, podrían deducirse apoyándose en la relación más amplia de las referidas a los valores absolutos del producto industrial, cifras indicativas de los valores "normales" o "teóricos" para ese producto. Se trataría de calificaciones referidas al conjunto de América Latina, sin otro significado que uno estrictamente comparativo, pero útil a los efectos de confrontarlas con lo que efectivamente alcanzó cada uno de los países incluidos en esos cálculos. Los resultados de esa comparación, cuyo detalle se consigna en el anexo estadístico, pueden resumirse en la siguiente forma, atendiendo al grado de desviación entre los valores reales y los teóricos:

a) Países cuyo producto industrial excede en más de 20 por ciento a los valores teóricos (Honduras, Paraguay);

b) Países cuyo producto industrial excede entre 10 y 20 por ciento a los valores teóricos (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú);

c) Países cuyo producto industrial no difiere en más de 10 por ciento de los valores teóricos (Bolivia, Chile, Haití, México, Nicaragua, Uruguay);

d) Países cuyo producto industrial es inferior entre 10 y 20 por ciento a los valores teóricos (Panamá);

e) Países cuyo producto industrial es inferior en más de 20 por ciento a los valores teóricos (Colombia, El Salvador, Guatemala, Venezuela).

El carácter estático de esta apreciación —que se refiere exclusivamente a la situación de 1960 y no a las tendencias ocurridas durante determinados períodos— explica situaciones que pudieran considerarse contradictorias con análisis anteriores. Así, por ejemplo, la Argentina aparece en un rango similar al del Brasil, a pesar de que el dinamismo industrial mostrado por este último país en el transcurso de los últimos decenios ha sido notoriamente mayor. Sin embargo, la posición argentina refleja los resultados de un proceso industrial más antiguo que, por más que se haya debilitado posteriormente, la coloca todavía en lugar relativamente adelantado desde este punto de vista. Lo contrario ocurre en el caso de México, cuyo ritmo más rápido de crecimiento industrial no parece haberlo llevado todavía a una situación tal que llegue

---

<sup>32</sup> Los coeficientes de correlación simple entre el grado de industrialización y el ingreso por habitante, la población total, el porcentaje de población urbana y el coeficiente de importaciones son iguales a 0.57, 0.67, 0.55 y 0.57, respectivamente, y el coeficiente de correlación múltiple tomando simultáneamente las cuatro variables independientes resulta igual a 0.85. Finalmente, los coeficientes de correlación parcial acentúan todavía más la importancia relativa de las variables distintas de las del nivel de ingreso medio por persona.

a exceder los niveles que pudieran considerarse “normales” en atención a su población, nivel de ingresos, grado de urbanización y coeficiente de importaciones. El examen de las tendencias de estas variables en los últimos explica igualmente que aquellos países donde el grado de industrialización es todavía bajo aparezcan prácticamente en todas las categorías, incluidas las extremas.

A la luz de los factores señalados, y de otros, resulta difícil atribuir validez a cualquier generalización que se pretenda formular a propósito del desarrollo industrial de América Latina en su conjunto. Con todo, y a riesgo de simplificaciones excesivas, de la serie de consideraciones expuestas en este capítulo parecería deducirse como conclusión general que la contribución de la industria manufacturera ha sido de gran importancia en varios aspectos, pero que al mismo tiempo, el proceso de industrialización no ha alcanzado la intensidad ni se ha ajustado a modalidades compatibles con algunas de las exigencias que emanaban de la propia realidad latinoamericana. Así por ejemplo, puede afirmarse que la industrialización fue instrumento eficaz para superar las limitaciones al desarrollo general que imponía el comportamiento poco favorable del sector externo, mediante esfuerzos fructíferos de sustitución de importaciones, pero que no ha sido igualmente eficaz en reemplazar a éste como elemento de impulso a una dinámica propia de crecimiento; la producción manufacturera por persona ha venido expandiéndose de manera significativa, pero las tasas de crecimiento resultan bien modestas cuando se las relaciona con el aumento de la población urbana y sobre todo cuando se tiene en cuenta la evolución de la disponibilidad total de productos manufacturados por habitante; se ha logrado una ampliación persistente del número absoluto de personas ocupadas en actividades manufactureras, pero la participación del empleo industrial en el total de la población activa muestra niveles más bien bajos a la luz de comparaciones internacionales, a la par que ha venido disminuyendo su importancia relativa en el conjunto del empleo urbano; la diversificación que ha ido acompañando a su crecimiento global ha tenido efectos contradictorios, al extenderse en exceso a una amplísima gama de productos terminados mientras se ha retrasado la consolidación de actividades orientadas hacia la producción de bienes intermedios, lo que ha acrecentado la vulnerabilidad de las economías frente a las fluctuaciones de la capacidad para importar; y el desarrollo industrial tampoco parece haber contribuido suficientemente a mejorar la distribución del ingreso, ni a una mayor integración económica, ya sea dentro de cada país o en el ámbito regional.

Dentro de ese cuadro general, se observa una gran diversidad de situaciones particulares: desde países en que la industria manufacturera ha llegado a representar una proporción considerable del total del producto interno hasta otros en que esa participación es todavía muy baja; desde algunos que han cubierto importantes etapas en el abastecimiento propio de la mayoría de las manufacturas de consumo duradero y no duradero y una gama apreciable de bienes de capital e importantes productos intermedios, para comenzar a adentrarse en fabricaciones más complejas, hasta otros en que todavía no se consolidan suficientemente las llamadas “industrias tradicionales”.

Por otra parte, esa diversidad de situaciones aparece sólo parcialmente ligada a los respectivos niveles de ingreso por habitante; en cambio, el tamaño absoluto de la población, el grado de urbanización y el carácter más o menos imperioso de las exigencias de sustitución de importaciones, resultan ser importantes factores explicativos adicionales. A su vez, algunos de estos factores vienen acusando recientemente claros signos de debilitamiento, susceptibles de asociarse en gran medida a los niveles ya alcanzados. Así por ejemplo, en algunos países de la región los coeficientes actuales de importación se cuentan entre los más bajos del mundo, de manera que la sustitución difícilmente podría seguir constituyendo en ellos un factor principal de impulso dinámico

al proceso ulterior de industrialización. De igual manera, la concentración demográfica en unos cuantos centros urbanos ha llegado también en términos relativos a ser característica de América Latina, incluso en mayor medida que en las zonas industrializadas, lo que suscita creciente preocupación por diseñar políticas que tiendan a un desarrollo regional más equilibrado.

Estos y otros factores hacen pensar que el proceso latinoamericano de industrialización se enfrenta, o está próximo a hacerlo, a necesidades fundamentales de reorientación y tiende a apoyarse en estímulos distintos de los que han tenido papel preponderante en su evolución histórica. Es importante señalar, además, que pese a los niveles y etapas muy dispares de desarrollo industrial de los diferentes países de la región, esas necesidades de reorientación parecen estar planteando simultáneamente en la mayoría de ellos. Los países que cuentan con mercados internos más amplios coinciden por lo general con aquellos en que se ha ido más lejos en la sustitución de importaciones y se han cubierto etapas relativamente más avanzadas del proceso de industrialización; entrar a nuevas etapas bajo las condiciones actuales plantearía, en consecuencia, nuevos problemas y podría implicar crecientes sacrificios en cuanto a productividad y eficiencia. En otros, de tamaño demográfico y nivel de ingreso intermedios, donde aquellas limitaciones surgen en etapas menos avanzadas del proceso, la potencialidad de sustitución de importaciones ha sido también cubierta en buena medida, a la par que han llegado a mostrar una diversificación industrial relativamente amplia. En otros, en fin, donde la importancia relativa del sector externo es todavía bastante grande y en los que en consecuencia parecería haber ancho campo para el desarrollo de actividades sustitutivas, son también más drásticas las limitaciones que impone el tamaño de su propio mercado interno, aun en las etapas menos avanzadas de desarrollo en que se encuentran al presente.

Se reconocen, por supuesto, determinadas excepciones. En algún caso, una magnitud relativamente amplia de la población y el nivel de ingreso se asocia a oportunidades también mayores de sustitución de importaciones, mientras en otros se acentúa la coincidencia de factores adversos. Como es lógico, cualquier evaluación comparativa —como la que se ha presentado en párrafos anteriores— permite apreciar situaciones más holgadas y más rigurosas en cuanto a posibilidades de desarrollo. Sin embargo, lo que importa señalar es que en las condiciones actuales el carácter adverso o favorable de esas distintas situaciones no aparece asociado necesariamente al tamaño del país o a la etapa de industrialización en que se encuentre: como se ha visto en la distinción de categorías según las relaciones entre los valores efectivos y “teóricos” del producto industrial, aparecen por igual en los distintos grupos de países de diferente grado de industrialización y tamaño del mercado, lo que refuerza la conclusión de que se está ante problemas de proyección bastante generalizada al conjunto de la región.

Si así fuera, querría decir que las exigencias anteriores de industrialización se verán en el futuro reemplazadas o acentuadas por otras; así por ejemplo, en el marco de una expansión lenta de las exportaciones de productos primarios, a las necesidades anteriores de sustitución de importaciones se añadirán las de incorporación de productos manufacturados a las corrientes tradicionales de la exportación latinoamericana, ya sea en su comercio recíproco o con otras áreas fuera de la región. Los objetivos ocupacionales, a su vez, seguirán demandando alguna contribución por parte de la industria fortalecida por la situación de empleo ya existente en los centros urbanos, a la par que de más difícil cumplimiento por el carácter de las nuevas etapas de desarrollo industrial que habrán de cubrirse y la asimilación de tecnologías más modernas que ellas suponen. Aun con un grado razonable de éxito en la promoción de las exportaciones de manufacturas, la insuficiencia dinámica del

sector externo acentuará el papel que en tal sentido tendrá que desempeñar la industria manufacturera, lo que exige más que una respuesta meramente pasiva a los estímulos de la demanda bajo las condiciones imperantes, consideración que tiene a su vez importantes implicaciones para las modalidades del desarrollo industrial y, en particular, para la aptitud de la industria para transferir al conjunto de la economía —entre otras, por la vía de sus precios relativos— una parte de los frutos de su progreso técnico.

Por supuesto, no todo depende de lo que pueda hacerse dentro de la propia industria. Las limitaciones de mercado, por ejemplo, están ligadas en gran medida al retraso rural y a los factores institucionales que lo determinan, y de manera más general a las características de la distribución del ingreso. Un proceso de redistribución progresiva del ingreso no sólo podría tener importantes efectos sobre la demanda global de productos manufacturados, sino que acentuaría la de manufacturas de consumo difundido otorgándole, al menos temporalmente, un carácter dinámico a las industrias que en las condiciones presentes se las califica de “vegetativas”, coincidentes además con las que tienen mayor capacidad de absorción de mano de obra. De igual manera, el desarrollo de actividades industriales con vistas a la exportación no sólo acrecienta las exigencias de eficiencia en el propio sector industrial, sino también en aquellos que tienen que proveerle las materias primas y servicios complementarios indispensables.

Pero sin negar a la industria su interdependencia con respecto a las condiciones del conjunto del medio económico en que se desenvuelve, puede afirmarse que está llamada, por sus características mismas, a constituir el principal elemento de impulso a esos cambios estructurales, responsabilidad a la que en el pasado no parece haber respondido suficientemente.

## *Capítulo II*

### CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA

La intensidad y modalidades del proceso histórico de industrialización, conforme acaban de reseñarse, han impreso muchas de las características actuales de la industria latinoamericana, así como las diferencias sustanciales que cabe anotar entre los distintos países de la región. Precisar mejor esas características y sistematizar las principales informaciones básicas en que se apoyan son pasos imprescindibles para esclarecer los principales problemas y llegar a fundamentar algunas indicaciones acerca de las orientaciones principales que conviniere acentuar o incorporar a la política industrial seguida hasta el presente.

A ese objetivo responde el presente capítulo, si bien las consideraciones han de limitarse, por razones de disponibilidad de informaciones y antecedentes básicos, a algunos de los aspectos más relevantes. Se procurará ante todo caracterizar lo que puede definirse como "establecimiento industrial": su número y tamaño; importancia y rasgos distintivos de la artesanía y la industria fabril propiamente dicha, y dentro de ésta de lo que suele calificarse como pequeña, mediana y gran industria; la fisonomía del establecimiento industrial según niveles y composición de la producción manufacturera; sus formas de organización jurídica: las capacidades de organización y administración de la industria, etc.

Después serán examinados los aspectos esenciales relativos al capital industrial. En particular, se procurará resumir los antecedentes disponibles acerca de la magnitud global del capital acumulado por la industria y su relación con el producto manufacturero; la composición del capital industrial por tipos de activos; el grado de capitalización según tamaño de los establecimientos y tipos de actividad; y especialmente la mayor o menor eficiencia con que se está utilizando el capital disponible, es decir, el aprovechamiento de la capacidad instalada y los factores que lo influyen.

En tercer lugar, se tratará de la ocupación industrial, incorporando las clasificaciones más significativas y procurando precisar sus características: el empleo artesanal y fabril, su distribución por ramas de industrias y por categorías ocupacionales, etc. Se recogerán los antecedentes principales relativos a la calificación y grado de capacitación de la fuerza de trabajo industrial, y acerca de los programas especiales de entrenamiento de mano de obra que han venido desarrollándose en la región, así como las remuneraciones y condiciones generales de trabajo de la población activa ocupada en el sector manufacturero, incluidos los aspectos relativos a su organización sindical y capacidad de negociación.

Analizados así los principales factores productivos que utiliza la industria, llegará el momento de examinar los resultados de su actividad en períodos recientes, con apoyo en las informaciones básicas relativas al nivel y composición de la producción manufacturera, conforme se deducen de los últimos censos o encuestas industriales efectuados en los distintos países de la región.

Ese análisis general se complementará con la presentación resumida de algunos estudios especializados sobre ramas determinadas de la actividad manufacturera, que tienen particular importancia en el panorama actual de la industria latinoamericana. Como no se trata sino de ilustrar desde el ángulo de algunos sectores específicos la naturaleza y variedad de problemas que pueden quedar insinuados en el análisis general, esa presentación se limitará a unas pocas actividades representativas de situaciones diferentes: la industria textil, la de papel y celulosa, las industrias químicas, la industria siderúrgica y las industrias mecánicas.

Apoyándose en los antecedentes relativos a la producción interna y al comercio exterior de productos industriales, se procurará presentar un cuadro lo más amplio posible de la disponibilidad de manufacturas, en términos totales y por tipos de productos, tanto según su origen por ramas de actividad industrial como según su utilización (productos intermedios, bienes de consumo y bienes de capital). Se estará con ello en condiciones de apreciar la situación actual respecto al nivel y composición del consumo de productos manufacturados, así como las proporciones en que concurren la producción interna y las importaciones a atender las necesidades de abastecimiento de las distintas categorías de productos industriales.

Por último, se abordará uno de los problemas más importantes que ha llegado a confrontar la industria latinoamericana: el de sus altos niveles de costos y precios. Además de procurar una evaluación cuantitativa de los precios relativos de los productos manufacturados en los mercados de la región, se tratará de examinar la medida en que esos precios están determinados por costos de producción igualmente elevados, y de analizar algunos de los factores que pudieran considerarse determinantes de estos últimos.

En suma, se trata de complementar el análisis histórico del capítulo anterior con una presentación más bien descriptiva y de sistematización de informaciones acerca de la situación actual de la industria, a fin de ampliar una interpretación del proceso de desarrollo industrial de la región que, junto al análisis de la política industrial de que se ocupará el capítulo siguiente, permita anticipar algunos de los problemas y exigencias que pueden plantearse para la continuación ulterior del proceso latinoamericano de industrialización.

### *1. El establecimiento industrial*

Según los últimos censos o encuestas industriales disponibles con respecto a 18 de los 20 países latinoamericanos, la industria de la región comprendería al presente algo más de 400 000 unidades que se califican como "establecimientos industriales". A su vez, las características de esa unidades pudieran considerarse como uno de los indicadores más ilustrativos de lo que ha llegado a ser la industria de América Latina; sin embargo, y además de las reservas respecto a su número que se formularán a continuación, difícilmente se justificaría un intento de caracterización del establecimiento industrial definido en su sentido más amplio, en vista de que incluiría simultáneamente actividades tradicionales y desarrollos recientes, unidades que exhiben formas anticuadas de producción y otras que representan la incorporación de tecnologías modernas, y además en proporciones y grados variables de conformidad con las apreciables diferencias que cabe reconocer entre los distintos países de la región. Más que una tipología de conjunto, se requiere, pues, de esfuerzos de caracterización que tengan en cuenta al menos algunos de los factores principales de diferenciación dentro de esa variedad de situaciones.

Las dificultades para hacerlo con apoyo en las informaciones censales o en las que proporcionan las encuestas industriales disponibles, quedan de mani-

Cuadro 5

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES REGISTRADOS POR LOS ULTIMOS CENSOS O ENCUESTAS  
INDUSTRIALES EN 18 PAISES LATINOAMERICANOS

<i>País</i>	<i>Fuente de la información</i>	<i>Número de esta- bleci- mientos</i>	<i>Calificación</i>
Argentina	Censo Industrial 1954	148 371	Incluye 72 780 establecimientos sin personal obrero y 64 978 hasta de 10 obreros por establecimiento
Bolivia	Estadística Industrial 1957	1 284	Incluye un número no precisado de establecimientos de menos de 5 obreros
Brasil	Censo Industrial 1960	108 163	Incluye 66 301 establecimientos con ocupación de 1 a 4 personas
Chile	Censo Manufacturero 1957	5 854	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
Colombia	Encuesta Industrial 1960	10 446	Incluye 3 280 establecimientos con ocupación de 1 a 4 personas
Costa Rica <sup>a</sup>	Encuesta Industrial 1962	780	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
Ecuador	Encuesta Industrial 1961	522	Incluye sólo establecimientos de más de 5 personas y valor de producción anual superior a 180 000 sucres
El Salvador <sup>a</sup>	Encuesta Industrial 1962	1 658	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
Guatemala <sup>a</sup>	Encuesta Industrial 1962	2 078	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
Honduras <sup>a</sup>	Encuesta Industrial 1962	510	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
México	Censo Industrial 1960	100 335	Incluye un número no precisado de establecimientos que ocupan menos de 5 personas
Nicaragua <sup>a</sup>	Encuesta Industrial 1962	567	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
Panamá	Encuesta Industrial 1958	2 033	Incluye 1 550 establecimientos que ocupan menos de 5 personas
Paraguay	Censo Industrial 1958	2 732	Incluye 1 596 establecimientos que ocupan de 1 a 4 personas
Perú	Estadística Industrial 1960	4 174	Incluye 919 establecimientos que ocupan menos de 5 personas
República Dominicana	Estadística Industrial 1960	2 349	Incluye un número no precisado de establecimientos que ocupan menos de 5 personas
Uruguay	Estadística Industrial 1959	27 548	Incluye un número no precisado de establecimientos que ocupan menos de 5 personas
Venezuela	Encuesta Industrial 1961	7 531	Incluye sólo lo que se califica de "unidades industriales" (pueden tener más de un establecimiento) que ocupan más de 5 personas

<sup>a</sup> Para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la información se ha tomado de la Encuesta Industrial Centroamericana, practicada por la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica.

fiesto incluso a propósito del número total de establecimientos y su distribución por países. (Véase el cuadro 5.) Algunos países limitan el registro a aquellos establecimientos que ocupan 5 o más personas; otros añaden a esa condición la de que se trate de establecimientos cuya producción anual exceda de cierto valor; otros, incluyen un número especificado de establecimientos que ocupan menos de 5 personas, pero en un caso este límite se extiende a 10 obreros: frecuentemente, la información comprende un número no precisado de establecimientos que ocupan de 1 a 4 personas, y en un caso se trata de "unidades industriales" que ocupan menos de 5 personas pero pueden tener más de un establecimiento. De otra parte, allí donde la información se extiende a toda suerte de establecimientos, es fácil presumir que el registro comprende una proporción muy baja del total de los establecimientos pequeños.

Dentro de este conjunto de informaciones heterogéneas, conviene ante todo distinguir entre dos estratos que por sus formas de organización, tamaño, productividad y otros atributos, muestran entre sí diferencias muy pronunciadas. Se trata de lo que frecuentemente se define como "estrato fabril", en que se incluyen los establecimientos con una ocupación mínima de cinco personas, y lo que se califica como "artesanía", formado por aquellas unidades cuya ocupación por establecimientos es inferior a cinco personas.<sup>1</sup>

En el capítulo anterior se vio que en líneas generales la artesanía ha venido reduciendo paulatinamente su importancia relativa, en la medida en que ha avanzado el proceso de modernización de la región. Con todo, su dimensión absoluta sigue siendo muy grande, y ciertamente muy superior a lo que podría deducirse de las cifras del cuadro 5, para los países que la incluyen parcialmente. En efecto, otras estimaciones derivadas de fuentes diferentes (principalmente censos demográficos) concluyen que la ocupación artesanal comprendería todavía cerca de 4.6 millones de personas, es decir, apenas inferior a lo que se califica de ocupación fabril propiamente dicha (unos 5.1 millones de personas). De otra parte, estimaciones del mismo carácter señalan que las diferencias de productividad —en términos de valor agregado por persona ocupada— entre el estrato artesanal y el fabril alcanzarían en promedio a una relación de uno a ocho, lo que insinúa que la distinción no obedece sólo a razones de tamaño sino también a grandes diferencias cualitativas.

Profundizar en el carácter de estas últimas significaría adentrarse en un problema que, aunque afecta a una proporción apreciable de la población latinoamericana, es escasamente conocido, y que seguramente muestra a su vez una amplia gama de situaciones diferentes. La imagen de una artesanía que representa cierta tradición cultural, que involucra elementos de creación artística, de valor permanente y acreedora en consecuencia a medidas de estímulo y defensa sistemática, acaso no represente sino una pequeña fracción de ese total, radicada en los países andinos (Ecuador, Bolivia, Perú y parte de Colombia), en Centroamérica y en determinadas regiones del Brasil y México. Por su parte, dentro de la parte que más cuenta en términos de ocupación y que no obedece a esos rasgos, cabría distinguir entre actividades que constituyen más bien "servicios industriales", como ocurre con los talleres de mantenimiento (principalmente de vehículos automotores) y reparación (incluida la reparación de calzado), y las actividades de producción manufacturera propiamente dicha. Todavía dentro de esta última podría insinuarse cierta cla-

---

<sup>1</sup> El concepto de "industria artesanal" resulta así bastante amplio y ambiguo, ya que junto a la artesanía propiamente dicha comprende a la industria casera de tipo tradicional. En algunos países se prefiere la denominación de "industria no registrada", es decir aquella que por su tamaño no se incorpora a la estadística industrial regular, admitiéndose además la posibilidad de que incluya cierto número de establecimientos industriales que por distintas razones escapan al registro estadístico continuo.

sificación entre lo que pudiera considerarse, primero, como producción prefabril, complementaria unas veces del trabajo agrícola y otras dedicada a la elaboración rudimentaria de manufacturas susceptibles de industrializarse, de la que una parte podría evolucionar hacia el estrato fabril, pero en general está condenada a desaparecer en la medida que avance el proceso de industrialización; en segundo lugar, lo que vendría a corresponder a una "artesanía competitiva", que coexiste con la producción fabril en la medida que esta última opere bajo regímenes de costos y precios relativamente altos, y por último, una especie de "artesanía complementaria", que asimila frutos de la modernización y se vincula estrechamente al estrato fabril a través del suministro de partes o insumos en cuya elaboración no cuentan las economías de escala.

Una distinción de esta naturaleza, aunque no pueda fundamentarse y precisarse con apoyo en antecedentes cuantitativos, resulta útil sin duda a los fines de una comprensión más amplia del proceso de industrialización y de la formulación de políticas más eficaces de desarrollo industrial, superando las generalizaciones excesivas que a menudo se formulan sobre esta materia. Entretanto, apenas si cabe agregar unas cuantas cifras parciales que pueden ilustrar las probables formas predominantes de artesanía en países o regiones latinoamericanas de distinto grado de desarrollo industrial.

La relación media de productividad entre el estrato fabril y el artesanal, que como se ha señalado sería ocho veces superior en el primero en términos de valor agregado por persona ocupada, aparece por lo general muy subestimada en la estadística industrial, la que probablemente sólo capta lo que suele denominarse "estrato artesanal mejorado", o de fácil cobertura censal; pero aun así pueden considerarse significativas las diferencias entre determinadas situaciones particulares. Así, por ejemplo, para los cinco países centroamericanos se estima una ocupación propiamente fabril del orden de las 150 000 personas y una ocupación artesanal superior a 210 000; dejando de lado la relación de ocupación entre ambos estratos —que sin duda subestima la artesanía—, es interesante constatar que resultaría entre ella y el estrato fabril más alto una relación de 1 a 4 en las cifras de valor agregado por persona, mientras en Colombia sería de 1 a 3 y en Brasil sólo de 1 a 2. Aunque tales resultados queden afectados inevitablemente por el grado de cobertura estadística del estrato artesanal,<sup>2</sup> es probable que reflejen también ciertas diferencias cualitativas de su estructura interna, determinadas por una participación creciente de la artesanía competitiva primero, y de la complementaria en una fase más avanzada del proceso de industrialización.<sup>3</sup>

En todo caso, no sería correcto suponer un cambio brusco en las características de los estratos artesanal y fabril, definidas como están en torno a la convención arbitraria de una ocupación de 5 personas por establecimiento. Esto lleva a la necesidad de procurar adentrarse también en algunas distinciones dentro de la propia industria fabril. Al efecto, considérese como punto de partida una estimación acerca del número de establecimientos fabriles existentes en América Latina. (Véase el cuadro 6.)

Desafortunadamente, sólo para algunos países se dispone de una información suficientemente detallada como para permitir alguna agrupación de

<sup>2</sup> La estadística industrial que se utiliza para Colombia incluye sólo unas 10 000 personas en el estrato artesanal en comparación con casi 250 000 en el fabril, mientras las cifras del Brasil (correspondientes al censo de 1960) alcanzan a 150 000 y 1.6 millones, respectivamente.

<sup>3</sup> Por igual razón, en economías industrializadas, particularmente europeas, se registra también una proporción significativa de ocupación en establecimientos que emplean menos de 5 personas.

Cuadro 6

## ESTIMACIONES DEL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS FABRILES EXISTENTES EN 18 PAISES LATINOAMERICANOS EN LA FECHA DE LOS ULTIMOS CENSOS O ENCUESTAS INDUSTRIALES DISPONIBLES

País	Número de establecimientos fabriles	Fuente de la información. Carácter de la estimación	
Argentina . . . . .	31 600	Total del Censo de 1954 excluidos los establecimientos sin personal obrero y dos tercios de los establecimientos que ocupan menos de 10 personas.	
Bolivia . . . . .	1 000	Estimación basada en la Estadística Industrial de 1957, deducido un número arbitrario de establecimientos con ocupación inferior a 5 personas.	
Brasil . . . . .	44 038	Censo de 1960, establecimientos que ocupan 5 o más personas.	
Chile . . . . .	5 854	Censo Manufacturero 1957.	
Colombia . . . . .	7 166	Encuesta Industrial 1960, excluidos los establecimientos que ocupan menos de 5 personas según la misma encuesta.	
Costa Rica . . . . .	780	Encuesta Industrial 1962.	
Ecuador . . . . .	1 000	Encuesta Industrial 1961, a la que se añade una estimación burda del número probable de establecimientos que ocupan 5 y 6 personas.	
El Salvador . . . . .	1 658	Encuesta Industrial 1962.	
Guatemala . . . . .	2 078	Encuesta Industrial 1962.	
Honduras . . . . .	510	Encuesta Industrial 1962.	
México . . . . .	32 535	Total del Censo de 1960 deducida una estimación sobre el número de establecimientos que ocupan menos de 5 personas.	
Nicaragua . . . . .	567	Encuesta Industrial 1962.	
Panamá . . . . .	483	Total de la Encuesta Industrial de 1958, deducidos los establecimientos que según la misma encuesta ocupan menos de 5 obreros.	
Paraguay . . . . .	1 136	Censo Industrial de 1958, excluidos los establecimientos que según el mismo Censo ocupan menos de 5 personas.	
Perú . . . . .	3 255	Estadística Industrial de 1960, deducidos los 919 establecimientos que según la Encuesta ocupan menos de 5 personas.	
República Dominicana . .	1 160	Estadística Industrial 1960, deducida una estimación burda del número de establecimientos que probablemente emplean menos de 5 personas.	
Uruguay . . . . .	5 000	Estadística Industrial 1959, deducida una estimación burda del número de establecimientos que probablemente emplean menos de 5 personas.	
Venezuela . . . . .	7 531	Encuesta Industrial 1961.	
Total . . . . .	147 351		

esas 150 000 unidades fabriles que se preste a un análisis de la estructura interna de este estrato. En el Brasil, por ejemplo, de los 42 500 establecimientos fabriles, unos 20 600 corresponderían a aquellos que ocupan entre 5 y 9 personas, y más de 10 000 adicionales a una ocupación de 10 a 19 personas, en tanto que sólo 170 excederían de las mil personas por establecimiento. Si con fines de comparabilidad se los agrupa en lo que suele definirse como pequeña industria (con ocupación de 5 a 20 personas por establecimiento), industria mediana (20 a 100 personas por establecimiento) y gran industria (con ocupación superior a 100 personas por establecimiento) se tendría la siguiente distribución:<sup>4</sup>

	<i>No. de estable- cimientos</i>	<i>No. de personas empleadas</i>
Pequeña industria . . . . .	30 771	268 733
Industria mediana . . . . .	9 010	370 254
Gran industria . . . . .	2 775	1 005 109

Así pues, en términos de ocupación, la gran industria representaría en el Brasil algo más del 60 por ciento del estrato fabril en su conjunto, y la pequeña industria sólo alrededor de 16 por ciento. Pero lo más significativo es el carácter de ciertas relaciones que pudieran insinuar diferencias cualitativas de fondo entre esas agrupaciones. En este sentido, si se atiende a dos indicadores básicos —el valor agregado y la fuerza motriz disponible por persona ocupada— se llegaría a la conclusión más bien sorprendente de una gran similitud entre los estratos de la pequeña y la mediana industria; en cambio, las diferencias de ambos respecto a la gran industria serían mucho más pronunciadas. En efecto, el valor agregado por persona ocupada en la industria mediana resulta ser superior en menos de 15 por ciento a la cifra correspondiente de la pequeña industria, mientras queda superada en 30 por ciento por el que registran en promedio los establecimientos que ocupan más de 100 personas. Igual similitud entre los dos primeros estratos y una diferencia aún más acentuada respecto al último se observa en cuanto a la distribución de la fuerza motriz: el número de HP por persona ocupada resulta de 2.2, 2.4 y 3.3 en la pequeña, mediana y gran industria respectivamente.

Las informaciones sobre Chile, aunque algo retrasadas (se refieren al Censo Industrial de 1957), vienen a confirmar con carácter más acentuado esa escasa diferenciación entre los dos primeros estratos de la industria fabril —que en este país representan 15 y 27 por ciento respectivamente en términos de ocupación de mano de obra— y su fuerte disminución respecto a lo que se califica como gran industria. El valor agregado por persona ocupada en la industria mediana resulta ser superior en menos de 25 por ciento al de la pequeña industria, y es superado en más de 50 por ciento por el de la gran industria; por su parte también aumenta mucho menos entre los primeros estratos la potencia instalada por obrero, en comparación con lo que

---

<sup>4</sup> Esta agrupación, a la que se hará nuevas referencias en repetidas oportunidades, es ciertamente arbitraria y de validez discutible. En particular, puede considerarse que el límite de 100 personas por establecimiento es muy bajo para definir a la gran industria. Las únicas razones que se han tenido para adoptarlo tienen que ver con las posibilidades de agrupar en forma homogénea las diferentes tabulaciones censales disponibles y con el hecho de que ha sido ese el criterio utilizado en algunos estudios nacionales en que se apoyan otras consideraciones que se formulan más adelante. De manera general, cabría observar igualmente que el solo criterio de ocupación no es apropiado para calificaciones de esta naturaleza, que deberían tener en cuenta además otras características relevantes.

ocurre al pasar de la industria mediana al grupo de establecimientos que ocupan más de 100 personas.

En el cuadro 7 se resumen estas informaciones, junto a otras comparables referidas al conjunto de los cinco países centroamericanos, así como a Colombia y Venezuela. Podrá observarse que en los dos últimos se repite en general el fenómeno anotado a propósito de Brasil y Chile, si bien con un grado mayor de diferenciación entre la pequeña y la mediana industria. En Centroamérica, por su parte, la diferenciación en términos de valor agregado por persona (no se dispone de cifras relativas a la fuerza motriz) es clara cuando se comparan la pequeña y mediana industria, y muy tenue entre esta última y la gran industria.

La regularidad que muestran en general las relaciones entre valor agregado y potencia disponible por persona ocupada entre los tres estratos de la industria fabril, y la acentuación del fenómeno descrito a medida que se trata de economías de desarrollo industrial más avanzado, sugieren la presencia de algunos elementos de fondo en las modalidades del proceso latinoamericano de industrialización. Sin embargo, su interpretación no es fácil, y acaso requiriese de investigaciones particulares mucho más pormenorizadas. Como mera hipótesis, pudiera concluirse que se trata en general de un proceso de asimilación tecnológica más bien circunscrito a las grandes nuevas iniciativas, que configura rasgos distintivos claramente diferenciados al estrato de la gran industria,<sup>5</sup> pero del que participa mucho menos la mediana industria, que en gran medida sigue exhibiendo características técnicas, de organización y productividad tradicionales, que apenas la diferencian de la pequeña industria. Además, en muchos casos el establecimiento industrial de tamaño mediano no representa una unidad productiva homogénea, sino la agrupación de una variedad de producciones que individualmente mantienen características prácticamente artesanales.

De otra parte, se trata de aspectos en que resulta dudosa cualquier generalización al conjunto del sector manufacturero, y que requerirían en consecuencia de análisis al nivel de ramas industriales específicas, sobre todo si se tiene en cuenta que la importancia relativa de cada una de éstas en el conjunto de la estructura industrial varía mucho de uno a otro país.

Por la misma razón, las grandes disparidades en el grado de industrialización de los diferentes países latinoamericanos no se traducen en diferencias igualmente acentuadas en las cifras de ocupación media por establecimiento fabril. Algunos países que han avanzado más en el proceso de desarrollo industrial figuran entre los que muestran las cifras más altas (algo más de 37 personas por establecimiento como promedio en Argentina y Brasil) pero comparten esa posición con otros más retrasados desde ese punto de vista (casi 40 personas por establecimiento fabril en Perú y más de 35 en Nicaragua); y a la inversa, se dan relaciones relativamente bajas simultáneamente en países de mayor o menor avance industrial (por ejemplo, los promedios son similares para México y el Paraguay, con menos de 25 personas por establecimiento). Se explica que así sea toda vez que algunas ramas tradicionales de la producción manufacturera tienden a organizarse en unidades de gran tamaño, mientras otras típicamente modernas y dinámicas no involucran necesariamente una alta densidad de ocupación por

---

<sup>5</sup> La excepción de Centroamérica, que afecta a un número relativamente pequeño de establecimientos, se explica probablemente por la inclusión en la gran industria de actividades tradicionales y con escasa proporción de valor añadido en el proceso productivo, como ocurre por ejemplo con las centrales azucareras y otras actividades similares de beneficio de productos primarios. Cabe también repetir a este respecto las reservas que se dejaron sentadas en la nota 4 de este capítulo.

Cuadro 7

ALGUNAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA INDUSTRIA FABRIL SEGUN EL TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

	Brasil (Censo 1950)	Centro- américa (Encuesta 1962)	Chile (Censo 1957)	Colombia (Encuesta 1960)	Venezuela (Encuesta 1961)
Composición de la industria fabril (porcentajes de la ocupación)					
Pequeña industria . . . . .	16.4	25.5	15.4	18.7	36.6
Industria mediana . . . . .	22.5	37.4	27.4	27.2	26.1
Gran industria . . . . .	61.1	37.1	57.2	54.1	37.3
Relaciones de valor agregado por persona <sup>a</sup>					
Pequeña industria . . . . .	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industria mediana . . . . .	114.9	207.5	124.5	169.7	146.2
Gran industria . . . . .	145.5	259.7	189.7	289.7	294.9
Relaciones de potencia instalada por persona <sup>b</sup>					
Pequeña industria . . . . .	100.0	—	100.0	100.0	100.0
Industria mediana . . . . .	109.1	—	141.2	153.8	212.5
Gran industria . . . . .	150.0	—	229.4	315.4	818.8

<sup>a</sup> En las monedas de los distintos países.

<sup>b</sup> HP por persona ocupada.

establecimiento. Refuerza además esa consideración la ausencia de una relación suficientemente estrecha entre el tamaño promedio de los establecimientos por ramas de industrias y las cifras respectivas de fuerza motriz por persona ocupada. Así, por ejemplo, en el caso del Brasil aparecen con cifras notoriamente superiores a la ocupación media por establecimiento ramas industriales como la del caucho y papel y celulosa, que registran también una potencia instalada por personas relativamente alta, junto a otras como las textiles y particularmente las del tabaco, en que las relaciones de fuerza motriz quedan muy por debajo del promedio; en cambio, las industrias químicas —cuya heterogeneidad suele restar significado a las cifras promedias y que en este caso incluyen además las de derivados del petróleo— exhiben una ocupación media por establecimiento similar al conjunto del sector fabril, pero con relaciones notoriamente más altas de potencia disponible por persona ocupada.

Sólo para Colombia se dispone de antecedentes sobre esas relaciones susceptibles de clasificarse simultáneamente por ramas industriales y tamaño de los establecimientos, lo que de nuevo aparece como exigencias para un análisis más preciso del problema. La ausencia de informaciones similares para los demás países de la región, por su parte, hace difícil extender las comparaciones a economías de fuera de América Latina, lo que permitiría evaluar a la luz de una perspectiva más amplia las características de los establecimientos fabriles latinoamericanos que han venido reseñándose.

De otra parte, a las diferencias en las características propiamente productivas de los establecimientos fabriles, se añaden otras que constituyen también importantes factores que ilustran el actual panorama de la industria latinoamericana, como ocurre en sus formas de organización jurídica, aspecto al que se hará a continuación breve referencia.

Los antecedentes que se recogen en el cuadro 8 relativos a cuatro países latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile y Colombia— son suficientemente ilustrativos aunque no estrictamente comparables, en vista de que para los dos primeros incluyen una proporción apreciable de establecimientos artesanales en tanto que para Chile se refieren exclusivamente a establecimientos fabriles y para Colombia consideran un número limitado de unidades con ocupación inferior a 5 personas por establecimiento. Aun así, destaca el amplio predominio de la empresa individual como forma de organización jurídica si se atiende a su proporción respecto al total de establecimientos registrados, y en cambio su participación más bien escasa en términos de ocupación y más aun de valor agregado. Por su parte, las formas de organización como sociedades anónimas, aunque parecerían comprender un número más bien pequeño de establecimientos, reúnen en todos los casos la proporción más importante del total del valor agregado. Además, por la razón más arriba señalada y con excepción de Chile, su proporción respecto al número de establecimientos propiamente fabriles sería muy superior a la que muestra el referido cuadro, ya que alcanzaría a más de 10 por ciento en Argentina (con la reserva adicional de que se trata de información bastante retrasada), alrededor de 18 por ciento en el Brasil y casi 7 por ciento en Colombia. Entre las otras formas de sociedades, que en general representan alrededor de un tercio del total en términos de establecimientos y ocupación y un poco menos en términos de valor agregado, predominan ampliamente las de responsabilidad limitada.

La similitud general de las proporciones señaladas podría inducir a relacionar estrechamente estas formas de organización jurídica con los estratos de la pequeña, mediana y gran industria analizados en párrafos anteriores, y completar así una imagen de la primera como empresa típicamente individual, de la segunda como asociaciones en alto grado de naturaleza familiar,

Cuadro 8

## FORMAS DE ORGANIZACION JURIDICA DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

	<i>Entidades privadas</i>			<i>Entida- des públicas</i>
	<i>Empresas indivi- duales</i>	<i>Socieda- des anó- nimas</i>	<i>Otras socie- dades</i>	
Argentina (Censo de 1954) <sup>a</sup>				
Número de establecimientos . .	85 997	3 273	60 926	1 478
Porcentaje del número de esta- blecimientos . . . . .	56.6	2.2	40.1	1.0
Porcentaje de la ocupación . .	14.8	35.3	36.3	13.5
Porcentaje del valor de la pro- ducción . . . . .	10.9	42.2	36.4	10.3
Brasil (Censo de 1960)				
Número de establecimientos . .	66 657	7 459	35 074	1 149
Porcentaje del número de esta- blecimientos . . . . .	60.4	6.8	31.8	1.0
Porcentaje de la ocupación . .	14.3	57.8	26.9	1.0
Porcentaje del valor agregado .	7.5	68.5	23.5	0.5
Chile (Censo de 1957)				
Número de establecimientos . .	3 190	459	2 205	b
Porcentaje del número de esta- blecimientos . . . . .	54.5	7.8	37.7	b
Porcentaje de la ocupación . .	23.2	45.2	31.6	b
Porcentaje del valor agregado .	14.1	63.2	22.7	b
Colombia (Estadística Industrial 1962)				
Número de establecimientos . .	7 377	464	3 241	b
Porcentaje del número de esta- blecimientos . . . . .	66.7	4.2	29.1	b
Porcentaje de la ocupación . .	21.7	35.7	42.6	b
Porcentaje del valor agregado .	8.4	53.2	38.4	b

<sup>a</sup> Incluye industrias extractivas.<sup>b</sup> No se clasifican separadamente.

y a la última con la gran empresa impersonal, a cuyo financiamiento concurre gran número de personas y cuyo manejo se caracteriza por un alto grado de delegación de facultades. Sin embargo, un cuadro de esa índole apenas si correspondería parcialmente a los hechos, por varias razones. De una parte, las escasas exigencias que se imponen a la sociedad anónima la hacen asequible como forma de organización jurídica a muchas empresas de tamaño mediano, además de que en alguna oportunidad se ha estimulado deliberadamente, por la vía de la tributación, su conversión a esta modalidad jurídica. La misma ausencia de mayores exigencias les facilitan entretanto la posibilidad de seguir operando prácticamente como empresas individuales o familiares, sin asimilar como no sea en aspectos puramente formales los atributos de delegación de autoridad, y otros que se consideran típicos de la sociedad anónima. A su vez, aunque la casi totalidad de los grandes establecimientos estén organizados como sociedades anónimas, muchas veces ni su tamaño ni su status jurídico les impiden constituir de hecho entidades

familiares. Se da así con mucha frecuencia la gran empresa en que una alta proporción de las acciones queda concentrada en un pequeño número de personas, en que tales acciones no se transan en la bolsa de valores ni están abiertas a la suscripción de cualquier inversionista, y en que las grandes decisiones de política y manejo de la empresa se adoptan en forma similar a las de una sociedad de responsabilidad limitada.<sup>6</sup>

En tales condiciones, las formas más avanzadas de organización jurídica no se identifican necesariamente con la modernización en los métodos de organización de la producción y administración de las empresas. A su vez, la persistencia de la autoridad personal, con los elementos de tradición y paternalismo que ella envuelve, llevan a veces a destacar —acaso en exceso— el tema del “empresario” como factor fundamental del desarrollo industrial latinoamericano.

Las diferencias tecnológicas que se han señalado entre distintos estratos industriales sugieren más bien un proceso de superposición que uno de ascenso progresivo de las empresas. Este fenómeno, que responde, entre otras causas, a la dificultad para obtener recursos financieros, suele asociarse además a una insuficiencia de las “capacidades empresariales”. A igual razón suele atribuirse en parte otras características adversas de la industria latinoamericana que irán examinándose en las secciones siguientes, incluidas su falta de “agresividad” para conquistar nuevos mercados o expandirse a líneas complementarias y otras actividades manufactureras, su apego a los mecanismos proteccionistas y los escasos progresos en el mejoramiento de la productividad y eficiencia.

Ciertamente, la capacidad empresarial constituye un factor importante de la industrialización, pero sería igualmente exagerado hacer reposar toda la dinámica del proceso en la gestión del empresario. Entre otras cosas, es dudoso que el problema pueda plantearse en términos de la calidad y cantidad de los recursos empresariales, lo que llevaría a definir en abstracto determinados atributos ideales del papel del empresario, en circunstancia que éste no puede aislarse en último término de las condiciones concretas en que tiene lugar el desarrollo en cada caso particular. El propio crecimiento económico va de hecho acompañado de una creciente movilización de capacidades directivas que parecerían no existir con anterioridad, y en consecuencia es razonable suponer la presencia de este recurso en forma latente. Por lo demás, distintas investigaciones fragmentarias han reconocido la existencia de “talentos empresariales” particularmente valiosos aun a los niveles de las pequeñas empresas.

Si así fuese, lo que importa reconocer son aquellas características del medio latinoamericano de las que depende la materialización de las capacidades empresariales existentes, además de las características básicas que se refieren a las limitaciones del acceso a los recursos técnicos y de capital.

Entre ellas, destaca ante todo el de la incertidumbre, derivada no sólo de factores políticos o de las condiciones económicas generales, sino de la falta de precisión, coherencia interna y continuidad de la política industrial. Consecuencia inevitable del clima de incertidumbre e inseguridad, en aquellos países en que existe, es que los empresarios tienden a evaluar sus oportunidades y adoptar sus decisiones sobre la base de consideraciones inmediatas, limitando sus anticipaciones a períodos de tiempo muy restringidos. Las de-

---

<sup>6</sup> En el capítulo III, al examinar la política industrial y particularmente los problemas de financiamiento, se describirán con detalle algunas características de los mercados de capital en América Latina, que permitirán apreciar mejor el carácter de una parte apreciable de las sociedades anónimas industriales en los países de la región.

cisiones se circunscriben así al corto plazo, lo que a su vez envuelve necesariamente la ausencia de esa "agresividad" que se echa de menos en la gestión empresarial.

Por su parte, las anticipaciones de largo plazo y las decisiones más trascendentes sobre nuevos desarrollos industriales van quedando reservadas por la fuerza de los hechos a las instituciones estatales, que tienen de ese modo que reforzar su papel promotor, ya sea proporcionando los estímulos adecuados o en algunos casos creando directamente las empresas. En efecto, la iniciación en América Latina de muchas de las industrias pesadas aparece ligada a la iniciativa pública, ya sea para mantenerlas como empresas estatales o transferirlas total o parcialmente al sector privado.

Los criterios de corto plazo que suelen inspirar las decisiones privadas, en razón entre otras causas del ambiente de incertidumbre, frente a las posibilidades de anticipaciones de largo plazo con que cuentan las entidades públicas, llevan a una especial distribución de los recursos empresariales: se agrupan unos —de alta formación técnica, aunque carezcan de experiencia práctica— de preferencia en las instituciones estatales, donde desempeñan funciones perdominantemente programáticas, mientras otros —de formación generalmente más pragmática— lo hacen en la operación directa de empresas privadas. La división usual entre sectores público y privado, que caracteriza al funcionamiento de las economías mixtas, no limita por lo tanto al último la disponibilidad de los recursos empresariales, los que se ubican de hecho tanto dentro como fuera de las empresas propiamente tales y a menudo pasan de un sector al otro.

Esa diferenciación de los recursos empresariales según su calificación lleva a pensar que, desde el ángulo del sector privado, no sería suficiente para apoyar decisiones de más largo plazo la superación de los elementos de incertidumbre que se han señalado, sino que haría falta además disponer de la capacidad financiera y organizativa suficiente para absorber los cuadros técnicos entrenados para ese tipo de tareas, capacidad que a menudo excede las posibilidades de las empresas pequeñas y medianas.

Estos y otros elementos contribuyen a explicar las dificultades que enfrentan las empresas pequeñas y medianas para evolucionar hacia iniciativas industriales de mayor envergadura, manteniéndose esa superposición de estratos de características estructurales diferentes a que se ha hecho referencia. Bajo tales condiciones, las industrias grandes suelen surgir, salvo excepciones en que el medio ha sido especialmente favorable, como consecuencia de una acción deliberada de fomento estatal, de una inversión extranjera directa, o de la asociación del empresario privado latinoamericano al capital o la asistencia técnica del exterior.

Habrà oportunidad de volver sobre el tema, en capítulos posteriores en particular al tratar de la política industrial y de las formas de vinculación del sector privado a los mecanismos de planificación industrial. Por ahora, interesa sólo dejar sentadas estas consideraciones generales en la medida en que contribuyen a explicar las características que exhiben los establecimientos industriales de diferentes estratos.

## *2. El capital industrial*

Se considera a menudo a la insuficiencia de los recursos de capital como uno de los obstáculos principales a una expansión más rápida de la industria latinoamericana, y a una incidencia particularmente acentuada de las cargas de capital como una de las razones determinantes de los altos costos de producción que exhiben muchas de las ramas de la actividad manufac-

turera de la región. Se trata pues de un factor fundamental, cuya consideración detenida desde el punto de vista de su intensidad, composición y aprovechamiento debería formar parte esencial de un análisis de la situación actual de la industria.

Desafortunadamente, las posibilidades de ese análisis quedan limitadas por la insuficiencia y heterogeneidad de la información disponible. Las mediciones del capital constituyen, en efecto, uno de los aspectos en que las informaciones estadísticas latinoamericanas son particularmente débiles, y que menos se prestan a un análisis comparativo en razón de la diversidad de definiciones y métodos de valuación que suelen emplearse. Las cifras de capital contable, conforme aparecen por ejemplo en aquellos censos industriales que incluyen este aspecto, suelen representar la acumulación de adquisiciones de activos a distintos niveles de precios, revalorizados a veces conforme a criterios que dependen más de disposiciones tributarias que de situaciones reales, y de los que se deducen depreciaciones que se computan con sujeción a iguales criterios. Otras estimaciones independientes, en que se procura valorizarlo en términos de capital depreciado y a costo de reposición, suelen ser demasiado generales y quedan por lo tanto sujetas a márgenes de error más o menos amplios. De otra parte, las diferencias de estructura industrial y las que se han señalado respecto a distintos tipos de establecimientos manufactureros, determinan diferencias sustanciales en la intensidad y modalidades del uso de capital entre países, entre ramas industriales y aún entre determinados estratos dentro de una misma rama. Se trata, en suma, de una serie de reservas que conviene tener en cuenta para una interpretación más estricta de las consideraciones que se formularán en los párrafos siguientes, aunque no lleguen a afectar en su sentido general las conclusiones más relevantes que puedan surgir de ellas.

Un primer aspecto a examinar se refiere a la magnitud global del capital acumulado en el sector manufacturero y su relación con el valor de la producción que permite generar, en vista de que frecuentemente se asocia al desarrollo de este sector con las necesidades de absorción de una cuantía apreciable de recursos de inversión.

Una estimación de la economía argentina<sup>7</sup> referida al año 1955 señala un monto total del capital fijo empleado por la industria manufacturera del orden de los 28 000 millones de pesos (a los precios de 1950), suma equivalente a 12 por ciento del total del capital nacional. De otra parte, si se coteja ese capital con el producto industrial del mismo año, daría una relación producto-capital para este sector del orden de 0.6, que equivaldría a su vez al doble de la que registraba la economía en su conjunto. Estimaciones similares acerca de la industria colombiana<sup>8</sup> concluyen en valores para la misma relación que varían entre 0.35 y 0.44, y otra relativa al Ecuador<sup>9</sup> la sitúa en una cifra del orden de 0.54; para Venezuela,<sup>10</sup> limitada a la industria fabril, se le ha estimado en 0.63 (año 1961); y para Perú,<sup>11</sup> se la ha considerado prácticamente igual a la de la economía en su conjunto (alrededor de 0.4 en 1955). Se trata, en todos los casos, de estimaciones indirectas en que se procura valorizar el capital en términos depreciados y a costo de reposición.

---

<sup>7</sup> *El desarrollo económico de la Argentina* (E/CN.12/429/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.3), vol. I, anexo II.

<sup>8</sup> *El desarrollo económico de Colombia* (E/CN.12/365/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 57.II.G.3), cap. III, y *Plan general de desarrollo económico y social. II parte*.

<sup>9</sup> Estimaciones de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

<sup>10</sup> CORDIPLAN, *Encuesta industrial de 1961*.

<sup>11</sup> *El desarrollo industrial del Perú, op. cit.*, cap. IV.

En cambio, los cálculos que se basan en informaciones censales relativas al capital contable conducen por lo general a relaciones mucho más altas (por ejemplo, superiores a la unidad en los casos de Chile, según el censo industrial en 1957, y de Perú, conforme a la estadística industrial de 1960), lo que refleja el alto grado de subestimación que envuelve el valor en libros del capital industrial.

Las relaciones relativamente favorables que muestran esas estimaciones, tratándose de un sector al que tiende a asociarse la característica general de una alta densidad de capital, se explica en buena medida por la inclusión del amplio estrato de la artesanía manufacturera, con relaciones mucho más altas que la industria fabril en vista de los escasos recursos de capital que suele utilizar aquella.<sup>12</sup> Así pues, el proceso de sustitución persistente de la producción artesanal por producción fabril a que se ha hecho referencia en el capítulo anterior, envuelve también uno de declinación de la relación producto-capital para el conjunto del sector manufacturero, lo que a su vez significa que se requiere una cuantía creciente de inversiones para mantener determinado ritmo de crecimiento industrial.<sup>13</sup>

Además de esa distinción general, se dan también otras diferencias significativas en cuanto a la absorción de capital por unidad de producción, tanto entre ramas industriales como entre estratos según el tamaño de los establecimientos. Las primeras son bien conocidas y se caracterizan en general por relaciones producto-capital más altas en las ramas vegetativas —con excepción de la industria textil— e inferiores en las dinámicas, particularmente en las de manufacturas intermedias. En cuanto a sus variaciones según tamaño de las empresas, además de las indicaciones indirectas que derivan de la potencia instalada por obrero en establecimientos de distintos estratos a que se aludió en la sección anterior, resulta ilustrativo mencionar los resultados de una investigación referida a la industria de Venezuela:<sup>14</sup> la relación de 0.63 para el conjunto del sector resulta ser un promedio de relaciones que alcanzan a 1.57 en la pequeña industria, varía entre 0.62 y 1.5 en dos estratos de la industria mediana, y sólo es de 0.48 en la gran industria (excluida en todos los casos la refinación de petróleo).

La presentación de estos antecedentes no tiene en definitiva otro objeto que dejar señalados ciertos órdenes de magnitud acerca del capital industrial y sus relaciones con el producto que se genera en este sector. La heterogeneidad de conceptos y el carácter estimativo de las cifras a que se ha aludido no justificaría esbozar otras conclusiones, sobre todo si se tiene en cuenta que utilizarlas a los fines de estimar las necesidades de nuevas inversiones, que se asociarían a determinados ritmos de crecimiento industrial futuro, podría conducir a subestimaciones considerables. En cambio, su análisis detenido resulta más útil a los fines de ilustrar algunos aspectos relativos a la composición del capital industrial en América Latina.

En este sentido, destaca ante todo como característica bastante generali-

---

<sup>12</sup> Para el Ecuador, por ejemplo, la referida estimación de 0.54 para el sector manufacturero en su conjunto se divide en una de 0.32 para el estrato fabril y de 6.03 para el estrato artesanal.

<sup>13</sup> Se trata de tendencias a largo plazo, que no excluyen la posibilidad de comportamientos distintos durante determinados períodos, apoyados principalmente en un aprovechamiento más intenso de las capacidades productivas disponibles. Así ocurrió, por ejemplo, durante los años de la segunda guerra mundial, como consecuencia de las restricciones a la importación de equipos y las exigencias de ampliar al máximo la producción manufacturera interna. Además como se verá luego, la sustitución relativa de artesanía por producción fabril queda también influida por los cambios en la estructura interna del estrato fabril.

<sup>14</sup> CORDIPLAN, *Encuesta industrial de 1961*.

zada la de una relación más bien baja entre el capital fijo y el total del activo tangible de las empresas industriales latinoamericanas. Por ejemplo, el censo industrial de Chile de 1957 mostró un total de capital industrial del orden de los 450 millones de escudos, de los cuales unos 165 millones correspondían a existencias de materias primas, productos terminados y trabajos en curso. Tales magnitudes envuelven una relación de 64 por ciento entre activos fijos y capital total, que parece corresponder a una situación bastante generalizada en otros países latinoamericanos,<sup>15</sup> en comparación con relaciones similares de 83 por ciento en Holanda (1952), 84 en Noruega (1953), 74 en el Canadá (1955) y 78 en los Estados Unidos (1955).

El mismo problema aparece reflejado todavía con mayor claridad si se atiende a investigaciones parciales acerca de las fuentes y usos de fondos de grupos seleccionados de empresas industriales, existentes en las que no se incluyen por lo tanto las inversiones en nuevas iniciativas manufactureras. En la Argentina, el análisis de los balances de una muestra de empresas de esa índole para 1952-55 muestra que la asignación de fondos para el sostenimiento y ampliación de inventarios fue de la misma cuantía que la que se asignó a activos fijos, e igual a alrededor de los dos tercios de ésta en los años 1960-61.<sup>16</sup> Esta última proporción coincide con la deducida de un análisis similar de empresas brasileñas durante el período 1959-62. En Chile, por su parte el período mucho más extenso comprendido entre los años 1949 y 1961, los fondos comprometidos para inventarios fueron iguales a una y media veces los que se asignaron a componentes del capital fijo. Aunque menores, las relaciones correspondientes resultan también relativamente altas en los casos de Colombia (36 por ciento en el período 1958-62) y Venezuela (45 por ciento en 1961), mientras en los Estados Unidos representaban sólo 27 por ciento en 1960.

Es obvio que esta alta participación de las existencias en el total del capital tangible en la industria latinoamericana tiene importantes consecuencias sobre el financiamiento de la expansión industrial, al restar recursos que podrían emplearse en mejorar o acrecentar el capital fijo, del que dependen en definitiva la escala y eficiencia del proceso productivo. De otra parte, las causas que motivan relaciones tan desfavorables parecen ser de distinta índole, además de las que pueden derivar de políticas inadecuadas de existencias por parte de las empresas mismas. En cuanto a las existencias de materias primas —que por lo menos en el caso de Chile representaban más de la mitad de las existencias totales— el problema queda influido, primero por la utilización industrial de una alta proporción de materias primas importadas, que obliga a mantener reservas suficientes para varios meses de trabajo como medida de seguridad ante eventuales atrasos en los embarques o cambios en la política general de importaciones; y segundo, por la necesidad que enfrentan las empresas manufactureras de adquirir en ciertos períodos la totalidad de sus necesidades anuales de determinadas materias primas nacionales, principalmente de origen agropecuario de producción estacional, ante la inexistencia o insuficiencia de otros mecanismos nacionales de distribución que tomen a su cargo los costos financieros que envuelve el mantenimiento de tales existencias. Deficiencias similares del sistema de comercialización contribuyen a explicar las altas existencias industriales de productos terminados, cuyo costo de mantenimiento sólo logra traspasarse en parte al sector comercio.

<sup>15</sup> En México, el censo industrial de 1960 muestra una relación todavía inferior, ya que sólo alrededor del 53 por ciento del capital queda constituido por capital fijo.

<sup>16</sup> El origen y alcance de esta y las siguientes informaciones se precisan en el capítulo III del presente estudio, al tratar del financiamiento del desarrollo industrial.

Las consecuencias de estos factores se acentúan considerablemente si se tienen en cuenta otras exigencias de capital de explotación que se plantean en las condiciones actuales a las empresas industriales de América Latina. Se trata principalmente de las que derivan de los créditos que conceden las empresas manufactureras para la colocación de sus productos, los que alcanzan magnitudes que —como se comprobará posteriormente— llegan a veces a superar con creces los préstamos de corto plazo recibidos por la industria de las entidades financieras. De las mismas investigaciones sobre fuentes y usos de fondos de empresas industriales se deduce que la asignación de fondos a esta finalidad llegó a superar en algunos países de la región a los correspondientes a capital fijo, en los períodos que se señalaron, con proporciones sobre el uso total de fondos iguales a 30 por ciento en Argentina (en los dos períodos), 44 en el Brasil, 28 en Chile, 25 en Colombia, y 19 por ciento en Venezuela, en comparación con sólo 14 por ciento en el caso de las empresas estadounidenses. Conclusiones similares sugieren otras estimaciones, aunque referidas a conceptos algo diferentes; por ejemplo, se ha calculado que en los Estados Unidos en 1953, se requerían 0.32 unidades de capital circulante por unidad de producción bruta, en tanto que en México en 1960 la relación comparable alcanzaba a 0.47.

En suma, según esos antecedentes las necesidades totales de capital de explotación —incluidos inventarios, créditos, depósitos a la vista y otros valores— tendían a absorber proporciones respecto al uso total de fondos que variaban entre 55 por ciento en Colombia y Venezuela y alrededor de 70 por ciento en la Argentina, el Brasil y Chile, frente a sólo 32 por ciento en Francia (1953) y 37 por ciento en la industria estadounidense (1960).

Esta estructura desfavorable del capital industrial latinoamericano, que pudiera considerarse distorsionada por la incidencia excesiva del capital de explotación en comparación con otras economías, se acentúa si se extiende el análisis a la composición del capital fijo por tipos de activos, en términos de maquinarias y equipos de una parte y edificios e instalaciones generales de otra. A juzgar por la información disponible, los primeros difícilmente superan en los países de la región una proporción de 60 por ciento respecto al total del activo fijo, en comparación por ejemplo con una relación de 70 por ciento en el caso de República Federal Alemana (1955). Por lo menos en el caso de Venezuela, no se observan además diferencias significativas a este respecto entre los distintos estratos industriales según el tamaño de los establecimientos: la relación resulta de 57.4 por ciento en la pequeña industria, 60.8 y 33.4 en dos estratos de la industria mediana, y 57.9 por ciento en la gran industria.

Este conjunto de factores termina por configurar, en suma, un cuadro particularmente adverso desde el punto de vista de la estructura del capital industrial latinoamericano y las exigencias de recursos financieros que plantea el desarrollo del sector manufacturero en la región.

Los precios relativos generalmente altos de los bienes de capital en comparación con otras economías, y las frecuentes necesidades de inversión en campos ajenos al proceso productivo mismo (provisión de energía, agua, servicios sociales) determinan mayores exigencias de inversión por unidad de producto, que no siempre ponen en evidencia los análisis comparativos debido a las diferencias en la estructura industrial por ramas de industrias o la inclusión indiscriminada de actividades artesanales. Una proporción relativamente alta de construcciones e instalaciones respecto a la maquinaria y equipo productivos propiamente dichos acentúa a su vez las exigencias de inversión en capital fijo. Y a ello se superponen necesidades muy altas de capital de trabajo, a fin de atender el mantenimiento de un volumen proporcionalmente grande de existencias de materias primas y productos terminados, y una

cuantía también relativamente alta de créditos concedidos por la propia industria para la comercialización de sus productos.

Las modalidades de la política de financiamiento industrial y las posibilidades que encierra para superponerse a esta serie de factores adversos se examinarán en el capítulo siguiente. Por ahora, interesa señalar la importancia que cabe atribuir —precisamente por el carácter desfavorable de esos factores, además de la escasez general de capital que caracteriza a los países poco desarrollados— al aprovechamiento más amplio y eficaz posible de las capacidades productivas de que se dispone.

También en esta materia las informaciones y apreciaciones fragmentarias de que se dispone conducen a conclusiones negativas, hasta el punto de que señalan un grado apreciable de subutilización de las capacidades instaladas como una de las características generales relevantes del panorama actual de la industria latinoamericana.

En mayor o menor grado, esa característica se da en la mayoría de los países de la región, aunque en proporciones variables según la naturaleza de las actividades manufactureras de que se trate. En la Argentina, por ejemplo, una encuesta sobre expectativas de las empresas industriales<sup>17</sup> para los años 1961, 1963 y 1964 mostraba coeficientes de utilización de la capacidad instalada —definidas como porcientos de la producción efectiva respecto a la producción máxima obtenible— que para el período intermedio (el más desfavorable) variaban entre 40 y un máximo de 82 por ciento. Los coeficientes más bajos del año 1963 se estimaban en las ramas de elaboración de metales, vehículos, maquinarias y aparatos eléctricos (entre 40 y 45 por ciento) quedando además por debajo de 60 por ciento como promedio de los tres años en las de alimentos y bebidas, de la madera y de papel y cartón; por su parte, los más altos correspondían a las industrias del tabaco, del cuero y derivados del petróleo, con niveles de subutilización del orden de 25 por ciento (aunque muy variable de un período a otro) en las textiles y confecciones, imprenta, productos químicos, caucho y minerales no metálicos.<sup>18</sup>

En Colombia, estimaciones bastante retrasadas (se refiere al año de 1953) señalaban un bajo grado de utilización en las industrias alimenticias, del orden de 30 a 40 por ciento en las del tabaco, y una utilización también parcial en las industrias químicas con un solo turno de trabajo. La industria textil algodonera exhibía una utilización intensa de su capacidad, con tres turnos de trabajo; igualmente, el aprovechamiento era casi completo en las tejedurías de seda, pero representaba sólo entre 30 y 60 por ciento en el caso de los tejidos de lana. Las industrias mecánicas trabajaban por lo general un turno de 8 horas, y dos turnos las de caucho, mientras las de papel tenían jornadas continuas pero durante sólo tres días por semana.

Para Chile, se dispone de estimaciones referidas al año 1957, expresadas en términos de porcientos de la producción efectiva respecto a la “producción

---

<sup>17</sup> Véase *Encuesta sobre expectativas económicas de producción e inversión de las empresas industriales*, resultados preliminares del trabajo realizado por el Consejo Nacional de Desarrollo, sector Presupuesto Económico Nacional, noviembre de 1964.

<sup>18</sup> Para evitar interpretaciones erróneas de estas cifras y sobre todo de su comparación con las que a continuación se mencionarán sobre otros países, conviene tener en cuenta que se trata de conceptos que obedecen a definiciones a menudo muy heterogéneas, y de apreciaciones que involucran criterios subjetivos más que mediciones estadísticas estrictas. Entre otros, se plantean problemas de definir criterios acerca del número de horas anuales de trabajo que pudieran considerarse como patrón normal de referencia, o de formular evaluaciones de conjunto cuando se trata de establecimientos en que no coinciden las capacidades máximas de producción de distintas secciones o departamentos.

ción bruta máxima posible", entendida como aquella que podría alcanzarse utilizando plenamente la capacidad instalada en tres turnos de 8 horas en la gran industria,<sup>19</sup> dos turnos en la industria mediana y uno en la pequeña, con ajustes destinados a tener en cuenta determinadas modalidades especiales de trabajo en algunas ramas industriales. Con tales conceptos, se estimaron coeficientes de utilización de 55.3 por ciento en la gran industria, 33.1 en la mediana y 50.3 en la pequeña, los que se confrontaron con apreciaciones formuladas por los propios empresarios cuyos resultados fueron de 69.3, 53.9 y 51.4 por ciento respectivamente. Las industrias mecánicas, químicas, de la madera, del vestuario y calzado y del tabaco mostraron índices particularmente bajos de aprovechamiento de la capacidad; en cambio, el grado de utilización resultaba ser muy superior al promedio en las metálicas básicas, derivados del petróleo y carbón, papel y celulosa, y bebidas.

Estimaciones referidas a la industria del Ecuador, correspondientes a los años 1959 y 1961, señalan márgenes de capacidad no utilizada en la industria fabril del orden de 40 por ciento, con proporciones variables de una a otra rama, pero que alcanzan en todos los casos niveles apreciables, con excepción de la de derivados del petróleo en 1961.

Igualmente significativas resultan ser las estimaciones referidas a la industria de Venezuela en 1961, en que se señala un alto número de líneas de producción en que el aprovechamiento de la capacidad instalada era inferior a 50 por ciento y otras tantas en que esa relación fluctuaba entre 50 y 75 por ciento.

Muchas causas parecen contribuir a esta situación paradójica de una industria que en general, mientras de un lado no ha exhibido ritmos particularmente rápidos de crecimientos, se desarrolla en un ambiente general de relativa escasez de recursos de capital y enfrenta severas exigencias de financiamiento, de otro muestra márgenes apreciables de capacidades instaladas que no se utilizan plenamente. Algunas de esas causas tienen que ver ciertamente con razones de mercado, cuya limitación no justifica ampliar los volúmenes de producción aunque se disponga para ello de los factores productivos necesarios. Pero la razón del mercado es demasiado general y envuelve a su vez una diversidad de situaciones.

En ciertos casos, se trata de actividades que, aunque se concentren en un número limitado de empresas, o constituyan de hecho un monopolio, tienen que ajustarse por razones técnicas a escalas económicas mínimas que superan efectivamente las dimensiones presentes del mercado; los excedentes de capacidad resultan así inevitables en tanto se expande la demanda, a menos que se seleccionen tecnologías más retrasadas. Tal parece ser la situación de algunas líneas de industrias dinámicas desarrolladas recientemente. Otras veces, a propósito de actividades que quedan comprendidas en el mismo campo de las industrias dinámicas, y están sujetas a iguales restricciones técnicas, se ha promovido deliberadamente la instalación de un número mayor de plantas, aunque su capacidad conjunta excede las posibilidades inmediatas de absorción del mercado; en casos como ese, los márgenes de subutilización de la capacidad representan en cierto modo un precio por el mantenimiento de algún grado de competencia en el abastecimiento interno. Pero son también frecuentes los ejemplos de excedentes de capacidad en industrias tradicionales, como se ha visto a través de las informaciones parciales disponibles, en las que opera un número mayor de estableci-

---

<sup>19</sup> La amplitud con que se define la gran industria, a partir de límites más bien bajos de ocupación por establecimiento, pudiera exagerar su potencialidad de producción al referirla a tres turnos de trabajo en todo este estrato.

mientos y en las que cuentan mucho menos las imposiciones tecnológicas de escalas mínimas de producción.

En casos como este último, no se trata de razones de mercado —aunque su ampliación ciertamente contribuiría a superar el problema— como de deficiencias en la planificación de la producción de las empresas, o de inercia en la utilización de los recursos que provienen de la reinversión de utilidades, que tienden a emplearse en la misma actividad en lugar de desplazarse hacia otras que no cuentan todavía con suficiente capacidad productiva. El problema se vincula así al de la ineficiencia de los mercados de capitales, así como a la naturaleza —por lo general indiscriminada— de los mecanismos y estímulos encaminados a favorecer la inversión industrial, los que de otra parte raras veces incorporan disposiciones específicas que premien la utilización más intensa del capital disponible. El propio carácter familiar de muchas empresas, con la resistencia consiguiente a transferir responsabilidades a personal remunerado, o la escasez de personal técnico y capacitado para asumirlas, limita el número de horas diarias de trabajo de muchos establecimientos, en que se prefiere multiplicar la dotación de equipos a aumentar el número de turnos de operación de las instalaciones. Iguales efectos suelen tener ciertas disposiciones laborales que entorpecen o recargan los costos de salarios para el trabajo en turnos adicionales.

Se trata, en suma, de muchos factores, que van desde los que obedecen a razones estructurales hasta otros que tienen que ver con determinadas modalidades de la política industrial. En cualquier caso, sus efectos son igualmente nocivos, tanto desde el punto de vista del financiamiento del desarrollo industrial en su conjunto como de la incidencia de las cargas de capital sobre los costos de operación de la industria, contribuyendo así a acentuar otra característica adversa del sector manufacturero latinoamericano, la de los altos costos de producción, a que se hará referencia detenida en secciones posteriores.

### *3. La ocupación industrial*

Los análisis anteriores acerca del desarrollo histórico de la industria latinoamericana y las características actuales del establecimiento industrial, han puesto de manifiesto algunos de los aspectos fundamentales relativos a la capacidad de absorción de mano de obra del sector manufacturero y las modalidades del empleo industrial. En síntesis, se ha visto cómo en el marco de un rápido crecimiento demográfico, de un proceso de urbanización aún más acentuado y de un ritmo relativamente lento de expansión del producto global, el aumento persistente de la fuerza de trabajo ha venido conformando un severo problema ocupacional, frente al cual las posibilidades de contribución de la industria manufacturera son bien limitadas. Aunque la ocupación industrial ha aumentado a largo plazo su participación en el total de la población activa, no ha ocurrido igual respecto del total del empleo urbano, lo que ha motivado una creciente reserva de mano de obra subempleada u ocupada en servicios de bajísima productividad. De otra parte, la capacidad de absorción de mano de obra en la industria no sólo fue relativamente baja, sino que además ha tendido a debilitarse cuanto más se ha avanzado en el proceso de industrialización, como consecuencia de factores estructurales, técnicos e institucionales. La propia diversificación de la producción manufacturera, en respuesta a los cambios de la demanda y las oportunidades de sustitución de importaciones, ha estimulado un desarrollo más rápido de líneas de producción que en general se caracterizan por una menor densidad de mano de obra, en comparación con las ramas tradicio-

nales, cuyo carácter "vegetativo" se ha visto acentuado además por la persistencia de características regresivas en la distribución del ingreso. La asimilación técnica, por su parte, ha sido de naturaleza más bien pasiva, limitándose a incorporar tecnologías diseñadas para economías que exhiben una constelación muy diferente de recursos productivos, y en particular una escasez más o menos acentuada de mano de obra. La preferencia por técnica de mayor intensidad de capital se ha visto fortalecida, además, por otra serie de factores que han estado presentes en el desarrollo latinoamericano: fuertes distorsiones en los precios relativos de los factores productivos respecto de los que pudieran considerarse como representativos de su "costo social" (derivados, entre otras causas, de la política cambiaria y en general de tratamientos preferentes a las importaciones de maquinarias y equipos); recargos significativos en los costos de mano de obra derivados de los niveles y formas de financiamiento de los gastos de seguridad social; en algunos casos, preferencia dictada por razones político-sociales en favor de las técnicas que limiten el tamaño absoluto de la ocupación en empresas individuales, que de otro modo harían posible o fortalecerían la organización sindical de sus trabajadores; o el estímulo a la adopción de procesos más automáticos que suele envolver la insuficiencia de personal calificado para el manejo de equipos menos costosos, pero cuyo rendimiento depende en mayor medida del grado de entrenamiento de los operarios. Por último, la modernización progresiva del sector industrial en su conjunto se ha traducido en una persistente sustitución —por lo menos en términos relativos— de ocupación artesanal por empleo fabril, a niveles muy superiores de productividad y por lo tanto con mucho menos exigencias de mano de obra por unidad de producción.

Este último proceso está todavía lejos de agotarse, de manera que la artesanía puede seguir constituyendo en el futuro una de las principales fuentes de mano de obra para la expansión adicional del empleo fabril, además del crecimiento relativamente rápido de la población en edad activa.

Al presente, se ocupan en la industria manufacturera latinoamericana unos 10 millones de personas, lo que representa 5 por ciento de la población total y 14 por ciento de la población activa de la región. Su distribución por países y su clasificación atendiendo a su naturaleza fabril o artesanal puede verse en el cuadro 9, cuyas cifras se refieren a 1960 y están sujetas a las reservas de definición y cobertura que se han hecho anteriormente.

Como puede observarse, casi la mitad del total de la ocupación manufacturera corresponde todavía a empleo artesanal. Por supuesto, las proporciones difieren mucho entre los países individualmente considerados dependiendo principalmente de sus respectivos grados de industrialización, pero también en medida significativa del grado en que han estado presentes elementos de tradición artesanal en su organización económico-social.<sup>20</sup> De otra parte, el significado mismo de la ocupación artesanal y su relación con el empleo fabril suele también ser diferente, como quedó insinuado al tratar de las características del establecimiento industrial latinoamericano. En la misma oportunidad se examinaron algunos antecedentes relativos a la productividad de la mano de obra —definida en términos del valor agregado por persona ocupada— en los sectores artesanal y fabril, y en estratos diferentes de la

---

<sup>20</sup> Tal es el caso, por ejemplo de países como Bolivia, Ecuador y el Paraguay y en menor medida del Perú y Colombia frente a otros como Uruguay y Venezuela. Por la misma razón suelen ser poco significativas como indicadoras del grado de avance en el desarrollo industrial las relaciones entre la ocupación manufacturera —muy influida por el peso de la artesanía— y el total de la población activa.

Cuadro 9

## AMERICA LATINA: ESTIMACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO MANUFACTURERO, 1960

	<i>Total del empleo ma- nufacturero (Miles de per- sonas)</i>	<i>Empleo fabril</i>	<i>Empleo ar- tesanal</i>
	<i>Porcentajes</i>		
Argentina . . . . .	1 720	58	42
Bolivia . . . . .	185	12	88
Brasil . . . . .	2 850	56	64
Colombia . . . . .	748	34	66
Costa Rica . . . . .	43	44	56
Cuba . . . . .	400	59	41
Chile . . . . .	447	54	46
Ecuador . . . . .	251	20	80
El Salvador . . . . .	98	44	56
Guatemala . . . . .	105	36	64
Haití . . . . .	101	18	82
Honduras . . . . .	44	30	70
México . . . . .	1 556	64	36
Nicaragua . . . . .	51	24	76
Panamá . . . . .	26	58	42
Paraguay . . . . .	82	22	78
Perú . . . . .	536	38	62
República Dominicana . . . .	90	50	50
Uruguay . . . . .	210	71	29
Venezuela . . . . .	295	60	40
<i>Total</i> . . . . .	<i>9 838</i>	<i>52</i>	<i>48</i>

industria fabril, así como los que se refieren a la potencia instalada por obrero, que en cierto modo reflejan los grados respectivos de mecanización del proceso productivo. Esas relaciones quedarán complementadas más adelante con otras de naturaleza similar, con motivo del examen de la composición actual de la producción manufacturera; y posteriormente, al referirse a los niveles de precios y costos de los productos industriales en América Latina, podrá evaluarse en una perspectiva adecuada la incidencia de los niveles de productividad y salarios nominales sobre los costos de los productos industriales.

Los principales antecedentes relativos a la distribución de la ocupación por ramas industriales confirman la alta participación que desde este punto de vista exhiben los sectores tradicionales, en particular las industrias de alimentos, vestuario y productos textiles.

Teniendo presente esas referencias contenidas en otras secciones, parece oportuno limitar los párrafos siguientes a la consideración de dos aspectos de especial significación a propósito de la ocupación manufacturera: el de la capacitación de la mano de obra industrial y el de la participación de los asalariados en el ingreso que se genera en este sector.

El problema de la capacitación de la mano de obra industrial viene mencionándose con creciente insistencia como uno de los de mayor realce a la luz de las condiciones actuales y las perspectivas del proceso latinoamericano de industrialización. Por ejemplo, el entrenamiento insuficiente suele atribuirse al menos parte de la responsabilidad por los niveles relativamente

bajos de productividad de la industria de la región; a igual causa se atribuye la preferencia que se da en ocasiones a técnicas productivas más automatizadas, en que cuenta menos la capacitación obrera, aunque signifiquen mayor densidad de capital y menores oportunidades de empleo; y el mismo hecho se señala como uno de los obstáculos al crecimiento más rápido y a los cambios en la estructura de la producción industrial, que envuelven la asimilación de tecnologías que requieren niveles más altos de capacitación de la fuerza de trabajo industrial.

Por su naturaleza misma, el tema es poco susceptible de analizarse a la luz del tipo de antecedentes estadísticos que normalmente se recogen acerca de la industria existente. Esos antecedentes generales no serían suficientes para explorar las relaciones que pudieran existir entre el grado de capacitación de la mano de obra y la productividad en determinadas ramas o sectores industriales específicos, si es que tales comparaciones fuesen siquiera pertinentes, en la medida en que tuviesen alguna significación una vez descontados los factores relativos a la dotación de capital por persona ocupada, a la eficiencia en los métodos generales de organización y administración de la producción, y otros. En cambio, su importancia queda ilustrada en algunos estudios que formulan proyecciones acerca de las necesidades probables de personal calificado que plantearían determinados desarrollos industriales y su confrontación con las facilidades actuales de preparación y entrenamiento, si bien tienden por lo general a limitarse a las categorías de personal técnico y profesional.

Por ejemplo, una encuesta efectuada en Colombia en 1963 a establecimientos de más de 50 trabajadores, con una ocupación total cercana a las 200 000 personas, condujo a estimar que los obreros no calificados representaban más de 46 por ciento del total del empleo, los calificados 33 por ciento y los empleados de oficina cerca de 15 por ciento, mientras correspondía 2.1 por ciento a personal directivo, 1.4 por ciento a profesionales y 1.1 por ciento a profesionales de nivel medio o técnicos. Para el conjunto de las actividades económicas, algo más de 6 por ciento del personal de "alto nivel" —que comprende las tres últimas categorías que se han mencionado— correspondía a personal extranjero. De otra parte, las estimaciones de los empleadores acerca de las necesidades de aumento en el número de profesionales y técnicos para el período 1963-70 señalan necesidades adicionales que alcanzarían a cerca de 70 por ciento por sobre los niveles actuales.<sup>21</sup>

Una estimación anterior referida a la industria del Perú<sup>22</sup> en 1955, señalaba que dentro del total de la ocupación obrera menos de 22 por ciento correspondía a obreros calificados, con proporciones muy variables según ramas de industrias: desde menos de 10 por ciento en las industrias alimenticias y manufactureras diversas a cerca de 50 en las de maquinarias y equipo eléctrico y las de imprentas, y alrededor de 70 por ciento en las de confecciones e industrias del caucho. Por su parte, la dotación de profesionales y técnicos representaba 2.5 por ciento de la ocupación total, de nuevo con apreciables variaciones de una a otra rama industrial (con un máximo de 8.1 por ciento en la de maquinaria y equipo eléctrico). Asociada esa situación con los requerimientos que pudiera plantear, bajo determinados supuestos, el desarrollo del sector manufacturero en el decenio siguiente, se concluía que las proporciones de obreros calificados y de personal técnico tendrían que aumentar a 31.8 y 3.2 por ciento respectivamente, lo que en términos abso-

---

<sup>21</sup> *Recursos y requerimientos de personal de alto nivel* (Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX) 1963).

<sup>22</sup> *El desarrollo industrial del Perú*, *op. cit.*

lutos significaría entrenar más de 50 000 obreros, y preparar casi 5 000 nuevos profesionales y técnicos.

Otra estimación similar relativa a la industria argentina<sup>23</sup> en 1956 concluyó que sobre un total de 750 000 obreros industriales un 28 por ciento correspondía a obreros calificados, proporción que no mostraba diferencias significativas en el conjunto de las industrias vegetativas en comparación con las dinámicas, aunque con variaciones apreciables entre ramas determinadas. Distinta era la situación en cuanto a la disponibilidad de ingenieros y técnicos, cuya proporción respecto a la ocupación total alcanzaba a 4.2 por ciento en las industrias dinámicas y 2.1 por ciento en las vegetativas. Al mismo tiempo, una hipótesis sobre las necesidades de formación y capacitación que pudieran asociarse a las exigencias del crecimiento industrial futuro señalaba aumentos de esas relaciones para 1967 hasta niveles del orden de 32 y 37 por ciento de obreros calificados en las industrias vegetativas y dinámicas respectivamente, y de 2.3 y 5.8 por ciento de técnicos e ingenieros en las mismas categorías industriales. En otras palabras, se trataría de exigencias de capacitación de 270 000 obreros y de preparación de 25 000 técnicos y 8 000 ingenieros en el transcurso de diez años.

Antecedentes como éstos, aunque muy generales y fragmentarios, sirven al menos al propósito de ilustrar la magnitud del problema. De otra parte, los esfuerzos que vienen emprendiéndose en la región para atender a esas exigencias ponen de manifiesto su complejidad, así como las dificultades para definir los tipos de acciones más eficaces.

En efecto, de la experiencia recogida<sup>24</sup> parecería deducirse que no existen soluciones generales para abordar el problema de la formación de una fuerza de trabajo capacitada para el desempeño eficiente de las tareas industriales. Las circunstancias de tiempo y lugar parecen tener una influencia decisiva, además de que la incorporación continua de tecnologías nuevas hace particularmente difícil llegar a definir un cuadro más o menos estable del tipo de capacitación que sería indispensable.

Las técnicas modernas no crean de hecho una demanda de destrezas productivas homogéneas, y la superposición de calificaciones que corresponden a fases tecnológicas diversas dentro de una misma empresa y proceso productivo es un fenómeno más frecuente de lo que pareciera a primera vista. El mantenimiento de algunos viejos oficios industriales, junto a aquellos nuevos creados por los equipos modernos, obligan a pensar con cautela si se aspira a lograr soluciones adecuadas. La variabilidad de las tareas es una

---

<sup>23</sup> *El desarrollo económico de la Argentina, op. cit.*

<sup>24</sup> Sobre el tema existe una apreciable bibliografía. Respecto de la situación latinoamericana podrían citarse, entre otros, los documentos presentados al Primer Seminario sobre Planificación de la Formación Profesional (Río de Janeiro, octubre de 1964), en especial: Leonardo A. Cozza, *La Formación en Centros y Escuelas (Brasil, Chile y Ecuador)*, Cinterfor/64; Servicio de Cooperación Técnica Filial Corfo, *Informe sobre la planificación de la formación profesional en Chile* (Santiago de Chile, agosto de 1964); Informe del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), Venezuela, septiembre de 1964; Informe de la Universidad del Trabajo del Uruguay, agosto de 1964; Senai, Departamento Nacional, Divisão de Ensino e Orientação Escolar *Escolas, cursos, matrículas*, 1963; G. M. Lasalle, *Informe preliminar sobre formación en la empresa* (Argentina, Chile y Uruguay), Buenos Aires, agosto de 1964; H. I. Jasminoy, *Informe preliminar sobre la formación en la empresa en Brasil*, 1964; G. Preciado Calvo, *La formación de la empresa* (Colombia, Perú, Venezuela), 1964; R. Martínez Tono y A. Wilches Martínez, *La planificación de la formación profesional en el "Senai" de Colombia* (Bogotá, 1964). Puede verse también M. Goldway, *Planning as Vocational Education in Chile* (Unesco, Tab/182/64); del mismo autor, *Informe sobre la creación del Instituto Nacional de Adiestramiento — INA* (Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, Costa Rica, 1964).

característica significativa del industrialismo contemporáneo, de modo que el ajuste rápido y eficiente a cambiantes condiciones de producción ha llegado a ser una cualidad altamente apreciada en la mano de obra manufacturera. Pero además, y asociado a estas condiciones de adaptabilidad, el mundo industrial demanda de su personal un compromiso con los valores y normas sociales implícitas en la organización racional del trabajo y el mejoramiento de la productividad: es decir, las exigencias de lo que a veces se señala como "responsabilidad", cumplimiento y una cierta dosis de iniciativa, hacen que el problema no sea sólo de capacitación, sino además de formación y predisposición a aceptar las obligaciones que impone una efectiva "disciplina industrial".

El problema parece escapar así a la esfera de la formación muy específica. En efecto, los antecedentes y experiencias realizadas en este campo, y en especial lo que ha ocurrido en algunos países de América Latina, parecen sugerir la necesidad de flexibilidad como un elemento esencial de las soluciones adoptadas en un momento dado, en respuesta a los factores de variabilidad que envuelve el desarrollo industrial y la heterogeneidad de requerimientos en materia de capacitación técnico-profesional que coexisten en cada etapa. La elección de fórmulas institucionales demasiado rígidas puede así conducir fácilmente a un desfase entre las capacidades producidas y las destrezas requeridas por la industria, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Un segundo aspecto, consecuencia de las consideraciones esbozadas en el párrafo anterior, se refiere a que las diversas experiencias parecen destacar las ventajas de la coordinación más directa y estrecha posible entre las actividades manufactureras y los programas de capacitación, a fin de asegurar un aprovechamiento óptimo de los recursos destinados a ese efecto y facilitar la adaptación de los programas a las constantes variaciones de las demandas de recursos humanos que ocurren en el proceso de desarrollo.

Queda en claro también que los programas de capacitación técnica de mano de obra no pueden constituir alternativas a la educación básica que proporcionan los planes escolares de formación general. La creación de ciertos hábitos de pensamiento, de ciertas actitudes, de una capacidad de ajuste a situaciones cambiantes, de reacciones rápidas, son cualidades que se desarrollan más bien en el seno de aquellas instituciones educacionales cuya tarea es ofrecer a toda la población una escolaridad general. Gran parte de las nuevas ocupaciones industriales requieren un personal poseedor de esas cualidades básicas, que lo califiquen técnicamente para el desempeño de funciones tan específicas como cambiantes.

El problema de la formación de recursos humanos de alto nivel implica a menudo una reorganización de las carreras técnicas en el ciclo de estudios superiores, favoreciendo una orientación más directa hacia las tareas productivas. Aquí, se hace indispensable lograr una ecuación adecuada entre las metas puramente académicas, y las necesidades más específicas de la actividad manufacturera. En muchos casos, la solución ha consistido en la creación de institutos separados para la formación de los cuadros superiores de la industria cuyo éxito no ha dejado de plantear algunos problemas en lo relativo a la coordinación de esas instituciones con el sistema educativo central.

No se trata tanto de aspectos formales, como de los que se relacionan con el reclutamiento de los estudiantes; las carreras tradicionales, más alejadas de las tareas productivas, tienden a conservar mayor prestigio y aparecen como más atractivas para los aspirantes mejor capacitados, lo que deja a la formación técnica como una alternativa de rango inferior para los que no exhiben iguales calificaciones. Más que superponer programas especializados, la

Cuadro 10

DIFERENCIAS EN LAS REMUNERACIONES MEDIAS POR PERSONA OCUPADA SEGUN RAMAS DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

(Índices referidos al promedio de la industria)

Ramas industriales	Brasil (1960)	Chile (1957)	Colombia (1960)	México (1960)	Perú (1960)	Venezuela (1961)
Alimentos, bebidas y tabaco . . . . .	82.3	101.8	98.2	84.9	85.5	91.9
Textiles . . . . .	84.8	84.4	107.0	99.0	123.3	93.0
Calzado y confecciones	89.6	74.9	62.0	55.4	71.7	75.6
Madera y muebles . .	77.5	70.2	73.0	74.2	74.4	84.8
Papel . . . . .	108.4	122.3	109.1	142.6	103.2	116.5
Imprentas . . . . .	117.7	149.2	108.1	119.7	128.4	114.9
Cuero . . . . .	83.9	103.8	88.9	83.4	83.0	76.3
Caucho . . . . .	140.5	114.6	129.1	141.9	184.1	127.5
Químicas . . . . .	138.4	130.5	132.9	150.8	110.5	136.0
Derivados del petróleo <sup>a</sup>		168.4	320.5	161.3	85.4	212.6
Minerales no metálicos	76.0	106.9	88.2	102.6	120.9	102.0
Metálicas básicas . .	123.2	161.5	125.3	150.9	120.9	129.7
Mecánicas . . . . .	141.2	99.5	105.1	95.6	92.7	94.7
Diversas . . . . .	108.3	79.7	95.7	89.6	88.6	69.4

FUENTE: Datos básicos de los censos o encuestas industriales oficiales.

<sup>a</sup> Incluidas en industrias químicas.

exigencia de fondo parecería ser en consecuencia la de incorporar la ciencia y la tecnología como aspectos centrales de los planes de estudios de la enseñanza general, que vayan conformando una cultura productiva extendida al conjunto de la población.

Estas consideraciones generales no tienen, como es lógico, otro objetivo que ilustrar la naturaleza de los problemas que se enfrentan al presente en materia de capacitación de mano de obra y personal técnico industrial, tema que por sí solo justificaría un estudio especial. Conviene pues, abordar ahora, y con igual carácter, el segundo aspecto importante que quedó mencionado, es decir, el de la participación de los trabajadores industriales en el ingreso que se genera en el sector manufacturero. Dicho de otro modo, se trata de la distribución del ingreso industrial, y por consiguiente de la forma en que contribuye la industria a configurar las características generales de la distribución del ingreso que muestran las economías latinoamericanas.

Del análisis de las informaciones censales acerca de la cuantía de las remuneraciones pagadas por la industria y el número respectivo de personas ocupadas, fluyen algunas consideraciones de interés. Por ejemplo, los antecedentes que se resumen en el cuadro 10 muestran un alto grado de variación de las remuneraciones por persona entre las distintas ramas industriales, con relaciones entre los valores extremos de 1 a 2 en el caso del Brasil, 1 a 3 en los de Chile, México y Venezuela, y 1 a 5 en el de Colombia. Los niveles más bajos suelen registrarse en las industrias del calzado y confecciones y de madera y muebles, en tanto que los más altos corresponden a las de derivados del petróleo y carbón, equipo de transporte en el caso del Brasil e industrias del caucho en el del Perú. Las ramas industriales consideradas en esta comparación son muy amplias, de manera que aquellas diferencias resultarían a ser mucho más pronunciadas si las clasificaciones se refiriesen a sectores industriales más específicos, o si se distinguiesen dentro de ellos estratos de distinto tamaño o grado de modernización.

Con relación a este último aspecto sólo se dispone de informaciones rela-

Cuadro 11

RELACION ENTRE LAS REMUNERACIONES Y EL VALOR AGREGADO POR  
LA INDUSTRIA EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS<sup>a</sup>  
(Porcentaje del monto de remuneraciones respecto al valor agregado)

<i>Ramas industriales</i>	<i>Brasil (1960)</i>	<i>Chile (1957)</i>	<i>Colombia (1960)</i>	<i>Venezuela (1961)</i>
Alimentos, bebidas y tabaco . . . . .	0.19	0.19	0.17	0.21
Textiles . . . . .	0.35	0.31	0.31	0.43
Calzado y confecciones . . . . .	0.37	0.33	0.37	0.41
Madera y muebles . . . . .	0.32	0.30	0.46	0.57
Papel . . . . .	0.22	0.28	0.24	0.34
Imprentas . . . . .	0.36	0.41	0.42	0.48
Cuero . . . . .	0.29	0.34	0.28	0.36
Caucho . . . . .	0.19	0.23	0.31	0.31
Químicas . . . . .	0.20	0.26	0.22	0.28
Derivados del petróleo . . . . .	<sup>b</sup>	0.08	0.19	0.23
Minerales no metálicos . . . . .	0.28	0.33	0.35	0.36
Metálicas básicas . . . . .	0.27	0.22	0.12	0.62
Mecánicas . . . . .	0.28	0.36	0.41	0.43
Diversas . . . . .	0.32	0.29	0.30	0.40
<i>Total</i> . . . . .	<i>0.26</i>	<i>0.27</i>	<i>0.26</i>	<i>0.31</i>

FUENTE: Datos básicos de los censos o encuestas industriales oficiales.

<sup>a</sup> A diferencia del cuadro anterior, en éste no se incluyen México y Perú por carecer de informaciones comparables.

<sup>b</sup> Incluidas en industrias químicas.

tivas a Colombia y Venezuela. Para el primero, dejando de lado la artesanía, la remuneración media por persona ocupada en la pequeña industria resulta ser igual a dos tercios de la que registra la mediana industria y a menos de la mitad de la que corresponde al estrato de la gran industria. Si bien tales diferencias pudieran explicarse parcialmente por las diferencias de estructura industrial de esos estratos, las variaciones resultan ser de todos modos suficientemente significativas cuando se las examina para cada rama industrial considerada individualmente. El mismo fenómeno, aunque menos pronunciado, se observa en el caso de Venezuela, en que la remuneración media por persona ocupada en el conjunto del estrato de la gran industria excede en más de 80 por ciento a la de la pequeña industria.

A esa característica de amplios márgenes de variación en las remuneraciones por persona ocupada, se añade otra no menos significativa: la de una relación generalmente muy baja entre el monto de las remuneraciones pagadas y el valor agregado por la industria. Los promedios resultan muy similares (entre 26 y 27 por ciento) en los casos del Brasil, Chile y Colombia, y un poco más alto (31 por ciento) en el de Venezuela. (Véase el cuadro 11.) Las diferencias entre ramas industriales son también apreciables, a la par que guardan cierta relación inversa con las anotadas a propósito de las remuneraciones por persona: los niveles más bajos de remuneración en términos absolutos tienden a coincidir con una mayor participación relativa de los salarios en el valor agregado, y viceversa. Igual conclusión se deduce en relación con los estratos según tamaño de los establecimientos en los dos países para los que se dispone de la información pertinente; en Colombia, la relación entre remuneraciones y valor agregado resulta ser de 33 por ciento en la pequeña industria, 30 por ciento en el estrato mediano y 24 por ciento en el de la gran industria, coeficientes que en el caso de Venezuela alcanzan a 42, 32 y 25 por ciento, respectivamente.

Estos antecedentes apoyan dos conclusiones principales. En primer lugar,

la participación de los sueldos y salarios en el valor agregado industrial es relativamente muy baja en comparación con la que registran otras economías, lo que quiere decir que la industria contribuye también en alguna medida a esa característica general de regresividad que exhibe la distribución del ingreso latinoamericano. En segundo lugar, las amplias variaciones de las remuneraciones por persona entre distintos estratos y ramas industriales aparecen ligadas en cierto grado con los niveles respectivos de productividad, de manera que los niveles más bajos de aquéllas aparecen en las empresas menos productivas, en las que, a pesar de ser bajas, absorben una proporción algo mayor del valor agregado correspondiente.

Mirado el problema desde otro ángulo, estos antecedentes insinúan que, en las condiciones económicas y sociales vigentes en muchos países latinoamericanos, la posibilidad de mantener niveles muy variados de sueldos y salarios viene a constituir un mecanismo que permite compensar en gran medida las diferencias de productividad y eficiencia entre distintos tipos de empresas. Las menos productivas, al tener la posibilidad de pagar remuneraciones también más bajas a la mano de obra, quedan habilitados mediante ese arbitrio para mantener sus posiciones competitivas en el mercado, lo que no ocurriría si se diesen otras fuerzas suficientemente poderosas como para asegurar un régimen más homogéneo de remuneraciones; en otras palabras, las exigencias de mantener niveles determinados de sueldos y salarios no viene a constituir un factor que induzca por sí mismo a la modernización y aumento de eficiencia de las empresas más retrasadas. Por su parte, las empresas de mayor productividad quedan en situación de retener una proporción más alta del valor agregado, atendiendo con una proporción pequeña de éste a remuneraciones mayores en términos absolutos. Se trata, pues, de una situación que envuelve más de un elemento negativo, tanto desde el punto de vista de las fuerzas que pueden inducir a acrecentar la productividad industrial como del ingreso que perciben los trabajadores.

Estas características generales —baja participación de los sueldos y salarios en el total del valor agregado industrial y diferencias relativamente grandes de los niveles medios de remuneración por persona en distintas ramas o estratos del sector manufacturero— parecen obedecer a varias razones, además de la ineficacia de las disposiciones legales sobre remuneraciones mínimas, ya sea porque se las clude o porque son bajos los montos absolutos que señalan.

Influye ciertamente como factor de fondo la situación general en materia ocupacional a que se ha hecho referencia en repetidas oportunidades. En efecto, esa situación determina en definitiva una amplísima reserva de mano de obra, desocupada o dedicada a actividades poco productivas, ya radicada en los centros urbanos y para la cual las oportunidades de empleo industrial significarían un mejoramiento sustancial, por lo menos en cuanto a la continuidad y permanencia en el trabajo.

Bajo tales condiciones estructurales, sería muy difícil que no se diese también la segunda causa que contribuye a explicar los niveles y variabilidad del salario industrial: la debilidad de las organizaciones sindicales. A este respecto cabría señalar algunos rasgos generales del sindicalismo latinoamericano que explican en parte esa debilidad.

En primer lugar, se ha señalado a veces que la estructura jurídica que regula las organizaciones sindicales suele tener de hecho efectos restrictivos sobre sus actividades al limitar sus funciones —excluyendo, por ejemplo, muchas de las que caracterizaron los movimientos mutualistas—, regular muy estrictamente las finalidades para las que puedan reunir y manejar fondos, impedir la constitución de federaciones y otras prohibiciones.

Las legislaciones estatales en materia sindical que aparecen en la década de los años treinta favorecieron el reemplazo de los antiguos núcleos de *élites*

obreras por instituciones capaces de absorber masas más amplias de trabajadores, pero procuraron al mismo tiempo atenuar su orientación político-ideológica y reforzar en cambio el desempeño de funciones burocráticas en los nuevos sistemas de relaciones laborales. Esta última característica facilitó a su vez que la extensión masiva de la afiliación sindical no fuera sólo o siquiera principalmente el resultado de la propia acción obrera, sino también de una acción estatal deliberada: en efecto, en la mayoría de los países de la región el crecimiento del sindicalismo ha estado vinculado a determinadas políticas gubernamentales, que se han traducido en una promoción “desde arriba” de sindicatos y aun de centrales sindicales, con la doble finalidad de obtener mayor control de la acción sindical y asegurar el respaldo de sus organizaciones a algunos grupos dirigentes. Consecuencia de ello ha sido una estructura sindical cuyo éxito en las reivindicaciones que plantea depende a su vez del respaldo estatal, con lo que de hecho las influencias gubernamentales como arbitradoras de conflictos han sido a menudo un factor decisivo para la obtención de beneficios y concesiones en favor de los trabajadores organizados.

A esos resultados han contribuido también otros factores poco favorables al fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Por ejemplo, el origen rural de grandes sectores de la fuerza de trabajo, en un proceso en que la urbanización ha precedido en gran medida a la industria, ha atemperado el tono y significado de la acción obrera, y la ha orientado más hacia el afianzamiento de su situación urbana —que envuelve la lucha por servicios y condiciones generales de vida, que difícilmente forman parte de las tareas propias del sindicato— que al mejoramiento de las condiciones específicas del empleo. De manera más general, las nuevas formas de consumo de masas han hecho que la participación económica de los sectores obreros en la vida urbana, aunque sea a niveles más altos de aspiraciones, quede ligada sólo indirectamente a las luchas sindicales, mientras llevan a la creación y expansión de otras formas de organización (comités de pobladores, juntas vecinales) que configuran un “movimiento obrero” distinto de las organizaciones sindicales propiamente dichas.

Tampoco es ajena a este cuadro la situación de las empresas industriales. El gran número y dispersión de pequeños establecimientos suele obstaculizar las posibilidades de alcanzar niveles adecuados de organización y determinan un grado bajo de asociación sindical respecto al total de la fuerza de trabajo. Las fuertes diferencias de productividad entre distintos estratos, determinan escasas posibilidades de mejoramiento y ascenso en los estratos menos eficientes, lo que favorece una actitud de conformismo de las capas operarias, mientras las mayores oportunidades que ofrecen otros estratos tiende a debilitar la solidaridad del movimiento sindical en su conjunto.

Además de la debilidad general de sindicalismo y la presencia de una importante proporción no afiliada de la fuerza de trabajo, los desniveles en los salarios obreros se facilitan también por el carácter de la organización sindical que predomina en los países latinoamericanos, que al distinguir las categorías legales de sindicatos “profesionales” e “industriales” crea de hecho condiciones poco favorables a una mayor homogeneidad de las remuneraciones. Pero en el fondo, el problema sigue radicando más bien en los diversos impedimentos organizativos para emprender acciones de conjunto en los grandes sectores productivos en que se agrupa la masa trabajadora, así como en la fragmentación de la organización sindical, que facilita la manifestación de intereses particulares de determinados núcleos obreros, no siempre compatibles y a menudo conflictivos.

A propósito de varias de las relaciones que se han venido señalando, una excepción importante queda constituida por el caso de la Argentina. El últi-

mo censo del que se dispone de información publicada (correspondiente a 1954) mostró una relación entre remuneraciones y valor agregado industrial de 35 por ciento, muy superior a las que se han mencionado para otros países latinoamericanos.<sup>25</sup> Esa mayor participación coincide a su vez con un panorama sindical que, si bien comparte algunas de las características básicas que se han descrito, parece haber alcanzado un mayor grado de evolución y posibilidades de acción más amplias. En efecto, entre otros factores se da allí un alto grado de afiliación y se cuenta con una central sindical particularmente fuerte, que agrupa a la mayor parte de las organizaciones obreras y tiene capacidad para reunir recursos financieros que hacen posible una acción más amplia y eficaz, inclusive mediante la contratación de personal técnico que la asesora en el estudio de los problemas principales de sus afiliados.

Es importante constatar, finalmente, que esas características de baja participación de los salarios en el producto industrial y de amplias variaciones en las remuneraciones medias por persona entre distintos estratos del sector manufacturero, no parecen mostrar una tendencia definida de mejoramiento.<sup>26</sup>

Frente a esa situación, las disposiciones laborales —con excepción de las relativas a salarios mínimos, por lo general de alcance limitado— no parecen haber jugado un papel de importancia. Además, la preocupación dominante por contener las presiones inflacionarias ha llevado en algunos países a regularizar sistemas generales de reajustes de sueldos y salarios en determinadas proporciones respecto al alza del costo de la vida, con lo que el problema de las remuneraciones se ha ido colocando más en términos de la defensa de un poder adquisitivo constante que de la participación de los asalariados en los mejoramientos de productividad, o del aumento en la proporción de los salarios respecto al total del producto industrial. En cambio, la extensión de la seguridad social y la provisión de otros servicios —vivienda, guarderías infantiles, etc.— han constituido en algunos casos mecanismos parcialmente compensadores, representando de hecho remuneraciones adicionales indirectas.

Por cierto, no es el de la distribución del ingreso un problema que pueda abordarse desde el ángulo particular del sector industrial, sino que forma parte de la política general de desarrollo económico y social. Pero no puede desconocerse tampoco que la industria manufacturera está mejor capacitada que otros sectores para contribuir a una distribución más progresiva del ingreso latinoamericano. Se trata además de una cuestión que a largo plazo interesa especialmente a la industria, desde el punto de vista de la magnitud de los mercados para productos manufacturados, cuyas limitaciones actuales están fuertemente influidas por los módulos vigentes de distribución del ingreso, como habrá oportunidad de precisar en sección posterior al tratar de los niveles y características de la disponibilidad de manufacturas.

---

<sup>25</sup> De las cuentas nacionales publicadas recientemente por el Consejo Nacional de Desarrollo se deduce una relación similar para 1961 entre los sueldos y salarios pagados por las industrias manufactureras y el producto bruto interno a precios de mercado correspondiente al mismo sector. Estos últimos conceptos darían, conforme a igual fuente, una relación de 40 por ciento para el año 1954.

<sup>26</sup> La heterogeneidad de las tabulaciones censales no facilita un análisis comparativo preciso entre censos de distintas fechas. En el Brasil la participación de los salarios en el valor agregado industrial habría disminuido de 23 a 19 por ciento entre 1950 y 1960 según los censos correspondientes. Para otros países se deducen tendencias similares de las estadísticas más generales de cuentas nacionales, como ocurre con la Argentina.

#### 4. Nivel y composición de la producción manufacturera

Como se ha visto, la industria manufacturera ha llegado a absorber una proporción significativa del capital acumulado por las economías latinoamericanas, y a ocupar no menos del 14 por ciento del total de la población activa de la región. Con tales recursos ha sido, a su vez, capaz de generar más del 23 por ciento del producto bruto latinoamericano, lo que señala de paso su aptitud para lograr una mayor productividad de los factores productivos en comparación con los otros sectores de la actividad económica.

En términos absolutos, puede estimarse que en la actualidad el valor bruto de la producción manufacturera de América Latina representa una cifra cercana a los 50 000 millones de dólares por año y un valor agregado del orden de los 20 000 millones de dólares anuales. Esas cifras señalan, por su parte, que a pesar de los considerables avances registrados en el proceso regional de industrialización, la industria latinoamericana cuenta todavía muy poco en el concierto mundial, ya que aporta sólo 3 por ciento del total del producto industrial (incluida la minería), aunque absorbe casi 6 por ciento de la ocupación manufacturera y aunque la participación de América Latina es superior a 5 por ciento en términos del producto bruto mundial. Otra indicación de su relativa estrechez la ofrece el hecho de que, considerando el conjunto de América Latina, la industria regional resulta superior en sólo 20 por ciento a la industria canadiense, país cuyo desarrollo manufacturero no se inició con mucha anticipación al de los países latinoamericanos de mayor significación en este campo.

Los tres países de la región —Argentina, Brasil y México— en que coinciden los grados relativamente más altos de industrialización con el mayor tamaño desde el punto de vista de su población, reúnen cerca de las tres cuartas partes del valor total de la producción manufacturera latinoamericana y algo más del 80 por ciento del producto industrial (valor agregado por la industria). Un segundo grupo de países, de tamaño y grado de industrialización intermedios, en el que podrían incluirse Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, aporta alrededor de 17 por ciento del producto industrial y un quinto del valor bruto de la producción.<sup>27</sup> Los aportes restantes corresponderían a los demás países de la región, con excepción de Bolivia, Cuba, Haití y Paraguay, que no se incluyen en estas comparaciones por carecerse de información homogénea para el año 1960.

La misma agrupación de países, en la medida en que combina características relativas al tamaño absoluto de los mercados nacionales y grado comparativo de desarrollo industrial, resulta útil para examinar con mayor detenimiento la estructura actual de la industria latinoamericana, escapando a generalizaciones excesivas que, como se ha advertido repetidas veces, no se justifican a la luz de la diversidad de situaciones que cabe reconocer en el panorama actual de la industria latinoamericana.

Una primera caracterización de esa índole queda reflejada en la composición por ramas de industrias. (Véase el cuadro 12.) Puede observarse cómo para el conjunto de América Latina las industrias de alimentos, bebidas y tabaco comprende casi 30 por ciento del valor total de la producción manufacturera, proporción que supera al 45 por ciento si se les añaden las

---

<sup>27</sup> Las proporciones en términos del valor bruto de la producción y del producto industrial no son estrictamente homogéneas, ya que las primeras derivan de las informaciones censales o encuestas industriales disponibles, en tanto que las últimas se apoyan en las estimaciones más generales acerca de la composición por sectores del producto nacional. Con fines de comparabilidad, los análisis siguientes se basarán preferentemente en las cifras de valor bruto de la producción manufacturera.

Cuadro 12

**ESTIMACIONES DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL POR RAMAS DE  
INDUSTRIAS EN DETERMINADOS GRUPOS DE PAISES  
LATINOAMERICANOS, 1960**

*(Valores en millones de dólares y porcentajes del valor bruto de la producción)*

	<i>Total</i>	<i>Grupos de países</i>		
		<i>Grupo 1<sup>a</sup></i>	<i>Grupo 2<sup>b</sup></i>	<i>Grupo 3<sup>c</sup></i>
<i>Valor bruto de la producción ma- nufacturera . . . . .</i>	47 831	36 034	10 122	1 675
<i>Composición porcentual: . . . .</i>	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos, bebidas y tabaco . .	29.0	27.0	31.7	57.3
Textiles, calzado y vestuario . .	16.1	15.0	19.9	17.0
Madera y muebles de madera . .	3.4	3.4	3.2	5.0
Papel y sus productos . . . .	2.5	2.7	2.0	0.9
Imprentas e industrias conexas .	2.2	2.2	2.4	1.9
Cuero y sus productos . . . .	1.5	1.6	1.3	1.3
Caucho y sus productos . . . .	1.9	1.9	1.9	0.8
Químicas y derivados del petróleo	14.3	14.3	15.8	6.8
Minerales no metálicos . . . .	3.7	3.7	3.6	3.8
Metalúrgicas y mecánicas . . .	21.9	25.0	13.6	3.6
Diversas . . . . .	3.5	3.2	4.6	1.6

<sup>a</sup> Argentina, Brasil y México.

<sup>b</sup> Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>c</sup> Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

de textiles, calzado y vestuario; las industrias químicas y de derivados del petróleo, por su parte, han llegado a representar algo más de 14 por ciento, y casi 22 por ciento las mecánicas y metalúrgicas.

La fuerte ponderación que dentro del total regional corresponde a los tres países de grado más avanzado de desarrollo industrial, determina que esa estructura del conjunto de la industria latinoamericana corresponde muy de cerca a la de ese grupo particular de países; pero su comparación con los otros pone de manifiesto diferencias muy pronunciadas de composición. Entre los aspectos más significativos, destaca ante todo la rápida disminución de la participación de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco a medida que aumentan el tamaño absoluto del mercado y el grado relativo de desarrollo industrial: en los países del grupo 3 representan más de 57 por ciento del valor de la producción manufacturera, proporción que declina a menos de 32 en el segundo grupo y sólo 27 en el tercero.<sup>28</sup> Las industrias textiles y del calzado y vestuario, por su parte, muestran un comportamiento diferente; aunque en los países de menor grado de industrialización representan una proporción considerable del total (17 por ciento), exhiben todavía una participación mayor en el segundo grupo (casi 20 por ciento), que alcanzan ya una sustitución prácticamente total de las importaciones de este tipo de bienes, y declinan de nuevo (a sólo 15 por ciento) en los países del grupo 1, como consecuencia de la creciente diversificación de la actividad manufacturera. Algo similar ocurre con las industrias químicas y de deriva-

<sup>28</sup> Influye en estas proporciones la inclusión en las industrias alimenticias de actividades de transformación primaria de algunos alimentos, destinados a veces principalmente a la exportación, como ocurre con las trilladoras de café. En términos de valor agregado, la proporción correspondiente a estas ramas aparecería considerablemente reducida.

dos del petróleo, si bien en este caso la diferencia es mucho más pronunciada entre los grupos 3 y 2 (más que duplican su importancia relativa, al pasar de 6.8 a 15.8 por ciento del total), mientras es probable que su alta importancia relativa en la estructura industrial de los países de este último grupo 1 (superior a la que muestran en el grupo 1) quede muy influida por la inclusión de las refinerías de petróleo. En cambio, las industrias mecánicas y metalúrgicas acrecientan fuerte y persistentemente su participación: desde menos de 4 por ciento en los países de menor grado de industrialización a cerca de 14 en el grupo intermedio y 25 por ciento como promedio de Argentina, Brasil y México.

En términos generales, cabría deducir de estas comparaciones que las diferencias más acentuadas en la estructura de la producción manufacturera se observan entre los grupos 3 y 2, mientras en éste y el grupo 1 la principal diferenciación corresponde al desarrollo de las industrias mecánicas y metalúrgicas.

Además de las muchas características que se asocian a las diferentes ramas industriales —carácter más tradicional o moderno, productividad, absorción tecnológica, densidad de capital, etc.— se atribuye a estas diferencias estructurales importancia muy especial en la medida que reflejan también mayor o menor predominio de actividades que suelen clasificarse entre “dinámicas” y “vegetativas”, en atención principalmente al comportamiento de la demanda de los productos correspondientes. Las primeras incluirían principalmente a las industrias químicas, de derivados del petróleo, del caucho, de papel y sus productos, de minerales no metálicos y en particular a las industrias mecánicas y metalúrgicas; del segundo grupo formarían parte las de alimentos, bebidas y tabaco, de textiles, calzado y vestuario, de la madera y muebles, imprentas y otras.

Desde este punto de vista, las diferencias en la estructura industrial de los tres grupos de países que se han definido aparecen todavía más nítidas en el cuadro 13. En los que han alcanzado un grado más alto de industrialización, casi la mitad del valor total de la producción manufacturera correspondería a actividades dinámicas, proporción que resulta ser de 38 por ciento en el grupo intermedio y de sólo 17 por ciento en los de menor desarrollo industrial relativo. Conviene, sin embargo, calificar las conclusiones que pudieran derivar de estas comparaciones por lo menos desde dos puntos de vista. Se trata, en primer lugar, de la de propiedad con que cabría calificar de “vegetativa” la demanda de ciertos productos manufacturados en América Latina, si se tienen en cuenta los bajos niveles de consumo por habitante que se registran al presente en la mayoría de los países de la región y sus posibilidades de expansión en el contexto de una política deliberada de desarrollo económico general. Como habrá oportunidades de ver con detenimiento en secciones posteriores, se trata de un aspecto que queda ligado íntimamente no sólo al nivel sino también a la distribución del ingreso latinoamericano, y que en consecuencia podría verse fuertemente influido por una política redistributiva, abriendo nuevas oportunidades de comportamiento dinámico a la demanda de muchas de esas manufacturas que se califican de vegetativas.

La segunda reserva tiene que ver con la propiedad de agrupaciones como las que se adoptan en el cuadro 13, dada la heterogeneidad de las ramas industriales definidas a un nivel tan agregado. Incluso algunas actividades dinámicas que se consideran típicas, como las industrias químicas y mecánicas, comprenden en proporciones variables una serie de actividades que no se asocian en absoluto a ese carácter. Así, por ejemplo, entre las industrias químicas quedan comprendidas producciones como las de jabones, velas y fósforos, y entre las mecánicas un amplísimo número de talleres y actividades

Cuadro 13

ESTIMACIONES DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL SEGUN EL CARACTER  
DE LAS ACTIVIDADES MANUFACTURERAS, EN DETERMINADOS  
PAISES LATINOAMERICANOS, 1960

(Valores brutos de la producción y porcentajes del valor total)

Grupos de países	Naturaleza de las actividades industriales		
	Total	Industrias dinámicas <sup>a</sup>	Industrias vegetativas <sup>b</sup>
Valores absolutos (millones de dólares)			
Total	47 831	21 901	25 930
Grupo 1	36 034	17 750	18 284
Grupo 2	10 122	3 862	6 260
Grupo 3	1 675	289	1 386
Composición porcentual			
Total	100.0	45.8	54.2
Grupo 1	100.0	49.3	50.7
Grupo 2	100.0	38.2	61.8
Grupo 3	100.0	17.3	82.7

<sup>a</sup> Papel y sus productos, caucho, industrias químicas, derivados del petróleo, minerales no metálicos e industrias metalmeccánicas.

<sup>b</sup> Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado, vestuario, madera, fabricación de muebles, imprentas y diversas.

semiartesanales. A la inversa, los sectores vegetativos ciertamente incluyen determinadas líneas de producción de demanda más dinámica. Habría, pues, que adentrarse en un análisis más detenido de la estructura industrial para formular con propiedad una distinción como la que se señala. En tal caso, lo más probable es que para el conjunto de América Latina y para cada uno de los grupos de países a que se hace referencia, resultase una proporción muy inferior de actividades propiamente dinámicas, y que las diferencias en la estructura industrial de esos grupos de países apareciese todavía mayor desde este punto de vista.

A las diferencias en la composición de la producción industrial por ramas de industrias y según el carácter de las actividades manufactureras, se añade otra distinción estructural significativa: la que se refiere a la orientación de la producción fabril según la utilización de sus productos.

En el conjunto de América Latina, alrededor de un tercio de los niveles actuales de producción corresponde a productos de utilización intermedia, destinados a ser utilizados como insumos en el proceso productivo de otros sectores de la economía —incluidos los materiales de construcción—, y sobre todo en la propia industria manufacturera. (Véase el cuadro 14.) De la producción de bienes finales de utilización interna, apenas 10 por ciento corresponde a bienes de capital y casi 90 por ciento a manufacturas de consumo, lo que pone de manifiesto el amplio predominio de estas últimas y el escaso desarrollo logrado hasta el presente por la producción regional de maquinarias y equipos de toda suerte y de materiales de transporte. Las manufacturas de exportación representan sólo 7 por ciento del valor total de la producción industrial, y de esa proporción buena parte la constituyen procesos muy simples de tratamiento y beneficio de minerales y productos agrícolas.

Cuadro 14

ESTIMACIONES DE LA COMPOSICION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL  
SEGUN SU UTILIZACION, EN DETERMINADOS GRUPOS DE  
PAISES LATINOAMERICANOS, 1960

(Valores brutos de la producción y porcentajes de la producción total)

<i>Grupos de países</i>	<i>Total</i>	<i>Utilización interna</i>			<i>Exportaciones</i>
		<i>Utilización intermedia</i>	<i>Consumo</i>	<i>Formación de capital</i>	
Valores absolutos (Millones de dólares)					
<i>Total</i>	47 831	15 974	25 382	3 127	3 348
Grupo 1	36 034	12 903	18 272	2 868	1 991
Grupo 2	10 122	2 696	6 004	239	1 183
Grupo 3	1 675	375	1 106	20	174
Composición porcentual					
<i>Total</i>	100.0	33.4	53.1	6.5	7.0
Grupo 1	100.0	35.8	50.7	8.0	5.5
Grupo 2	100.0	26.6	59.3	2.4	11.7
Grupo 3	100.0	22.4	66.0	1.2	10.4

lo que limita todavía más la importancia relativa de las actividades encaminadas a la exportación de productos industriales propiamente dichos. Aparecen así resumidos una vez más los rasgos generales que caracterizan el proceso latinoamericano de industrialización: su tendencia a cubrir con la mayor amplitud el mercado de manufacturas de consumo, la debilidad de las líneas de producción básica de bienes de capital y productos intermedios importantes, su acento en la sustitución de importaciones y el escaso progreso en la exportación de productos industriales.

Dentro de esa caracterización general aparecen también claramente diferenciados los grupos de países definidos en términos de sus respectivos grados de industrialización. Dejando de lado la producción manufacturera que se destina a la exportación, por la razón ya mencionada, las proporciones que exhiben en el conjunto los productos intermedios y los bienes de capital quedan determinadas por la estructura industrial de la Argentina, el Brasil y México, ya que alcanzan niveles muy inferiores en los otros dos grupos y particularmente en el último. Respecto al valor total de producción, las manufacturas intermedias representan más de 35 por ciento en el grupo 1, alrededor de 26 en el grupo 2 y 22 por ciento en el grupo 3, proporciones que resultan de 8, 2 y 1 por ciento, respectivamente, en el caso de los bienes de capital.

Con todas las imperfecciones que suponen estas comparaciones —incluido cierto grado inevitable de arbitrariedad en el agrupamiento de los países y la ausencia de clasificaciones más homogéneas de las líneas de producción—, termina por configurarse así el cuadro de tres estructuras industriales más o menos diferenciadas que cabría tener presente al caracterizar el panorama actual de la industria latinoamericana, desde el punto de vista de su composición por ramas, del mayor o menor predominio de actividades dinámicas y vegetativas, y de su distribución según sea la utilización final de sus productos.

Junto a esos rasgos de diferenciación, se dan otros que acentúan ciertas

características comunes, que tienden a presentarse en la mayoría de los países latinoamericanos independientemente de su grado de industrialización o tamaño absoluto del mercado. A algunos fundamentales —como ocurre con los niveles relativos de costos y precios— se hará referencia detenida en secciones posteriores; basta pues con agregar entretanto breves consideraciones sobre dos aspectos adicionales: el grado de concentración de la producción manufacturera y sus tendencias en materia de localización.

Hubo oportunidad a comienzos del presente capítulo de recoger los principales antecedentes relativos al establecimiento industrial y su clasificación por tamaños, destacándose el hecho de que un estrato que se califica de “gran industria”, formado por un número relativamente pequeño de unidades, reúne una proporción significativa del volumen total de la producción manufacturera. El grado relativo de concentración de la producción industrial que podría insinuar esa relación general no se presta sin embargo a un análisis apoyado en los antecedentes censales o estadísticos industriales generales, ni sus resultados mostrarían diferencias significativas respecto a una economía de condiciones tan distintas como la de los Estados Unidos. En cambio, algunos estudios aportan informaciones que resultan ilustrativas para formarse al menos una impresión general sobre la materia. Así, por ejemplo, la que para Chile se definió en 1957 como “gran industria” estaba constituida por 177 unidades, que sólo constituían 3 por ciento del número total de establecimientos, pero representaban 50 por ciento del valor bruto total de la producción manufacturera y una proporción mayor en términos de valor agregado;<sup>29</sup> más aún, dentro de la gran industria, 12 unidades contribuían con el 40 por ciento de la producción de ese estrato, proporción que representa a su vez el 20 por ciento respecto al total de la producción industrial del país. En Venezuela, de manera similar, se estima que en 1961 las 196 unidades de la gran industria, aportaban alrededor de 60 por ciento de todo el producto industrial.<sup>30</sup>

Estas comparaciones resienten la influencia de determinados sectores, particularmente las industrias dinámicas de desarrollo reciente, en que uno o muy pocos establecimientos representan volúmenes de producción relativamente grandes. El proceso de concentración alcanza también a otros sectores, incluidas determinadas industrias tradicionales, en que opera un número alto de establecimientos; se estima, por ejemplo, que el 10 por ciento de las empresas textiles colombianas reúne el 70 por ciento de la producción total de esa rama industrial.

En cuanto a las tendencias de la industria latinoamericana en materia de localización, es bien conocida su alta concentración en un número limitado de los principales centros urbanos. Se estima, por ejemplo, que el área de menos de 5 000 kilómetros cuadrados formada por la zona metropolitana de Buenos Aires, el Municipio de São Paulo y el Distrito Federal de México, reúne más de la tercera parte del valor total de la producción latinoamericana, aunque no comprende más de 8 a 9 por ciento de la población de la región. En el interior de cada país, los dos centros industriales más importantes representan por lo general proporciones muy altas de los totales nacionales: los dos tercios si se consideran la Zona Metropolitana y Rosario en la Argentina; cerca de 40 por ciento si se toman los municipios de São Paulo y Guanabara en el Brasil; 66 por ciento las áreas económicas de Santiago y Valparaíso en Chile; más de 45 por ciento el Distrito Federal y

---

<sup>29</sup> Max Nolff, en *Geografía Económica de Chile* (Corporación de Fomento de la Producción, Santiago de Chile, 1962), tomo III, pp. 200 s.

<sup>30</sup> *Encuesta industrial de 1961* (CORDIPLAN, noviembre de 1963).

Monterrey en México; 56 por ciento el eje Lima-Callao en el Perú, y alrededor de las tres cuartas partes la sola ciudad de Montevideo en el Uruguay.

En la Argentina, a la localización dominante en el área metropolitana de Buenos Aires sigue cierta tendencia a la ubicación industrial a lo largo de la costa del río de La Plata, hasta la ciudad de La Plata hacia el sur y Rosario en el norte. La primera absorbe el 60 por ciento de la producción industrial, proporción que llega a dos tercios con el resto de la provincia de Buenos Aires y a 75 por ciento si se añade la provincia de Santa Fe. Con excepción de Córdoba, el resto del país está constituido por "un conjunto de islas económicas de poca magnitud que están relacionadas directa o casi directamente con el polo dominante o los polos menores",<sup>31</sup> con la característica adicional de una gran insuficiencia de comunicación entre esas regiones menores. Aunque en proporciones inferiores al promedio, la concentración geográfica en la Zona Metropolitana resulta relativamente alta incluso en ramas industriales como alimentos y bebidas (46 por ciento) y minerales no metálicos (29 por ciento), muy influida por la producción de cemento y alcanza valores extremos en textiles (92 por ciento) y caucho (98 por ciento) con cifras intermedias para otras como las eléctricas y del cuero (80 por ciento), del papel y químicas (72 por ciento) y metalúrgicas (78 por ciento); en cambio, ha venido a atenuarla la industria de maquinarias y vehículos, que ha contribuido a la expansión de los centros industriales de las provincias de Córdoba y Santa Fe.

En el Brasil, la concentración en la zona costera alrededor de São Paulo y Río de Janeiro y en las proximidades de Belo Horizonte hacia el interior, forma un triángulo que absorbe alrededor de 80 por ciento de la producción industrial del país. São Paulo constituye el polo dominante, con proporciones de 54 por ciento en términos de valor agregado industrial, 39 por ciento de la ocupación obrera y 28 por ciento del número de establecimientos. Como en la Argentina, los índices de concentración son algo menores en algunas de las principales ramas tradicionales; así ocurre en particular con las de alimentos, donde se registra mayor participación de otros estados del sur y del norte donde alcanza mayores niveles la industria azucarera. La concentración es alta, en cambio, para el conjunto de las industrias intermedias y metalmeccánicas, lo que determina que los dos centros dominantes de São Paulo y Río de Janeiro-Guanabara reúnan casi 83 por ciento de la producción de las industrias dinámicas. Algunos sectores específicos acusan una concentración particularmente alta en la zona de São Paulo: elementos para el transporte (87 por ciento) maquinaria eléctrica (80 por ciento) y caucho (84 por ciento).

En Chile la zona de Santiago y sus alrededores representa el 47 por ciento de la producción industrial, y un 19 por ciento más corresponde a Valparaíso, destacándose recientemente el desarrollo de un tercer centro industrial en Concepción. En México, la proporción correspondiente alcanza a 38 por ciento en el Distrito Federal, como resultado de una creciente participación de otras regiones del país, entre las que destaca la zona de Monterrey, que representa alrededor de 11 por ciento del total. En Venezuela, si se excluye la refinación del petróleo, se observa también un alto grado de concentración industrial en la capital y su zona inmediata de influencia, si bien la apertura de un nuevo centro industrial en el oriente del país está provocando un rápido desplazamiento en esa dirección.

Destaca en este cuadro general como excepción importante el caso de Colombia, país que muestra una distribución regional mucho más equilibra-

---

<sup>31</sup> *Bases para el desarrollo regional argentino* (C.F.I., Buenos Aires, 1963).

da de su producción industrial, de la que participan en proporciones similares ((26 por ciento) los departamentos de Cundinamarca (Bogotá) y Antioquia (Medellín) y en escala también significativa los del Valle (Cali), con 18 por ciento, y Atlanta (Barranquilla), con 10 por ciento.

Así, salvo determinadas excepciones, un alto grado de concentración geográfica viene a constituir otro de los rasgos distintivos en el panorama actual de la industria latinoamericana. Es éste uno de los exponentes —en cuyo carácter hay seguramente mucho de causa y efecto simultáneamente— de la escasa integración interna y de fuertes disparidades de desarrollo regional que muestran las economías de América Latina.

Por su parte, las razones que han llevado a esa alta concentración son de distinto orden, y difícilmente pueden jerarquizarse en ausencia de investigaciones específicas sobre esta materia. Desde luego, responden en gran medida a la concentración demográfica en un número limitado de grandes centros urbanos que caracterizó desde muy temprano el crecimiento de muchos países de la región, proceso que a su vez vino a reforzar el desarrollo industrial al adaptarse más o menos pasivamente a esas condiciones originales. De otra parte, han debido influir también las propias modalidades de la industrialización, orientada inicialmente más hacia los mercados y la demanda inmediata de bienes de consumo que hacia el aprovechamiento y creciente transformación manufacturera de los recursos naturales. La escasez de recursos de capital acentuaba a su vez la necesidad de aprovechar al máximo las economías externas que ofrecían los centros urbanos ya consolidados, en forma de servicios sociales, disponibilidad de energía, facilidades de transporte y comunicación, y otros.

A esos factores de fondo se han añadido otros de naturaleza más bien institucional. Por ejemplo, la debilidad e inestabilidad de la política industrial han inducido a una localización lo más cercana posible a los centros gubernamentales de decisión, para facilitar el contacto con las autoridades de que dependen los mecanismos proteccionistas o de fomento, la fijación o controles de precios, las licencias o autorizaciones de comercio exterior, la asignación de recursos crediticios, etc. Las grandes diferencias sociales y culturales entre el gran centro urbano y el resto del país hacen más difícil sustraer de aquél el personal técnico y especializado para llevarlo a otras localizaciones. Han estado igualmente concentrados los mecanismos y entidades financieras, cuyas oficinas regionales o locales han sido por lo general relativamente débiles, tanto desde el punto de vista de sus recursos como de su capacidad para adoptar decisiones de cierta envergadura.

Frente a esa constelación de factores adversos a una mayor descentralización regional de la industria, no ha habido o han sido ineficaces medidas o mecanismos encaminados a estimularla deliberadamente. Las exenciones de determinados tributos o contribuciones, por ejemplo, no han sido suficientemente significativas, y a veces han tendido a equipararse en la medida que dependen de decisiones regionales autónomas, con lo que han perdido de hecho su carácter discriminatorio en favor de determinadas localizaciones.

Entretanto, en períodos recientes vienen haciéndose presentes nuevos factores, de contradictoria influencia sobre la concentración geográfica de la industria. En varios casos la expansión de las industrias dinámicas —y en particular las mecánicas— han tendido a acentuar la concentración principalmente por las razones institucionales y de mercado que se han mencionado; en otros, en que su desarrollo queda ligado estrechamente al aprovechamiento de ciertos recursos nacionales básicos, su localización está llevando a consolidar nuevos centros industriales. En algunos de los principales centros urbanos, las economías externas que se asocian a determinados servicios públicos —incluidos vivienda, transporte urbano, provisión de agua y energía

eléctrica— dejan de tener significación o se tornan negativas, lo que justifica económicamente el desplazamiento de los nuevos recursos que se asignan a esas finalidades hacia otros centros de menor dimensión. Se vienen creando así condiciones que facilitarían una relocalización de buena parte del desarrollo industrial futuro, además de las consideraciones políticas y sociales que inducen a dar más jerarquía a objetivos de mayor equilibrio regional interno en el proceso general de desarrollo y las que pudieran ser aconsejables en el contexto de un desarrollo industrial integrado de América Latina.

Se trata, sin embargo, de tendencias que difícilmente pudieran ir muy lejos en condiciones estrictamente espontáneas, por lo que su fortalecimiento depende en alta medida de la política industrial, como lo demuestran ciertas experiencias recientes. En efecto, no se trata sólo de incentivos generales, ni siquiera sólo de inversiones públicas de infraestructura que estimulen el desarrollo de nuevas áreas, sino también de las posibilidades de formular y ejecutar programas amplios que comprendan todo un complejo industrial, a fin de asegurar la economicidad de las relaciones interindustriales fundamentales, que exceden a las posibilidades de una producción industrial determinada. A éste, como a otros aspectos, habrá oportunidad de volver más adelante, al tratar de la política industrial y las perspectivas del proceso regional de industrialización.

#### *5. Algunos de los principales sectores de la producción industrial*

Además del análisis general acerca de la composición de la producción manufacturera por ramas de industrias, conforme acaba de presentarse, conviene examinar en particular algunos sectores específicos, cuya consideración puede contribuir a una caracterización más amplia de la actual industria latinoamericana. La disponibilidad de algunos estudios especializados permite seleccionar con tal finalidad un número pequeño de sectores que pueden considerarse hasta cierto punto representativos de las líneas tradicionales de producción y de las industrias dinámicas y pertenecientes tanto al campo de la producción intermedia como al de la producción final de bienes de consumo y bienes de capital. Por cierto no corresponde al objetivo de este estudio adentrarse en un examen amplio de tales sectores, sino apenas recoger unas cuantas de sus características que conviene tener en cuenta a los fines del análisis que se presenta en capítulos posteriores.<sup>32</sup>

##### *a) La industria textil*

La industria textil corresponde a una de la de más antiguo desarrollo en América Latina y mantiene una alta importancia relativa en el conjunto del sector manufacturero de la región. Su participación es 15 por ciento de la ocupación industrial y más de 10 por ciento del valor bruto y agregado por el total de la actividad manufacturera.

El alto grado de divisibilidad de los equipos, y en consecuencia las escasas economías de escala que se asocian al tamaño de las empresas, ha favorecido su desarrollo en todos los países de la región, así como la existencia en cada uno de ellos de un número relativamente grande de establecimientos de variada dimensión y formas de organización, incluida una participación apreciable de la artesanía y la pequeña industria.

---

<sup>32</sup> Para una descripción y análisis más amplio, véase *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas* (E/CN.12/718).

**Cuadro 15**  
CAPACIDAD INSTALADA EN HILANDERIAS Y TEJEDURIAS EN PAISES DETERMINADOS DE AMERICA LATINA

País	Husos			Telares				
	Total	Algodón	Lana	Fibras artificiales	Total	Algodón	Lana	Fibras artificiales
Argentina (1963)	1 379 482	1 019 492	360 000	a	34 923	23 923	6 000	5 000
Bolivia (1961)	37 158	19 448	17 710	—	916	566	204	146
Brasil (1960)	4 294 400	3 840 000	301 900	153 000	131 860	102 760	5 500	23 600
Chile (1959)	325 642	219 000	83 018	23 624	7 538	5 389	1 305	844
Colombia (1961)	640 564	560 000	48 564	32 000	15 500	11 000	1 000	3 500
México (1962)	1 794 224 <sup>b</sup>	1 416 202	147 343	36 716	47 098 <sup>b</sup>	34 109	1 989	3 303
Perú (1961)	307 890	215 216	64 253	28 421	8 034	5 811	970	1 253
Uruguay (1961)	216 228	99 296	98 446	18 486	3 342	1 801	934	610

FUENTES: *Industria Textil Sudamericana*, No. 244-245 (Buenos Aires, enero-febrero de 1962); encuesta CEPAL y encuesta del comité mexicano para el estudio de la reestructuración de la industria textil algodonera y de fibras químicas.

<sup>a</sup> Incluidos en algodón y lana.

<sup>b</sup> Incluidos los husos y telares dedicados a mezclas.

El cuadro 15 resume los principales antecedentes relativos a la capacidad instalada en hilanderías y tejedurías en países de la región —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay— que en conjunto comprenden alrededor del 95 por ciento de toda la producción textil latinoamericana. Como puede observarse, ese grupo de países reúne cerca de 9 millones de husos y más de 250 000 telares, empleados principalmente en la elaboración de textiles de algodón, con proporciones muy inferiores para los productos de lana y todavía más bajas para las manufacturas de fibras artificiales, actividad esta última de desarrollo mucho más reciente.<sup>33</sup>

La capacidad productiva que significa esa dotación de equipos resulta en general más que suficiente para atender a los niveles presentes de consumo de productos textiles en la región. Con excepción de Bolivia, los otros siete países que se han mencionado son prácticamente autosuficientes en materia de productos de algodón, y en algunos casos han llegado a ser exportadores netos de manufacturas de esa fibra, aunque en pequeña escala. Se ha alcanzado también un alto grado de autoabastecimiento de productos de lana, industria en la que se registra además una corriente apreciable de exportaciones de Uruguay y Argentina. En cambio, es muy variada la situación en cuanto a los productos de fibras artificiales y sintéticas, en que hasta 1960 el Brasil constituía el único país que prácticamente había logrado abastecer todo el mercado con producción propia, mientras la relación entre producción y consumo alcanzaba a 88 por ciento en la Argentina, 75 por ciento en Colombia, 60 por ciento en Chile, 25 por ciento en Uruguay y menos de 15 por ciento en Perú.

Los niveles absolutos del consumo anual de telas por habitante muestran apreciables diferencias entre los distintos países, con cifras del orden de los 7 kilogramos en México y sólo 2 kilogramos en el Ecuador. Se trata, sin embargo, de disparidades que guardan relación con los respectivos niveles de ingreso por habitante, de cuyo cotejo se deduce una elasticidad de demanda de los productos textiles relativamente baja, por lo menos en el cuadro de la actual distribución del ingreso latinoamericano por sectores económico-sociales de la población. De ahí que las previsiones de la demanda tendientes a evaluar las exigencias futuras de ampliación de la industria contemplen ritmos de aumento relativamente moderados, con excepción de las fibras artificiales y sintéticas, que se anticipa continuarán beneficiándose de modificaciones en la estructura del consumo total de manufacturas textiles, en desmedro de los productos de algodón y lana.

En cuanto a estos últimos, y particularmente en el caso de la lana, la capacidad productiva ya instalada parecería en general suficiente para atender incluso a expansiones significativas del mercado interno, en vista de los bajos coeficientes actuales de utilización. Así por ejemplo, se ha llegado a estimar que, en relación con un empleo total de los equipos disponibles durante 6 600 horas anuales (300 días, con 22 horas diarias de trabajo continuado), los coeficientes de utilización de la capacidad instalada alcanzarían a las siguientes cifras porcentuales:

---

<sup>33</sup> Estos y los principales antecedentes que se reseñan a continuación proceden en gran parte de la serie de publicaciones de las Naciones Unidas titulada *La industria textil en América Latina*, volúmenes correspondientes a los diversos países citados.

	<i>Algodón</i>		<i>Lana</i>	
	<i>Hilandería</i>	<i>Tejeduría</i>	<i>Hilandería</i>	<i>Tejeduría</i>
Argentina . . . . .	55.9	55.1	34.5	26.5
Bolivia . . . . .	65.5	58.0	56.6	36.0
Brasil . . . . .	85.3	76.7	74.5	53.0
Colombia . . . . .	104.6	103.8	68.8	66.0
Perú . . . . .	75.0	60.0	60.0	49.0
Uruguay . . . . .	76.3	73.1	63.3	50.3

Así, pues, con excepción de la industria textil algodonera de Colombia y de los frecuentes desequilibrios entre las capacidades de hilanderías y tejedurías, no parecería tratarse de un sector que plantee necesidades urgentes de ampliación de la capacidad productiva con vistas a atender el crecimiento de la demanda regional. Por el contrario, las informaciones mencionadas indicarían posibilidades importantes de hacerlo merced a un mejor aprovechamiento de capacidades ya disponibles, contribuyendo así a mejorar la relación producto-capital para el conjunto de la industria y liberando recursos de inversión susceptibles de canalizarse hacia otros sectores de la actividad manufacturera.

Una conclusión de esa naturaleza tendría sin embargo que calificarse a la luz de otra de las características predominantes en la situación actual de la industria textil latinoamericana: el grado relativamente alto de antigüedad y obsolescencia de sus equipos y las necesidades consiguientes de renovación y modernización. En efecto, las investigaciones que ha efectuado la secretaría de la CEPAL sobre este aspecto concluyen que, considerando la edad de las maquinarias, su grado de automaticidad y otras características técnicas, cabría estimar los siguientes índices como indicativos del grado de modernismo de la industria textil de los países que se señalan:

	<i>Algodón</i>		<i>Lana</i>	
	<i>Hilandería</i>	<i>Tejeduría</i>	<i>Hilandería</i>	<i>Tejeduría</i>
Argentina . . . . .	48.9	56.0	56.7	34.4
Bolivia . . . . .	26.5	85.5	...	5.9
Brasil . . . . .	20.8	31.5	51.9	37.8
Chile . . . . .	81.3	82.8	43.8	45.0
Colombia . . . . .	90.6	99.6	84.4	73.3
Perú . . . . .	31.3	44.1	27.3	24.5
Uruguay . . . . .	95.6	88.2	40.5	22.9

Las deficientes características de una parte apreciable de los equipos, sobre todo en algunos países que se incluyen en la comparación anterior, constituyen uno de los factores determinantes de una productividad también relativamente baja. Se estima, por ejemplo, que en el sector algodonero el patrón de productividad media latinoamericana a que podría aspirarse es de unos 4 300 gramos por hombre-hora, en comparación con una productividad efectiva de 5 500 como promedio de la industria europea. De otra parte, entre las cifras que hoy se registran en América Latina se dan situaciones nacionales muy diferentes, entre las que destaca una particularmente favorable de Colombia (5 484 gramos por hombre-hora), moderadamente baja en el caso de la Argentina (2 950 gramos) y muy desfavorable en el de la industria textil algodonera del Brasil (sólo 1 996 gramos), lo que explica el interés que se viene poniendo en este último país para el diseño y aplicación de un vasto plan de modernización de la industria textil. De manera más general y tomando como base de referencia lo que pudiera considerarse como un patrón normal latinoamericano, se han estimado los siguientes índices de

productividad, referidos a la producción de tejidos de algodón en metros por hombre-hora:

<i>Patrón "normal" latinoamericano</i> . . . . .	100
Argentina . . . . .	33
Bolivia . . . . .	34
Brasil . . . . .	30
Chile . . . . .	43
Colombia . . . . .	107
Perú . . . . .	54
Uruguay . . . . .	31
Estados Unidos . . . . .	289
Japón . . . . .	112

Como puede observarse, sólo la industria textil algodonera de Colombia muestra una productividad en el proceso de tejeduría comparable a la de la industria japonesa, mientras que los demás países de la región registran cifras mucho más bajas. Los resultados son todavía más desfavorables, en general, si la comparación se extiende a la industria textil estadounidense.

Las deficiencias en los equipos no se traducen sólo en cifras relativamente bajas de producción por persona ocupada, sino también en otros aspectos que influyen igualmente en forma adversa sobre los costos de producción. Así por ejemplo, se atribuye por lo menos parcialmente a esa causa un coeficiente anormalmente alto de desperdicios y mermas de materias primas en conjunto en la hilatura y la tejeduría de algodón, en que suele llegar a 19.5 por ciento en comparación con un coeficiente de 13 por ciento que puede considerarse como patrón normal de referencia.

En todo caso, de las mismas investigaciones que se han venido citando se deduce que la relativa antigüedad de los equipos constituye sólo uno entre otros factores que en definitiva determinan costos relativamente altos en la producción textil latinoamericana. La subutilización de las capacidades de producción disponibles a que se ha hecho referencia se traduce en una incidencia excesiva de las cargas de capital, lo que además se ve acentuado por la falta de especialización de la industria, en que muchos establecimientos tienden a elaborar simultáneamente una gama muy amplia de productos y a cubrir todas las fases del proceso, con las dificultades consiguientes para alcanzar un equilibrio adecuado en las capacidades de los distintos departamentos. De otra parte, si bien las economías de escala no son factor decisivo en la industria textil, su influencia no resulta tampoco despreciable desde el punto de vista de las inversiones unitarias y los costos de operación. Así, por ejemplo, se ha estimado<sup>34</sup> que en la elaboración de un tejido crudo de algodón (Ne 10c) y a niveles razonables de productividad, a partir de cierta escala se registrarían los siguientes índices:

	<i>Tamaño I</i>	<i>Tamaño II</i>	<i>Tamaño III</i>
Producción . . . . .	100	199	274
Inversión por unidad . . . . .	100	88	85
Cargas de inversión por unidad	100	88	86
Costo de operación por unidad .	100	95	93
Costo total medio . . . . .	100	90	88

En algunos países de la región, otro factor desfavorable desde el punto de vista de sus costos radica en la necesidad de importar las materias primas básicas. Además de los gastos adicionales de fletes y seguros que ello significa,

<sup>34</sup> Véase *Economías de escala en la industria textil* (ST/ECIA/Conf.11/L.20).

esas importaciones suelen quedar afectas a derechos arancelarios de cierta consideración, y en todo caso obligan a mantener suficientes existencias para asegurar varios meses de actividad, con los recargos financieros consiguientes. En otros casos, una política deliberada encaminada a estimular un mayor abastecimiento propio de esas materias primas se traduce al menos temporalmente en precios garantizados a niveles relativamente altos, lo que determina costos de adquisición para la industria superiores a los que resultarían ser los de importación, o en factores de encarecimiento derivados de calidades y especificaciones de materias primas inferiores a los normales.

De manera más general, las mismas investigaciones sobre esta materia a que se ha hecho referencia han concluido que la superación de las importantes deficiencias en la organización y administración de la producción podría traducirse en reducciones apreciables de los actuales niveles de costos de la industria textil latinoamericana.

La magnitud más o menos precisa de esos niveles de costos en algunos países de la región resulta bastante difícil de evaluar, tanto por la diversidad de condiciones en que opera la industria como por los márgenes de error que envuelve cualquier conversión de valores expresados en las respectivas monedas nacionales a una unidad monetaria común. Como una aproximación al problema, se ha procurado determinar algunos índices que conforman lo que puede definirse como "costo parcial actual", que si bien no incluye todos los componentes del costo,<sup>35</sup> incorpora por lo menos aquellos insumos de mayor incidencia. Se escogió al efecto como producto uniforme para las comparaciones un tejido con hilo de algodón Ne 18 cardado, de 2 000 pasadas, con un peso de 130 gramos por metro, en fábricas integradas, y se formularon cálculos hipotéticos referidos como base de comparación a la industria del Japón. Los índices del costo parcial así estimados para 1961 mostraron los siguientes resultados:

Japón . . . . .	100
Bolivia . . . . .	205
Brasil . . . . .	121
Chile . . . . .	160
Colombia	
con algodón importado . . . . .	94
con algodón nacional . . . . .	144
Perú . . . . .	138
Uruguay . . . . .	244
Estados Unidos . . . . .	128

Por muchas que sean las reservas con que hayan de tomarse comparaciones de esta naturaleza, no cabe duda que estos cálculos ponen de manifiesto grandes disparidades en los niveles de costos entre los países de la región y una situación general —con excepciones como la de la industria colombiana— muy desfavorable respecto de países que tienen activa participación en el comercio internacional de productos textiles. Se explica así que el elevado grado de autoabastecimiento logrado por los países latinoamericanos continúe apoyándose en medidas proteccionistas —arancelarias o de control directo de las importaciones— y en precios de venta relativamente altos en los respectivos mercados nacionales. Se explica igualmente que pese a que se trata de industrias en que los niveles de salarios constituyen parte importante de los costos de producción y que en algunos casos se cuenta con condiciones particularmente favorables desde el punto de vista de las materias

<sup>35</sup> Excluye el costo del capital.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS DE LAS  
INDUSTRIAS DE PAPEL Y CELULOSA, 1962  
(Miles de toneladas)

	<i>Producción</i>	<i>Importaciones netas<sup>a</sup></i>	<i>Consumo</i>
Papeles y cartones	1 890.3	850.2	2 740.5
Papel para diarios	162.1	538.9	701.0
Papel de escribir e imprenta	401.8	84.5	486.3
Otros papeles y cartones	1 326.3	226.8	1 553.1
Pastas	1 020.7	312.4	1 333.1
Pasta mecánica	256.6	3.9	260.5
Pasta química de madera	514.1	308.5	822.6
Otras pastas químicas	250.0	—	250.0

FUENTE: Grupo Asesor en Papel y Celulosa CEPAL/FAO/TAO.

<sup>a</sup> Deducidas las exportaciones.

primas, los países latinoamericanos no hayan llegado a desarrollar hasta ahora una corriente verdaderamente significativa de exportación de manufacturas textiles, como han logrado hacerlo otras áreas poco desarrolladas.

#### b) Industrias del papel y la celulosa

Indice elocuente del grado de desarrollo que han alcanzado hasta ahora las industrias de papel y celulosa en América Latina es el balance de los niveles y composición del abastecimiento registrado en períodos recientes.<sup>36</sup> (Véase el cuadro 16.)

Puede observarse cómo al consumo de productos finales, del orden de 2.7 millones de toneladas, se atendió en 1962 mediante producción interna de la región en una proporción superior a los dos tercios. Las importaciones, por su parte, han venido descendiendo hasta el nivel de alrededor de 850 000 toneladas por año, de manera que representan menos de 20 por ciento del consumo regional de papel de escribir e imprenta y sólo 15 por ciento del de otros papeles y cartones; en cambio, continúan constituyendo la fuente principal para el aprovisionamiento de las necesidades de papel de diario, de las que sólo una cuarta parte se cubre con producción interna.

Estos índices generales de autoabastecimiento varían además considerablemente de país a país. En 11 países latinoamericanos, la totalidad o al menos una proporción muy alta del consumo total se abastece mediante importaciones; éstas representan alrededor de la mitad del abastecimiento total en Uruguay y Venezuela, alrededor de un tercio del mismo en Argentina, Colombia, Cuba y Perú y un quinto en Brasil y México; en cuanto a Chile, ha llegado a ser el único exportador neto de la región de este tipo de productos, con volúmenes anuales del orden de las 30 000 toneladas de papel para diarios. Argentina, Brasil y México constituyen además de Chile, los únicos países latinoamericanos que han llegado a contar con niveles significativos

<sup>36</sup> Estos y otros antecedentes a que se hace referencia aquí proceden sobre todo de *El papel y la celulosa en América Latina* (E/CN.12/570/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.7).

de producción de papel para diarios, en magnitudes que representan respectivamente el 7, 40 y 20 por ciento de su consumo interno, mientras en los demás la producción nacional se limita a papeles de escribir e imprenta y sobre todo a otros papeles y cartones.

Algo similar ocurre en cuanto a las materias primas para estas fabricaciones. Las necesidades totales de pastas, del orden de 1.4 millones de toneladas, se atendieron en 1962 con una producción regional superior a un millón de toneladas, mientras las importaciones han venido descendiendo hasta unas 300 000 toneladas por año,<sup>37</sup> principalmente de pastas químicas, en vista de que la sustitución de las pastas mecánicas importadas ha sido casi total. Los índices de autoabastecimiento varían también considerablemente de país a país: en algunos, las importaciones siguen constituyendo la fuente predominante de abastecimiento (Venezuela, por ejemplo); en otros, mantienen una proporción significativa —entre un tercio y un medio— del abastecimiento total (es el caso de la Argentina, Colombia, Cuba, Perú y el Uruguay); en Brasil y México representan entre 8 y 10 por ciento del consumo, y Chile ha llegado igualmente a ser exportador neto de estos productos.

El significado de los niveles presentes de producción se comprenderá mejor si se tiene en cuenta, en primer lugar, que se trata de una industria de desarrollo relativamente reciente en la región, y de otra parte, que su expansión en muchos países latinoamericanos enfrenta importantes obstáculos, derivados principalmente de la magnitud de inversiones que requiere y de las relaciones entre el tamaño de los mercados y las economías de escala que caracterizan su proceso productivo.

En algunos rubros de menor importancia, los esfuerzos de producción interna son muy antiguos, e incluso mostraron ya cierto auge y tendencias de modernización en la década de los años veinte. Aun hoy operan en América Latina gran variedad de establecimientos, desde unidades pequeñas con capacidades anuales de producción de 1 500 a 2 000 toneladas —dedicadas principalmente a la elaboración de cartones de baja calidad y de oferta estacional— a otras intermedias con capacidades del orden de 10 a 20 mil toneladas por año, especializadas en la producción de determinados papeles, y un número limitado de plantas grandes, con volúmenes de producción de 30 000 a 150 000 toneladas por año. Estas últimas constituyen el núcleo propiamente moderno de la industria, generalmente con plantas integradas o especializadas en la producción de pulpa, de desarrollo reciente y crecimiento verdaderamente dinámico. La producción de papel de diarios, por ejemplo, se inició en la Argentina, todavía en pequeña escala, recién en 1950; en el Brasil, de una producción de unas 12 000 toneladas en 1947 se llegó a una superior a las 70 000 toneladas en 1962; en Chile, aunque iniciada con mucha anterioridad, llegó a quintuplicarse en el período 1955-62, llegándose a cerca de 55 000 toneladas en ese último año; y en México, comienza sólo en 1959, con volúmenes iniciales de producción del orden de las 14 000 toneladas por año.

Los problemas de financiamiento que plantea la iniciación o expansión de estas industrias quedan en claro si se tiene en cuenta que las inversiones directas en plantas con capacidad de unas 100 000 toneladas anuales de pasta química resultan ser del orden de los 35 millones de dólares, es decir, unos 350 dólares por tonelada y 70 000 dólares por persona ocupada. Además, la necesidad de localizarlas en puntos cercanos a las fuentes de abastecimiento de materias primas, añaden frecuentemente a esas exigencias de inversión

---

<sup>37</sup> Se trata de importaciones netas, deducidas las exportaciones, de manera que las importaciones efectivas son mayores en unas 30 000 toneladas.

directa otras inversiones de infraestructura indispensables para dotar de servicios fundamentales los lugares en que se instale (provisión de agua, comunicaciones, energía, viviendas, etc.). De otra parte, las inversiones unitarias y los costos de operación quedan afectados fuertemente por la escala de producción. Se estima, por ejemplo,<sup>38</sup> que en una producción integrada de papel kraft, al duplicar la escala de operaciones a partir de cierto nivel, las inversiones por unidad de producción se reducen en casi 40 por ciento y en algo menos de 30 por ciento el costo total medio, proporciones que alcanzan a 54 y 43 por ciento respectivamente si se cuadruplica la escala. Del mismo modo se considera que en una planta de 50 toneladas diarias los insumos de mano de obra pueden representar entre 27 y 33 por ciento del costo de fabricación, incidencia que se reduciría a límites de 19 a 25 por ciento en una planta de 100 toneladas y de 12 y 18 por ciento si la capacidad fuese de 200 toneladas. Además de la incidencia de los costos de mano de obra y cargas de capital, en los costos unitarios influyen también otras características del proceso productivo que se asocian a la escala de operación. Así, por ejemplo, las fábricas de pasta química o semiquímica de capacidad inferior a 100 toneladas diarias carecen generalmente de sistemas de recuperación de los licores químicos que emplean en el proceso.

En parte, estos obstáculos que emanan de la magnitud de los mercados nacionales, de las exigencias de inversión y de la influencia de la escala de operaciones, se ven atenuados por una disponibilidad de recursos básicos relativamente favorable. El caso más positivo en este aspecto es el de Chile, que posee amplísimas reservas de coníferas, lo que le permite contar potencialmente con el desarrollo de estas industrias con vistas a una participación activa en el comercio internacional de pastas de fibra larga. En condiciones no tan favorables, México y Centroamérica disponen también de este recurso. No ocurre igual en los demás países de la región, pero en algunos se dan en cambio recursos aptos de especies latifoliadas, además de otras materias primas entre las que destaca particularmente el bagazo de caña de azúcar.

A los márgenes de sustitución de importaciones con que todavía cuenta parte de la industria de la región y a las perspectivas de exportación a otros mercados, se añaden —a los efectos de evaluar sus posibilidades futuras de crecimiento— la expansión previsible en los niveles de consumo por habitante. Pese a los considerables progresos registrados en los últimos años, el promedio latinoamericano de consumo total de papeles y cartones por persona es sólo del orden de los 12 kilogramos anuales, cifra muy exigua en comparación con la que registran economías de fuera de la región, aun si se tiene en cuenta su mayor nivel de ingresos. Se justifica así que suelen estimarse para los períodos próximos comportamientos bastantes dinámicos de la demanda, hasta el punto de que pudiera llegar a duplicarse en el curso de un decenio el consumo regional de papeles y cartones. Si, como es previsible, continúa acrecentándose al mismo tiempo la proporción de autoabastecimiento de los productos finales y los productos intermedios correspondientes, se estaría ante perspectivas de un crecimiento bastante acentuado de estas industrias, así como ante exigencias de nuevas inversiones equivalentes a varios centenares de millones de dólares, cuyas formas de asignación serán a su vez decisivas en los cambios que puede exhibir este sector en cuanto a su productividad y eficiencia.

---

<sup>38</sup> Véase *Informaciones y criterios para la programación de la industria del papel y celulosa* (E/CN.12/702).

### c) Las industrias químicas

A diferencia de los anteriores, las industrias químicas no constituyen un sector industrial más o menos homogéneo, pues comprenden una gama muy amplia de productos que se asocian a características productivas y a formas de utilización muy distintas. Conviene, sin embargo, recoger algunas indicaciones básicas acerca de su desarrollo en América Latina, en vista de su importancia fundamental en el proceso de industrialización.<sup>39</sup>

Algunas líneas específicas de producción son muy antiguas, como ocurre con la elaboración de productos químicos simples de uso final —entre otros, jabones, fósforos, velas—, algunas de ellas con fuerte predominio artesanal. Más tarde y en particular durante la década de los treinta, cobró fuerte impulso en varios países de la región la elaboración de productos farmacéuticos y de tocador, apoyada en gran medida en la importación de materias primas, y se inició o consolidó la de algunos productos químicos básicos, principalmente ácido sulfúrico, sosa cáustica, fertilizantes y otros. En la medida en que los esfuerzos de sustitución de importaciones tuvieron que irse desplazando del campo de los bienes de consumo a los de utilización intermedia, se acentuó la expansión y diversificación de la industria química, extendiéndose recientemente a algunos de los principales derivados petroquímicos.

La industria química latinoamericana ha venido adquiriendo así, particularmente desde la postguerra, relativa madurez, y acrecentando su aptitud para extenderse a campos más complejos y de mayores exigencias tecnológicas y de capital.

Al presente, puede estimarse que el valor total de producción de las industrias químicas regionales representa una cuantía equivalente a más de 2 500 millones de dólares por año. De ese valor total, alrededor de 40 por ciento corresponde a las industrias químicas del Brasil, cerca de 20 por ciento a las de Argentina y una proporción algo mayor a las de México. Se trata pues de actividades que muestran una concentración relativamente más elevada que otras ramas de la industria manufacturera en aquellos países de la región que exhiben los mercados internos más amplios y los más altos grados de industrialización. Sin embargo, otros países de la región vienen mostrando también ritmos bastante rápidos de crecimiento del sector de las industrias químicas, e incorporando nuevas líneas de producción que, como en los anteriores, amplían su diversificación y atenúan el predominio de las antiguas producciones tradicionales. Con todo, estas últimas continúan absorbiendo una proporción del valor total de la producción química significativamente superior a la que registran en países industrializados, como queda ilustrado por las cifras del cuadro 17, tomadas de un estudio reciente y relativas a la distribución del valor de la producción de la industria química por tipos de productos en siete países de la región que reúnen la mayor parte de la producción regional, y su comparación con las cifras correspondientes a los Estados Unidos en 1957.

Como puede observarse, los agentes tensoactivos y blanqueantes representan todavía cerca de un cuarto del valor total de la producción química

---

<sup>39</sup> La mayor parte de estas indicaciones han sido tomadas de *La industria química en América Latina* (E/CN.12/628/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.G.7) y de dos estudios presentados por la CEPAL al Seminario sobre el desarrollo de las industrias químicas en América Latina (Caracas, diciembre de 1964): *Evolución de las industrias químicas de América Latina en el período 1959-62* (ST/ECLA/Conf.15/L.4) y *La industria petroquímica en América Latina* (ST/ECLA/Conf. 15/L.6).

Cuadro 17

**ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA QUIMICA EN SIETE PAISES  
LATINOAMERICANOS Y SU COMPARACION CON LOS  
ESTADOS UNIDOS**

*(Porcentajes del valor total de la producción)*

<i>Grupos de productos</i>	<i>América Latina<sup>a</sup> (1962)</i>	<i>Estados Unidos (1957)</i>
I. Principales productos químicos minerales . . .	4.3	8.2
II. Principales productos químicos orgánicos . . .	6.4	9.3
III. Productos químicos para la agricultura . . .	4.8	3.3
IV. Materiales plásticos y resinas sintéticas . . .	5.1	8.8
V. Fibras artificiales y sintéticas . . . . .	9.9	9.5
VI. Caucho sintético y productos relacionados, in- cluido el negro de humo . . . . .	0.8	4.7
VII. Materiales para pintar, teñir, curtir y colorear	9.5	12.6
VIII. Agentes tensoactivos y blanqueantes . . . . .	23.8	9.8
IX. Explosivos, fósforos y productos para pirotec- nia . . . . .	2.8	1.4
X. Gases industriales . . . . .	1.9	1.2
XI. Productos para tocador, esencias y saborizantes	5.6	4.5
XII. Productos de otros usos específicos . . . . .	2.6	5.8
XIII. Alquitrans, breas y subproductos similares . .	3.6	2.9
XIV. Sales, óxidos y otros compuestos minerales de uso n.e., excluidos los del grupo I . . . . .	0.7	2.2
XV. Compuestos orgánicos de uso n.e., excluidos los del grupo II . . . . .	0.8	2.3
XVI. Productos farmacéuticos . . . . .	16.4	13.5
XVII. Productos químicos n.e. . . . .	1.0	—

FUENTE: *Evolución de las industrias químicas de América Latina en el período 1959-62*  
(ST/ECLA/Conf. 15/L. 4/Rev. 1).

<sup>a</sup> Suma de las producciones de la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

regional; además, dentro del grupo más de los dos tercios de su valor de producción corresponde a los jabones, si bien tiende a acentuarse su desplazamiento por los detergentes, con la modernización consiguiente respecto al carácter preponderantemente tradicional de la producción de aquéllos. El otro grupo de productos orientado principalmente hacia el abastecimiento de necesidades de consumo final —los artículos de tocador y productos farmacéuticos— exhiben también una proporción relativamente alta.

Los productos básicos orgánicos e inorgánicos, en cambio, representan menos de 11 por ciento del total, aunque incluyen productos naturales ligados a actividades agrícolas que, como ocurre con el alcohol etílico y la glicerina, constituyen todavía alrededor de la mitad del valor de producción del conjunto de productos básicos (grupos I y II del cuadro 17). Entre los otros productos comprendidos en estas categorías destacan el ácido sulfúrico, en que la producción regional alcanza a cerca de un millón de toneladas anuales; sosa cáustica, cuya producción en siete países de la región se aproxima a las 300 000 toneladas por año; amoníaco, con niveles de producción del orden de 150 000 toneladas; y productos químicos básicos orgánicos como benceno y formol, con cerca de 20 000 y 4 500 toneladas respectivamente.

Entre los productos químicos para la agricultura, alrededor de los dos tercios corresponde a pesticidas, si bien su participación ha venido disminuyendo rápidamente como consecuencia de la ampliación e instalación de nue-

vas plantas de fertilizantes, cuyos niveles de producción se aproximan a las 60 000 toneladas de N anuales de fertilizantes nitrogenados, excluido el salitre chileno, y cerca de 100 000 toneladas de  $P_2O_5$  por año de fertilizantes fosfatados (cifras correspondientes al año 1962).

Con mayor rapidez tiende a acrecentarse la importancia relativa de los materiales plásticos y resinas sintéticas, cuyo crecimiento en el período 1959-62 se estima del 22 por ciento acumulativo anual. Por su parte, los avances en la producción de fibras científicas, entre las que se observa un crecimiento más rápido de las poliamídicas en comparación de las celulósicas, han llevado a que este grupo llegue a representar casi 10 por ciento del total de la producción química en los siete países que se han señalado. En períodos recientes, ha sido también extraordinariamente acentuado el crecimiento de la producción de negro de humo y caucho sintético.

A pesar de esos progresos en los sectores que pueden considerarse más dinámicos, la industria química latinoamericana continúa mostrando una estructura en la que predominan los productos paraquímicos y de consumo final sobre los de utilización intermedia, a diferencia de lo que ocurre en economías de mayor avance industrial, en que son los últimos los que comprenden alrededor de los dos tercios del total de la producción química. Se trata sin embargo de una situación que tendería a modificarse persistentemente en la medida que se mantuviese la tasa global de crecimiento que viene exhibiendo el conjunto del sector químico latinoamericano, ya que ese crecimiento tendría que provenir cada vez más de los productos intermedios, en vista del agotamiento progresivo de las oportunidades de sustitución de importaciones y el menor dinamismo de la demanda de muchos productos químicos tradicionales.

De otra parte, esas modificaciones estructurales se están viendo facilitadas por la importancia que viene cobrando la industria petroquímica en algunos países de la región. La potencialidad de crecimiento de este sector queda ilustrada por el hecho de que en un país como Inglaterra todavía en 1949 sólo el 9 por ciento de los productos químicos orgánicos provenía del petróleo, mientras que en 1962 esa proporción llegaba a 65 por ciento. En América Latina, los primeros pasos significativos se dieron en 1944, con la producción de alcohol isopropílico en la Argentina, a la que siguió más tarde (1951) la del tolueno en el mismo país, y amoníaco sintético en México. En la actualidad, un conjunto de plantas —ubicadas principalmente en la Argentina, el Brasil y México y en menor medida en Colombia y Venezuela— comprenden capacidades productivas disponibles o en construcción de magnitud significativa.<sup>40</sup> Así, por ejemplo, siete plantas destinadas a la producción de etileno (3 de la Argentina, 1 de Brasil, 1 de Colombia y 2 de México) llegarían a disponer a corto plazo de una capacidad cercana a las 150 000 toneladas anuales, para emplearse principalmente en la fabricación de polietileno y estireno. Se dispone asimismo de capacidad instalada o en construcción en Argentina, y Brasil para producir propileno, a base de gases residuales y para la elaboración de isopropanol. Los mismos países dispondrán en breve de una capacidad superior a las 60 000 toneladas de butadieno, para la producción de caucho sintético. Una planta argentina, una brasileña y una mexicana reunirán capacidades de más de 170 000 toneladas anuales de benceno y tolueno, producidas a partir de nafta. Los proyectos en curso o parcialmente realizados contemplan asimismo capacidades de 45 000 toneladas por año de xilenos (una planta mexicana), 30 000 de etilbenceno (en el Brasil y

---

<sup>40</sup> Véase *La industria petroquímica en América Latina*, op. cit.

México) y cerca de 75 000 de metanol (en Argentina, Brasil y México). Para la producción de negro de humo, a partir de residuos aromáticos, se cuenta con instalaciones en operación o construcción en 2 plantas argentinas, dos brasileñas, una mexicana y una venezolana que sumarían más de 80 000 toneladas anuales. Las capacidades ya instaladas para el aprovechamiento de gas natural en la producción de sulfuro de carburo (Argentina) y azufre (México) alcanzan a 14 000 y 62 000 toneladas respectivamente. Por último una serie de plantas de Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela utilizan gas natural, gases residuales o fuel oil en la producción de amoníaco, principalmente para fertilizantes, con capacidades que fluctúan entre 18 000 y 90 000 toneladas anuales y que suman en conjunto cerca de 350 000 toneladas.

Si bien muchos de los productos mencionados se elaboran en una misma planta, su número total es relativamente alto en relación a los mercados regionales, lo que se explica en parte por su tendencia a integrarse con las empresas que operan en la producción o refinación del petróleo. En tal sentido, se ha hecho notar que, si bien esta aglomeración en complejos en torno a la industria básica ofrece indudables beneficios, termina por ocasionar ciertas desventajas desde el punto de vista del tamaño de las plantas, ya que la ausencia de mayor especialización a menudo significa desaprovechar economías de escala, con el consiguiente encarecimiento de costos.

Es importante señalar que los indudables progresos alcanzados por la producción regional no han sido suficientes para atender a la expansión de la demanda de productos químicos del área, de manera que las importaciones han continuado acrecentando su volumen absoluto, si bien ha declinado su ritmo de crecimiento. En 1962, las importaciones totales de productos químicos en el conjunto de los países de la región —excepto Cuba— sumaron unos 1 050 millones de dólares, lo que a su vez representó casi 13 por ciento de las importaciones de toda clase de bienes y servicios. El sólo grupo de las materias primas para fibras científicas y las fibras científicas elaboradas alcanzó un valor de importación cercano a los 60 millones de dólares. Por su parte, la importación de unas 65 000 toneladas de caucho sintético y productos farmacéuticos continúa absorbiendo una alta proporción, con importaciones que en 1962 alcanzaron a unos 210 millones de dólares, es decir más de un quinto del total de la importación de productos químicos.

Estas cifras, a las que cabría añadir las de una amplísima gama de otros productos, ilustran la incidencia que siguen registrando los productos químicos en la capacidad para importar de América Latina, así como las oportunidades de sustitución que están abiertas al desarrollo ulterior de ese sector industrial. Además, se trata hasta hoy de niveles de abastecimiento —importado y de producción interna— que corresponden a niveles de consumo relativamente bajos en comparación con los que registran otras economías. Así, por ejemplo, el promedio regional de consumo por habitante de materias plásticas es del orden de 0.8 kilogramos anuales, frente a 1.4 en Portugal, 2.1 en Irlanda y más de 4.5 y 12.5 en Austria y la República Federal de Alemania, respectivamente. Más pronunciadas aún son las diferencias en cuanto a la utilización de fertilizantes por unidad de superficie agrícola: el promedio regional es del orden de los 10 kilogramos por hectárea, en comparación con 35 kilogramos en Portugal y Grecia, más de 60 en el conjunto de los países de la OECE y alrededor de 200 en Bélgica y los Países Bajos. Las limitaciones del consumo por habitante alcanzan igualmente a productos químicos tradicionales o semitradicionales, como ocurre con las pinturas (un consumo medio en la región de alrededor de 1.5 kilogramos anuales por persona en comparación con 4.4 para Irlanda, 8 para Francia y 10.6 para Suecia en 1958) y los detergentes (con un promedio regional en 1959 de 5 kilogramos

al año por persona, frente a casi 8 kilogramos en Italia y Austria y más de 12 en Bélgica, Dinamarca, Suecia y los Estados Unidos).

Las diferencias anotadas en los niveles de consumo de productos químicos por persona entre América Latina y otras áreas responden en gran medida a diferencias de ingreso por habitante; pero quedan influidas también por otros factores, relacionados entre otros con restricciones de abastecimiento —por insuficiencia de la producción interna y desaliento o encarecimiento de las importaciones— y niveles de precios relativamente altos. En relación con el último, conviene recoger los resultados de algunas comparaciones que, si bien quedan sujetas a las reservas inevitables en análisis de esta naturaleza, contribuyen a ilustrar su magnitud. En efecto, se estima<sup>41</sup> que en 1959 los niveles promedios de precios de un amplio conjunto de productos químicos de manufactura nacional en seis países latinoamericanos resultaban superiores a los estadounidenses en cuatro casos (Colombia, México, el Perú y Chile), casi igual en la Argentina y algo inferiores en el Brasil. Más aún, se comprobó que en estos resultados influían fuertemente precios latinoamericanos particularmente favorables en relación con algunos productos paraquímicos, de manera que la exclusión del alcohol natural, la glicerina y los jabones determinaba niveles más altos en los seis países latinoamericanos. Aun cuando algunos de los factores que determinaban esa relación de precios pueden haber cambiado, cabe asegurar que los sectores más dinámicos de la industria química, y en particular los productos químicos de utilización intermedia, continúan mostrando en América Latina niveles de precios sustancialmente superiores a los estadounidenses.

Se comprende que los precios relativamente altos de las manufacturas latinoamericanas no sólo introducen un elemento de limitación a la demanda interna, sino que hacen también difícil el desarrollo de una corriente más amplia de exportación de productos químicos. Aunque se cuenta en varios casos con una disponibilidad muy favorable de recursos naturales, el valor f.o.b. de estas últimas alcanzó en 1962 a algo menos de 120 millones de dólares, monto equivalente a menos de 2 por ciento del total de las exportaciones regionales y a sólo 10 por ciento de las importaciones de productos químicos. Se trata además, de una gama pequeña de manufacturas en la que predominan productos tradicionales de origen natural (extracto de quebracho, caseína, aceites esenciales). Con todo, se vienen observando recientemente apreciables progresos, particularmente en el caso de México, que ha llegado a aportar casi un tercio del total de las exportaciones químicas latinoamericanas y a incorporar numerosos productos nuevos (en 1962, más de 20 rubros individuales alcanzaron exportaciones superiores a los 100 millones de dólares cada uno). En menor medida, se han ampliado y diversificado también las exportaciones químicas del Brasil y Colombia. De otra parte, dentro de las exportaciones totales de productos químicos cerca de 30 millones de dólares corresponden a comercio interlatinoamericano, lo que representa una proporción de alrededor de sólo 25 por ciento, aunque ciertamente muy superior si se excluyen las exportaciones tradicionales a otras áreas.

Esa evolución reciente de las exportaciones, si bien dentro de valores absolutos bien modestos, muestra al menos cierta aptitud de algunas ramas de la industria química latinoamericana para participar en mercados externos, a pesar de que se mantienen factores adversos como el de un aprovechamiento insuficiente de las ventajas de economías de escala que ofrece la tecnología moderna. En todo caso, parece inevitable que la interacción entre los altos

---

<sup>41</sup> Véase *La industria química en América Latina*, op. cit.

costos y precios de una parte, y las limitaciones del mercado interno y posibilidades de exportación de otra, que condicionan el aprovechamiento de esas ventajas, tenga al menos parcialmente que superarse mediante una mayor racionalidad en el desarrollo de la industria química, teniendo en vistas al conjunto de la región y procurando corregir las dificultades que pudieran emanar de desarrollos nacionales plenamente autárquicos.

#### d) *La industria siderúrgica*

El desarrollo de la industria siderúrgica constituye sin duda una de las manifestaciones más elocuentes del proceso de industrialización. La demanda de sus productos muestra por lo general un comportamiento muy dinámico y su utilización se extiende a una extensa gama de actividades, incluidas la construcción y el transporte, y a muchas otras ramas del sector manufacturero, vinculadas tanto a la producción intermedia como a los bienes de consumo y bienes de capital. De otra parte, su instalación representa progresos considerables en la absorción tecnológica y exige inversiones relativamente cuantiosas, cuyo monto por unidad de producción queda además fuertemente influido por la escala de operación.

Estas características generales de la industria han determinado al menos parcialmente algunas de las modalidades a que se ha ajustado su desarrollo en América Latina, y en particular la lentitud de su crecimiento hasta la década de los años cuarenta, así como su tendencia a concentrarse en aquellos países de la región que han contado con mercados internos más amplios. Hasta la segunda guerra mundial, las principales iniciativas que habían logrado fructificar, todavía en escala modesta, se limitaban a las plantas de Monterrey (México, establecida a comienzos de siglo, con un alto horno de 350 toneladas diarias de capacidad), Corral (Chile, que comenzó a operar en 1910, abastecida inicialmente con madera verde) y la Compañía Siderúrgica Belgo-Mineira (Brasil, establecida en 1925 con una planta en Sabará y una segunda en Monlevade en 1937). Desde entonces, su desarrollo ha sido muy rápido, merced a la expansión a otros países de la región. Así, por ejemplo, en México la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey instaló en 1942 un segundo alto horno con capacidad de 600 toneladas diarias; dos años después, Altos Hornos de México S.A. instaló en Monclova la segunda planta integrada a coque metalúrgico de América Latina, especializada en productos planos, y en 1946 se establece una nueva empresa mexicana, Hojalata y Lámina, que se desarrolló posteriormente como planta integrada mediante la adopción de un nuevo proceso tecnológico conocido como HYL, consistente en la reducción directa de mineral de hierro mediante gas y sin utilizar la técnica del alto horno. En el mismo año, se establece en el Brasil la planta de Volta Redonda, principal empresa del país, a la que posteriormente se añaden otras, consolidándose la siderurgia brasileña como la de mayor capacidad en América Latina y formada por el más alto número de plantas integradas. En Chile, se inicia en 1950 la operación de la planta de Huachipato, de la Compañía de Acero del Pacífico. Colombia, por su parte, se incorpora al desarrollo siderúrgico de la región en 1954, con la planta de Belencito, de Acerías Paz del Río. En el Perú, la Corporación Peruana del Santa establece su planta de Chimbote, en 1958. En la Argentina se inaugura en 1960 la planta de San Nicolás, de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA). Posteriormente, la Corporación Venezolana de la Guayana estableció su planta del Orinoco, y en Brasil se añadió la planta de Usiminas, además de los avances en la construcción de la planta de Cosipa.

Cuadro 18

AMERICA LATINA: PRODUCCION DE ACERO EN LINGOTES  
(EN PLANTAS INTEGRADAS Y SEMINTEGRADAS), 1963  
(Miles de toneladas)

<i>País</i>	<i>Producción total de acero</i>	<i>Plantas integradas</i>	<i>Plantas seminte- gradadas</i>	<i>Porcentaje en plantas integradas</i>
Argentina . . . . .	894.7	510.7	383.7	55
Brasil . . . . .	2 840.8	2 426.8	413.4	85.5
Colombia . . . . .	222.3	198.0	24.3	89
Chile . . . . .	521.5	500.0	21.5	96
México . . . . .	2 016.9	1 560.4	456.5	77
Perú . . . . .	76.3	76.3	—	100
Uruguay . . . . .	6.5	—	6.5	—
Venezuela . . . . .	358.4	288.4	70.0	80
<i>Total</i> . . . . .	<i>6 937.4</i>	<i>5 550.2</i>	<i>1 387.2</i>	<i>80</i>

FUENTE: ILAFA, Instituto Brasileño de Siderurgia y datos de la CEPAL.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: PRODUCCION DE ARRABIO Y HIERRO ESPONJA POR  
PAISES SEGUN PROCESOS Y SEGUN EL DESTINO DEL  
HIERRO PRIMARIO, 1963  
(Miles de toneladas y porcentajes)

<i>País</i>	<i>Produc- ción to- tal</i>	<i>Según tipos y destinos</i>		<i>Según procesos empleados</i>			
		<i>Fundi- ción</i>	<i>Acería</i>	<i>Altos Hornos</i>		<i>Reducción eléctrica</i>	<i>Hierro espon- ja</i>
				<i>A coque</i>	<i>Carbón vegetal</i>		
Argentina . . . . .	422.5	38.0	384.5	384.5	38.0	—	—
Brasil . . . . .	2 323.1	368.7	1 954.7	1 154.2	1 106.5	62.4	—
Colombia . . . . .	203.2	—	203.2	203.2	—	—	—
Chile . . . . .	418.3	15.0	403.3	418.3	—	—	—
México . . . . .	1 002.8	90.0	912.8	833.1	—	—	169.7
Perú . . . . .	29.0	—	29.0	—	—	29.0	—
Venezuela . . . . .	283.2	5.0	278.2	—	—	283.2	—
<i>Total</i> . . . . .	<i>4 682.1</i>	<i>516.4</i>	<i>4 165.7</i>	<i>2 993.3</i>	<i>1 144.5</i>	<i>374.6</i>	<i>169.7</i>
Porcentaje se- gún tipos y usos . . . . .	100	11	89	—	—	—	—
Porcentaje se- gún procesos . . . . .	100	—	—	63.9	24.5	8.0	3.6

FUENTE: *Revista Latinoamericana de Siderurgia*, N° 50-51, p. 25.

Estos y otros desarrollos ocurridos a lo largo de ese período configuran así el cuadro actual de una variedad de empresas productoras, integradas y no integradas, de diferentes dimensiones y distintas técnicas en uso.<sup>42</sup> En

<sup>42</sup> Para una descripción amplia de las características de estas plantas, puede verse el estudio sobre *La economía siderúrgica en América Latina* (E/CN.12/727), trabajo conjunto de la CEPAL, el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

1963, 14 plantas integradas reunían el 96 por ciento de la producción latinoamericana de acero en lingotes. Junto a ellas, operaba un número apreciable de plantas semintegradas, de cuya producción el 97 por ciento correspondía a las 35 principales. En su conjunto, las empresas integradas y semintegradas produjeron en 1963 cerca de 7 millones de toneladas de lingotes de acero, conforme a la distribución por países y según el carácter de las plantas que se muestra en el cuadro 18. Por su parte, el cuadro 19 resume las cifras relativas a la producción de arrabio y hierro esponja, distribuidos también por países y según los procesos empleados y el destino del hierro primario producido.

Los niveles de producción registrados en 1963 no reflejan sin embargo la magnitud efectiva de la expansión siderúrgica latinoamericana, ya que por razones circunstanciales —operación parcial de las capacidades disponibles, por no haber operado algunos trenes laminadores o por encontrarse en construcción algunos departamentos de las plantas— tales cifras quedan muy por debajo de las capacidades de producción susceptibles de emplearse a corto plazo. De hecho, si se suman las capacidades finales que contemplan los proyectos de las plantas actuales, se llegaría a una capacidad total de producción del orden de los 16 millones de toneladas anuales de lingote de acero, de las que algo más de 6 millones corresponderían a las plantas del Brasil, más de 4 millones a las de México y más de 3 millones a las de la Argentina, con cifras también muy superiores a los niveles actuales de producción en el caso de las plantas de Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

La disponibilidad futura de una capacidad que supera en proporción tan acentuada los niveles recientes de producción, resulta particularmente importante a la luz de dos consideraciones fundamentales; la magnitud de los recursos de inversión que exige el desarrollo siderúrgico y el importante déficit de abastecimiento de acero que todavía registran los países latinoamericanos y que, a pesar de los notables avances en la sustitución por producción propia, continúan comprometiendo una parte significativa de los recursos de importación.

Como es sabido, el alto costo de la inversión siderúrgica constituye una de las limitaciones más importantes a su expansión, ya que se estima como referencia normal para una planta integrada una cifra del orden de los 400 dólares por tonelada anual de lingote de acero, y de cerca de 60 000 dólares por persona ocupada según los patrones ocupacionales estadounidenses. Además, se tropieza con insuficiencias de economías externas, en particular cuando los desarrollos siderúrgicos han de localizarse —en razón de la ubicación de determinados recursos básicos— en zonas escasamente integradas al resto de la economía nacional correspondiente. En tales casos, la exigencia de inversiones adicionales en facilidades de transporte, y hasta en viviendas y otros servicios públicos, puede ser cuantiosa. Estos factores, unidos a las diferencias en la escala de operación, determinan apreciables variaciones en el monto de las inversiones unitarias que han tenido lugar en las plantas ya existentes en América Latina.

El segundo aspecto mencionado se refiere a la relación entre el desarrollo de la producción siderúrgica latinoamericana y las necesidades totales de abastecimiento regional de productos de hierro y acero. En este sentido, una estimación completa disponible para el año 1962 muestra los siguientes resultados:<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Véase ILAFA, *Series históricas, período de 1951-62*.

	<i>Producción</i>	<i>Importaciones</i>
	<i>(Miles de toneladas)</i>	
Barras y perfiles livianos . . .	2 181.2	395.4
Planchas y láminas . . . . .	1 450.5	881.5
Hojalata . . . . .	234.2	269.4
Rieles y perfiles pesados . . . .	265.3	258.0
Alambrón . . . . .	545.0	209.3

Así, pues, a pesar del rápido crecimiento de la producción interna, las importaciones continúan representando una proporción importante del consumo total de la región, con un volumen absoluto del orden de los 2 millones de toneladas anuales. La proporción de abastecimiento propio es mayor en el grupo de productos no planos, y particularmente en el de barras y perfiles livianos, mientras la sustitución ha sido relativamente menor en los productos planos y especialmente en el caso de la hojalata, en que las importaciones representaban todavía más de la mitad del consumo regional en el año de referencia. Conviene tener en cuenta, además, que se trata sólo de las importaciones directas de productos laminados, a las que en una evaluación más precisa habría que añadir aquellas indirectas, que tienen lugar en forma de laminados incorporados a la importación de bienes terminados de consumo o capital; de otra parte, en el caso particular de la Argentina correspondería también considerar la importación de palanquilla para su transformación en la industria siderúrgica nacional.

La concentración de la producción siderúrgica en algunos países de la región determina que una parte apreciable de las importaciones corresponda a los países no productores, si bien se trata de aquellos en que es menor la dimensión absoluta del mercado. Entre los productores, el Brasil, Chile y México han alcanzado proporciones de autoabastecimiento que fluctúan entre 75 y 90 por ciento, proporción que es del orden del 60 por ciento en la Argentina y entre 25 y 50 por ciento en Colombia, Perú y Venezuela.

El carácter acentuadamente dinámico de la demanda explica el hecho de que, pese a la rigidez con que ha crecido la producción interna, los índices de autoabastecimiento no hayan alcanzado niveles más altos. Entre la preguerra y 1962 el consumo aparente de productos laminados de acero por habitante (en kilogramos de equivalente en lingotes) aumentó alrededor de 60 por ciento en la Argentina, más que se duplicó en Chile y Colombia y prácticamente se triplicó en el Brasil y México. Es muy probable que estas tendencias continúen registrándose en el futuro, ya que aun después de tales incrementos los niveles de consumo por habitante siguen siendo en América Latina relativamente bajos en comparación con los de otras economías y en particular con las de mayor avance industrial. En efecto, se estima que en 1962 el consumo aparente de productos laminados de acero por habitante (en equivalente en lingotes) fue del orden de los 82 kilogramos en la Argentina, algo más de 40 en el Brasil, 84 en Chile, menos de 25 en Colombia, y casi 45 en México, frente a cifras superiores a los 500 kilogramos por persona en Checoslovaquia y Suecia, unos 490 kilogramos en los Estados Unidos y la República Federal de Alemania, más de 330 en Australia y la Unión Soviética, 240 en el Japón y más de 90 en España y Yugoslavia.<sup>44</sup>

La variedad de procesos y escalas de operación que exhiben al presente las plantas latinoamericanas, así como otros factores vinculados a la procedencia de sus principales insumos y a los consiguientes gastos de acopio, determinan también apreciables diferencias en sus costos de operación, cuya magnitud

<sup>44</sup> Publicaciones de la CEPAL y de la Comisión Económica para Europa.

se estima que fluctúa entre alrededor de 35 y algo más de 50 dólares por tonelada de arrabio, y entre algo más de 60 y casi 80 dólares por tonelada de acero.<sup>45</sup>

Sobra advertir acerca del carácter meramente ilustrativo de tales estimaciones, influidas a menudo por factores temporales —incluidos los tipos de cambio a que se efectúen las conversiones monetarias imprescindibles— y cuyos resultados pueden irse modificando apreciablemente a medida que se materialicen los proyectos de ampliación o se consoliden las industrias correspondientes. Algunos componentes importantes del costo total, como las cargas de capital, quedan fuertemente influidos no sólo por la escala básica de operaciones, sino también por la medida en que se vaya logrando un equilibrio adecuado entre las capacidades de los distintos departamentos de la planta, e incluso por la posibilidad de incorporar innovaciones técnicas que acrecienten la eficiencia de la operación o la capacidad productiva de los equipos. Este último ha sido, por ejemplo, el caso de Huachipato, cuyo alto horno diseñado originalmente para 650 toneladas diarias de arrabio llegó a producir 1 250 toneladas diarias en 1963, a la par que redujo la carga de coque de 800 a 520 kilogramos por tonelada de arrabio merced a la inyección de *fuel oil*.

Si a los factores que influyen sobre los costos de producción se añaden otros como ocurre con los relativos a la comercialización, tratamiento a las importaciones y la propia política cambiaria, termina por configurarse un cuadro de fuertes disparidades en los precios de los productos siderúrgicos en los distintos países latinoamericanos. Con fines puramente ilustrativos, se muestran a continuación algunas cifras sobre precios incluidos en publicaciones recientes del Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero,<sup>46</sup> referidas al 31 de agosto de 1963 y convertidas a dólares según los tipos de cambio que señalan las mismas publicaciones:

	<i>Barras para concreto (10mm. de diámetro)</i>	<i>Alambrón en rollos (8mm. de diámetro)</i>	<i>Chapa lisa laminada en caliente (1 x 3m y 3 mm de espesor)</i>
	<i>(dólares por tonelada)</i>		
Buenos Aires	162.59	175.41	205.96
São Paulo	209.67	306.45	204.32
Santiago	160.84	197.78	212.56
Bogotá	193.33	214.44	216.67
México, D. F.	145.60	165.92	179.76
Lima	205.53	205.07	156.08
Caracas	129.96	134.36	—

Por muy imperfectas que sean las comparaciones a que se ha venido haciendo referencia, tanto en materia de costos como de precios, sin duda resultan útiles a los fines de ilustrar la situación presente, sobre todo tratándose de una industria como la siderúrgica que, por el carácter dinámico de su demanda y las ventajas que le ofrecen la especialización y escala de operaciones, reúne características estructurales particularmente favorables desde el punto de vista de las perspectivas de la integración industrial latinoamericana.

<sup>45</sup> Véase *La economía siderúrgica en América Latina, op. cit.*

<sup>46</sup> Véase ILAFA, *Carta Mensual*, septiembre, octubre y diciembre de 1963. Los tipos de cambio respecto al dólar corresponden respectivamente a 1 342 pesos argentinos, 620 cruceros, 1.895 escudos, 9 pesos colombianos, 12.5 pesos mexicanos, 26.82 soles y 4.54 bolívars.

### e) *Industrias mecánicas*

Bajo la denominación de industrias mecánicas suele agruparse un conjunto de actividades, de características heterogéneas, que comprenden la elaboración de artículos metálicos, maquinaria y equipos (incluidos los aparatos eléctricos) y material de transporte (incluidos los vehículos automotores). En atención a la naturaleza de esos productos y a las complejidades técnicas para fabricarlos, el desarrollo de estas industrias se considera como uno de los índices más elocuentes de dinamismo y madurez del sector manufacturero.

De atenderse estrictamente a las informaciones estadísticas disponibles referidas a grupos o categorías más o menos amplios de productos manufacturados, se concluiría que en general las industrias mecánicas tienen una participación significativa en la estructura industrial de los países latinoamericanos. En efecto, para el conjunto de América Latina parecen representar alrededor de 18 por ciento del total del valor agregado por el sector manufacturero, y absorber no menos de 16 por ciento de la ocupación industrial. Aunque esa participación promedio queda determinada principalmente por la que registran los países latinoamericanos de mayor avance industrial, su contribución no deja de ser importante en otros países menos adelantados en ese proceso y hasta en aquéllos en que el sector manufacturero es más débil.

Sin embargo, las informaciones de esa naturaleza, por su alto grado de agregación, pueden conducir a conclusiones muy distorsionadas si se las interpreta como índices del desarrollo de aquellas ramas dinámicas que se asocian generalmente al concepto de industrias mecánicas. En efecto, lo que ocurre es que incluyen, y a veces con carácter predominante, actividades de reparación y mantenimiento, que constituyen más bien servicios a la industria o al transporte y no producción propiamente dicha de materiales o de maquinaria y equipo.

Dicho de otro modo, las industrias mecánicas exhiben una estructura interna muy diferente según el grado de industrialización de los respectivos países. En algunos, predominan los talleres de reparación, así como la fabricación de algunos productos metálicos simples, vinculados principalmente a la construcción; más adelante, alcanzan mayor grado de diversificación mediante la incorporación de actividades como la de ensamblaje y producción de bienes de consumo duradero —principalmente equipos eléctricos de uso doméstico—, y finalmente adquiere cada vez mayor volumen la fabricación de maquinaria y equipo productivo, así como la de vehículos automotores.

El detalle de la información disponible no facilita una presentación y análisis sistemáticos que caractericen la ubicación de los distintos países latinoamericanos en esas etapas del desarrollo de las industrias mecánicas, como no sea mediante algunos indicadores generales a los que se ha hecho referencia en sección anterior (ocupación media o potencia instalada por establecimiento, por ejemplo). Con todo, las cifras de importación y la disponibilidad de ciertos estudios, referidos a países o industrias determinadas, permiten ilustrar al menos algunas características parciales importantes de este sector manufacturero, como se verá por los antecedentes resumidos que se recogen a continuación.

En 1960, las importaciones de productos originados en las industrias que suelen agruparse bajo la denominación de metal-mecánicas, incluidas las metálicas básicas, sumaron para el conjunto de la región algo más de 4 500 millones de dólares, cuantía que a su vez representó más de 60 por ciento de las importaciones totales. Aun excluidos los productos metálicos básicos, las manufacturas propiamente mecánicas representaron más de la mitad del total importado, y si se excluyen todavía los materiales de construcción y bienes

de consumo duradero, se tendrá que sólo las maquinarias y equipos para la agricultura, industria y transporte comprenden casi un tercio de las importaciones regionales.

Tanto la cuantía absoluta de estas importaciones como su incidencia sobre la capacidad para importar, ponen de relieve el amplísimo campo que está abierto al desarrollo de las industrias mecánicas regionales, y su papel estratégico en las perspectivas generales del desarrollo económico. El aprovechamiento de esas perspectivas potenciales de crecimiento queda sujeto sin embargo, y en mayor medida que en relación con otras ramas de la actividad manufacturera, a aquellos obstáculos generales que se han mencionado repetidas veces: las limitaciones del mercado, que hace difícil aprovechar eficazmente las ventajas de la especialización y economías de escala, la insuficiencia de recursos financieros frente a actividades particularmente intensivas de capital, y las exigencias de conocimiento técnico y personal calificado.

Estos y otros aspectos generales relativos a las industrias mecánicas quedan suficientemente ilustrados en dos estudios sobre su situación en sendos países que no se cuentan entre los de mayor avance industrial en este campo: Uruguay y Venezuela.<sup>47</sup>

En el caso del Uruguay, se estimó que la industria mecánica contribuía con 10.4 por ciento al total de la producción manufacturera, y empleaba más de 18 por ciento de la fuerza de trabajo industrial (unas 38 000 personas). A esas proporciones contribuía principalmente la agrupación general de "construcción de material de transporte", con participaciones inferiores de "maquinaria eléctrica", "productos metálicos" y "maquinaria no eléctrica"; pero se constató que en la primera se trata principalmente de actividades de mantenimiento y no propiamente de fabricación de elementos de transporte o sus partes, lo que explica que más del 90 por ciento de los establecimientos registrados exhibieran una ocupación inferior a 20 personas. El parque total de máquinas-herramientas se estimó entre 8 000 y 9 000 unidades, de las que dos tercios corresponderían a máquinas con arranque de virutas, en parte obsoletas y de escasa productividad, mientras el tercio restante correspondiente a máquinas de deformación era de mayor calidad y potencia y se encontraba en mejor estado de conservación. Entre otras características, se concluyó que se trata de un parque incompleto, de escasa elasticidad para adaptarse a la manufactura de productos distintos a los que actualmente se elaboran, y con un grado apreciable de desaprovechamiento de las capacidades instaladas.

Si bien se constataron algunas posibilidades de sustitución de importaciones no parece que constituirían un volumen muy importante, ya que en la actualidad la industria nacional abastece cerca del 60 por ciento de los productos mecánicos en general, incluyendo bienes finales armados que tienen incorporados en diversas proporciones elementos importados difícilmente sustituibles. Se ha pensado en cambio, que podrían desarrollarse en el país algunas manufacturas de mecánica liviana de precisión, para lo cual se encontrarían condiciones locales favorables y atractivos mercados de exportación que significarían ingresos cercanos a los 18 millones de dólares anuales.

Por su parte, el estudio de Venezuela muestra que en 1961 las industrias mecánicas de ese país aportaron el 9.4 por ciento del valor agregado industrial y el 14 por ciento del empleo manufacturero (unas 22 000 personas); pero ocupaban sólo 4.2 por ciento del capital fijo total del sector, lo que

---

<sup>47</sup> *La industria mecánica del Uruguay y Un programa de sustitución de importaciones para el desarrollo de las industrias mecánicas de Venezuela*, realizados por el Programa Conjunto CEPAL/ILPES/BID de integración industrial.

indica la orientación de esa rama industrial más hacia actividades de servicio y mantenimiento que a la producción propiamente dicha. La investigación se orientó preferentemente al esbozo de un programa de sustitución de importaciones de productos mecánicos, cuyo desarrollo gradual durante un período de 5 años podría llevar a sustituir unas 77 000 toneladas, que representarían 25 por ciento del peso y 23 por ciento del valor (unos 100 millones de dólares anuales) del total de las importaciones mecánicas. Una proporción importante de ese programa (62 por ciento en peso y 44 por ciento en valor) quedaría constituida por productos que no exigen excesivas complicaciones técnicas —envases y artículos de hojalata, productos de alambre, tornillos y tuercas—, lo que aliviaría el problema transitorio de la disponibilidad de personal capacitado.

Entre los estudios disponibles sobre sectores determinados dentro del amplio campo de las industrias mecánicas, destacan los relativos a los equipos de base en la Argentina<sup>48</sup> y el Brasil,<sup>49</sup> los que —si bien se orientan preferentemente hacia una evaluación de las perspectivas desde el punto de vista del mercado— ilustran la mayor madurez alcanzada por esta industria en ambos países.

En la Argentina, una estimación de las necesidades de equipos industriales en cinco sectores industriales —petróleo, gas natural y petroquímica; generación y transmisión de energía eléctrica; siderurgia; construcción naval; y papel y celulosa— alcanzaría en los próximos diez años a más de 2 000 millones de dólares, de los que en vista de las condiciones actuales de la industria mecánica argentina podría atenderse con fabricación local casi las tres cuartas partes. Por su parte, una evaluación similar relativa al Brasil mostraba posibilidades de producir localmente, en atención a las instalaciones existentes y programas conocidos de expansión, un 86 por ciento de los equipos que se requerirían para la generación de energía eléctrica (cuyo total superaría los 400 millones de dólares), 90 por ciento en el caso de papel y celulosa (con un total cercano a 200 millones de dólares), 77 por ciento en el de la industria siderúrgica (de un total de 110 millones), 66 por ciento en cemento (unos 65 millones de dólares en total), y una proporción igualmente alta de los equipos para refinación de petróleo e industria petroquímica.

Otra indicación elocuente de la potencialidad de desarrollo con que cuentan las industrias mecánicas de la región, particularmente en los países más avanzados industrialmente, radica en la magnitud de las demandas latentes de material ferroviario. Al respecto, se ha hecho notar<sup>50</sup> que la Argentina, con una vasta red ferroviaria (unos 44 000 kilómetros de vías), contaba en 1959 con 84 000 vagones de carga, de los cuales casi los dos tercios tenían una antigüedad superior a los 40 años, y sólo 4 por ciento menos de 20 años; y de 4 400 coches de pasajeros, había necesidad de eliminar 1 300 unidades, ya que tenían más de 50 años de servicio. En el mismo año, el 64 por ciento de los vagones de carga y 77 por ciento de las locomotoras del Uruguay tenían más de 40 años. En Chile, de 10 000 vagones en uso cerca de la mitad tenían más de 35 años, y se estima que no se utilizaba un 20 por ciento del material por no encontrarse en condiciones adecuadas. Los programas de rehabilitación y reequipamiento que demandarían estas y otras situaciones

<sup>48</sup> Véase *Los equipos básicos en la Argentina* (E/CN.12/629/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.G.5).

<sup>49</sup> Véase *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.II.G.2).

<sup>50</sup> Véase *La industria del material ferroviario rodante en América Latina* (E/CN.12/508), pp. 31 ss.

similares que se registran en América Latina alcanzan cifras de enorme magnitud, además de los requerimientos de expansión. Así, por ejemplo, se estima que el Brasil debe atender a una necesidad de 2 000 vagones por año y México requeriría para mantenimiento y expansión cerca de 20 000 vagones de carga, 350 coches de pasajeros y más de 300 locomotoras en un período de diez años.

Frente a esas necesidades, se considera que varios países latinoamericanos cuentan con capacidad industrial para suministrar buena parte de ese material. La industria ferroviaria del Brasil se encuentra bastante desarrollada y en condiciones de exportar vagones de ferrocarril; la de Argentina se ha especializado en la fabricación de motores diesel de gran tamaño; la de México se encuentra igualmente capacitada para exportar vagones y coches de distinto tipo; y otros países tendrán aptitud para exportar al menos partes importantes de esos equipos (es el caso, por ejemplo, de Chile respecto de ejes y llantas). Sin embargo, más que en relación con otros sectores de la producción manufacturera se dan en esta materia problemas y obstáculos distintos del de las posibilidades de oferta, que se vinculan principalmente al financiamiento y modalidades de colocación de equipos con pagos a largo plazo, que colocan a la industria latinoamericana en condiciones desventajosas de competencia.

En el campo más amplio de la industria de máquinas-herramientas, los mayores progresos se han registrado en la Argentina y el Brasil. Según un estudio particular sobre dicho sector en este último país,<sup>51</sup> en 1960 ocupaba unas 5 000 personas, entre 114 establecimientos localizados en su gran mayoría en el Estado de São Paulo, y con una producción superior a las 13 000 toneladas por año. El parque total de máquinas-herramientas, tanto de arranque de virutas como de deformación de metales, alcanzaría a unas 205 000 unidades, en general relativamente nuevas (el 55 por ciento de menos de 10 años) y constituidas en alta proporción por máquinas simples y de uso universal. La industria de máquinas-herramientas señala actividades con volúmenes relativamente bajos de producción, que se confirman con los antecedentes sobre el tamaño medio de los establecimientos, de los que las tres cuartas partes ocupaban menos de 50 personas y menos de 8 por ciento empleaban entre 100 y 500 personas. Aunque tiene aptitud para ofrecer al mercado más de 50 tipos con cerca de 150 modelos, la estructura actual de la industria no incorpora todavía una línea de fabricación muy completa en relación a la existencia de máquinas-herramientas en el país: con todo, fue capaz en el período 1957-61 de abastecer casi 40 por ciento de las necesidades internas.

Uno de los hechos más significativos en el desarrollo reciente de las industrias mecánicas en América Latina es el inicio y la expansión de la fabricación de vehículos automotores, tanto por su importancia como por sus repercusiones sobre otros sectores de las propias industrias mecánicas. En el Brasil, su desarrollo comenzó con la sustitución de determinadas piezas importadas y recibió fuerte impulso cuando en 1953 se prohibió la importación de vehículos montados; hacia 1957, el coeficiente de importación ya había disminuido a menos de 42 por ciento, y a una proporción insignificante en 1961, llegándose a producir cerca de 200 000 unidades por año. En la Argentina, por su parte, las actividades de armadura alcanzaron altos niveles en los años de la inmediata postguerra (en 1947, por ejemplo, se armaron en el país cerca de 350 000 unidades) y la producción en serie se inició en 1951,

<sup>51</sup> Véase *Las máquinas-herramientas en el Brasil* (E/CN.12/633), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.II.G.1.).

Cuadro 20

AMERICA LATINA: FABRICACION Y ENSAMBLADO DE VEHICULOS, 1962-63  
(Unidades)

	1962	1963
<b>I. Fabricación</b>		
Argentina	129 014	105 424
Automóviles de pasajeros	84 848	72 103
Jeeps	32 067	25 334
Camiones	12 099	7 987
Brasil	191 194	174 126
Camiones pesados y buses	4 113	3 478
Camiones medianos	35 557	20 546
Camionetas cargas y pasajeros	54 390	50 157
Utilitarios	22 247	13 922
Automóviles de pasajeros	74 887	86 023
<i>Total de vehículos fabricados</i>	<i>320 208</i>	<i>279 550</i>
<b>II. Ensamblado</b>		
Chile		5 149
Automóviles		3 841
Camionetas, camiones y jeeps		1 308
México	66 000	75 700
Automóviles	41 700	48 900
Camiones y autobuses	24 300	26 800
Venezuela	11 666	24 440
Autos y camiones de paseo	8 768	18 090
Comerciales y camiones	2 898	6 350
<i>Total de vehículos armados</i>		<i>105 289</i>

llegándose más tarde a niveles de producción del orden de 130 000 vehículos en un año. Su desarrollo es más reciente en México, país en que desde 1962 se prohibió la importación de motores para automóviles y camiones, y desde 1964 la de conjuntos mecánicos para uso y ensamble. En el caso de Venezuela, los planes han contemplado para 1965 una incorporación de partes nacionales en proporción de 30 por ciento a los vehículos que se armen en el país, a la par que se programa una proporción de 60 por ciento para 1970 y su elaboración total en diez años más. En Chile, finalmente, se ha llegado a armar 5 000 unidades anuales, entre automóviles y camiones.

El cuadro 20 resume las cifras relativas a la fabricación y ensamble de vehículos en los países que se han mencionado para los años 1962 y 1963, lo que permite de paso ilustrar la variedad de tipos y la escala relativamente pequeña que muestra la industria de la región en comparación con las que exhibe la industria automotriz en economías industrializadas. Añádase a ello el número relativamente alto de empresas que participan de esa producción y se comprenderá que el aprovechamiento eficaz de las economías de escala ha de constituir uno de los problemas más severos en su desarrollo futuro. Más adelante habrá oportunidad de referirse con detalle a las proyecciones de este problema, así como a otros aspectos de su desarrollo, incluidas las modalidades de los estímulos y arreglos institucionales que han facilitado su rápida expansión reciente.

## 6. La disponibilidad de productos manufacturados

Las cifras relativas a la magnitud y a la composición de la disponibilidad de productos manufacturados que se registra en años recientes en los mercados de la región, constituyen ciertamente uno de los indicadores más representativos de lo que ha llegado a significar el proceso de desarrollo industrial en América Latina. En definitiva, el objetivo último de ese proceso es hacer posible niveles cada vez más altos de abastecimiento y consumo por habitante de bienes manufacturados, y contribuir a una disponibilidad creciente de maquinaria y equipo productivo, así como a atender las necesidades de productos intermedios que requieren otros sectores productivos y la propia industria manufacturera. Conviene pues sistematizar un conjunto de antecedentes cuantitativos que precisen las características de esa disponibilidad, tanto en términos de valores acumulados para categorías o grupos importantes de manufacturas como en términos de las unidades físicas de algunos productos industriales importantes, considerados individualmente.

En su sentido más general, puede estimarse que los niveles presentes de actividad de la industria latinoamericana y las importaciones de productos manufacturados que efectúan los países de la región, determinan una disponibilidad total de manufacturas para el conjunto de América Latina superior a los 50 000 millones de dólares por año.<sup>52</sup> En otras palabras, la disponibilidad bruta<sup>53</sup> de productos industriales por habitante alcanzaría en la actualidad a unos 270 dólares anuales,<sup>54</sup> como promedio de la región y comprendido tanto los bienes de utilización final —de consumo y capital— como los de uso intermedio.

El significado de tales cifras se comprenderá mejor en la medida en que se clasifique esa disponibilidad global por categorías de manufacturas y se tengan en cuenta las diferencias sustanciales de nivel y composición que se registran dentro de la propia región. Al efecto, el cuadro 21 ofrece una visión de conjunto acerca de la distribución de la disponibilidad total por países y según proceda de la producción interna o de las importaciones.

Como es lógico, los países de mayor tamaño desde el punto de vista de su población total reúnen también la mayor parte de la disponibilidad regional de productos manufacturados, de la que 28 por ciento corresponde al Brasil, y cerca de las tres cuartas partes si se añaden a las de ese país las cifras correspondientes a la Argentina y México, países que son además los de mayor grado de desarrollo industrial dentro de América Latina. Pero no ocurre igual cuando se consideran los valores de la disponibilidad de manufacturas por persona: aunque la Argentina muestra la cifra más alta de la región, otros países —como Venezuela, Uruguay y Chile— superan en mucho los valores del Brasil y de México.

---

<sup>52</sup> A estos efectos se ha calculado la disponibilidad como suma de los valores brutos de producción interna, a los precios de fábrica, y los valores c.i.f. de importación, restados cuando procede los valores f.o.b. de exportación. Aunque se habla de disponibilidad actual, las cifras corresponden estrictamente a estimaciones referidas al año 1960, en atención a las dificultades de información estadística para períodos más recientes. Por la misma razón, los totales que se mencionan para la región corresponden en realidad a 16 países y omiten estimaciones comparables para Bolivia, Cuba, Haití y Paraguay, países cuyo producto conjunto representa una proporción pequeña del total latinoamericano.

<sup>53</sup> Este concepto de disponibilidad bruta envuelve cierto grado de duplicaciones en la medida que adiciona valores de productos intermedios y de manufacturas finales, en las que aquéllos pueden quedar incorporados. En análisis posteriores se separan ambas categorías a fin de mostrar mediciones más apropiadas de estos conceptos.

<sup>54</sup> Excluidas las exportaciones de productos manufacturados.

Cuadro 21

## AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA DISPONIBILIDAD DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS, 1960

<i>País</i>	<i>Disponibilidad total (millones de dólares)</i>			<i>Disponibilidad por habitante (dólares)</i>
	<i>Producción<sup>a</sup></i>	<i>Importaciones</i>	<i>Total</i>	
Argentina . . . . .	14 099	1 032	15 131	722
Brasil . . . . .	13 200	1 225	14 425	205
Colombia . . . . .	2 654	497	3 151	204
Costa Rica . . . . .	149	94	243	201
Chile . . . . .	2 450	481	2 931	384
Ecuador . . . . .	307	124	431	100
El Salvador . . . . .	186	114	300	123
Guatemala . . . . .	290	121	411	109
Honduras . . . . .	121	61	182	93
México . . . . .	6 744	1 344	8 088	225
Nicaragua . . . . .	96	57	153	104
Panamá . . . . .	112	75	187	177
Perú . . . . .	1 461	328	1 789	177
República Dominicana . . . . .	241	90	331	109
Uruguay . . . . .	733	151	884	355
Venezuela . . . . .	1 641	1 348	2 989	408
<i>Total</i> . . . . .	<i>44 484</i>	<i>7 142</i>	<i>51 626</i>	<i>272</i>

<sup>a</sup> Excluidas exportaciones.

En estas últimas cifras influyen los respectivos niveles del ingreso total por habitante, que determina mayores exigencias de abastecimiento por persona de manufacturas de consumo; en consecuencia, en aquellos países en que el avance industrial es más débil, se procura compensar el menor aporte proporcional de la producción interna mediante niveles relativamente más altos de importación.

Del cuadro 21 se deduce que, merced al proceso de sustitución de importaciones descrito anteriormente, se ha llegado para el conjunto de la región a una situación tal que la producción interna representa el 86 por ciento del abastecimiento total de manufacturas.<sup>55</sup> Las manufacturas importadas, por su parte, si bien representan sólo 14 por ciento de la disponibilidad, exceden de los 7 000 millones de dólares por año, y en consecuencia continúan ofreciendo posibilidades importantes de sustitución. Al mismo tiempo, quedan en claro a través de estos antecedentes las diferencias sustanciales entre los países de la región en cuanto al origen de su abastecimiento global de manufacturas: en dos de ellos la participación de la producción nacional excede al promedio latinoamericano (93 por ciento en la Argentina, 91 por ciento en el Brasil); otros quedan en niveles muy cercanos a ese promedio (entre 82 y 84 por ciento en Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay), y en otros la participación relativa de las importaciones es todavía muy alta. Este último es el caso, por ejemplo, de Costa Rica (39 por ciento), El Salvador

<sup>55</sup> Conviene señalar que esta relación se define sobre bases distintas a aquellas que corresponden al concepto usual de "coeficiente de importaciones", en que se compara el valor de las importaciones con el producto o valor agregado por los sectores de la actividad económica interna, mientras aquí se utilizan los valores brutos de la producción industrial. Respecto de esa definición, estas comparaciones tienden en consecuencia a subestimar la participación relativa de las importaciones.

(38 por ciento), Honduras (34 por ciento), Nicaragua (37 por ciento), Panamá (40 por ciento) y Venezuela (45 por ciento).

La asociación que cabe observar entre la disponibilidad bruta de manufacturas y el nivel de ingreso por habitante no resulta ser muy estrecha, a pesar del papel compensatorio de las importaciones en aquellos países que —independientemente de su nivel de ingreso— se encuentran relativamente más retrasados en su proceso de industrialización. Así, por ejemplo, en países como el Brasil o México la relación entre disponibilidad de manufactura e ingreso por persona (50 y 42 por ciento respectivamente) tiende a ser relativamente mayor que en otros países de más alto ingreso por habitante y más alta participación relativa de las importaciones. Uruguay por ejemplo, con un nivel de ingreso por persona superior en más de 60 por ciento al de México y más del doble del Brasil, exhibe una relación de sólo 41 por ciento; y Costa Rica y Panamá, con ingresos por habitante también superiores al de Brasil, muestran relaciones inferiores al 40 por ciento.

La razón de tales disparidades se encuentra en las diferencias de composición de la disponibilidad de productos manufacturados, influida a su vez por las exigencias del propio proceso de desarrollo industrial, y particularmente por la participación relativa que corresponde a las manufacturas de utilización intermedia. En efecto, más que cualquier otro sector de la economía la actividad industrial se caracteriza por la proliferación de transacciones intermedias entre las propias ramas manufactureras, especializándose algunas en la elaboración de bienes que quedan sujetos a nuevas etapas de transformación, hasta constituir productos aptos para satisfacer necesidades finales; a su vez, tales transacciones resultan tanto más extendidas y complejas cuanto más se avanza en el desarrollo industrial. Esta condición aparece claramente reflejada en las cifras del cuadro 22, que muestra la composición de la disponibilidad de manufacturas según el carácter de su utilización. De los 51 600 millones de dólares que representó la disponibilidad total de manufacturas en 1960, 33 500 correspondieron a productos de uso final (26 700 millones de bienes de consumo y 6 800 de bienes de capital) y 18 100 millones de dólares a productos intermedios. Se trata en este último caso de una proporción (36 por ciento del total) inferior a la que registran economías industrializadas —por ejemplo, 46 por ciento en los Estados Unidos en 1947 y 54 por ciento en el Japón en 1951<sup>56</sup>— lo que refleja un grado todavía bajo de integración de la estructura interna de las economías latinoamericanas. De otra parte, esa proporción media queda determinada por relaciones muy diferentes entre los varios países, ya que superan a 35 por ciento en la Argentina, el Brasil y México (con el valor más alto de 39 por ciento en el Brasil); fluctúan entre 30 y 35 por ciento en Colombia, Chile, Perú y Uruguay y quedan por bajo de 30 por ciento en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Venezuela.

Por lo que toca al abastecimiento de origen nacional, en la sección relativa al nivel y composición de la producción manufacturera hubo ya oportunidad de examinar la estructura de la oferta interna, en términos de tres categorías generales de productos industriales, así como su clasificación por ramas de la actividad industrial. El peso relativamente grande que dentro de la producción regional corresponde todavía a las manufacturas de consumo corres-

<sup>56</sup> Cifras deducidas de H. Chenery y P. Clark, *Economía interindustrial* (trad. esp., México, Fondo de Cultura Económica, 1963), cuadros 8.6 (pp. 248 s.) y 8.9 (pp. 254 s.). Para una comparabilidad más exacta, de las cifras originales se dedujeron las correspondientes a los sectores no manufacturados y se reasignaron los valores correspondientes a los sectores 13 y 11 de los cuadros mencionados.

Cuadro 22

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA COMPOSICION DE LA  
DISPONIBILIDAD DE MANUFACTURAS SEGUN SU  
UTILIZACION, 1960

(Valores en millones de dólares)

País	Disponibilidad total	Productos intermedios	Bienes finales	
			De consumo	De capital
Argentina . . . . .	15 131	5 390	7 713	2 028
Brasil . . . . .	14 425	5 687	7 067	1 671
Colombia . . . . .	3 151	1 035	1 724	392
Costa Rica . . . . .	243	63	128	52
Chile . . . . .	2 931	707	1 879	345
Ecuador . . . . .	431	121	241	69
El Salvador . . . . .	300	85	154	61
Guatemala . . . . .	411	113	231	67
Honduras . . . . .	182	46	102	34
México . . . . .	8 088	3 041	3 943	1 104
Nicaragua . . . . .	153	41	80	32
Panamá . . . . .	187	52	94	41
Perú . . . . .	1 789	625	978	186
República Dominicana . .	331	76	207	48
Uruguay . . . . .	884	294	520	70
Venezuela . . . . .	2 989	731	1 608	650
Total . . . . .	51 626	18 107	26 669	6 850

ponde a una estructura productiva en que predominan sectores “tradicionales”, principalmente las industrias de alimentos, bebidas y tabacos, las de elaboración de productos textiles y de calzado y vestuario, etc.; en cambio, las proporciones de abastecimiento interno de manufacturas intermedias y bienes de capital son más altas en aquellos países del área que han avanzado más en su proceso de industrialización y donde, en consecuencia, ha sido mayor el desarrollo de ramas como las de las industrias químicas y las mecánicas y metalúrgicas.

El abastecimiento importado, por su parte, muestra las características opuestas, tanto en lo que se refiere a la naturaleza de la utilización de las manufacturas que se importan como a su origen según ramas de la actividad industrial, conforme se deduce de los antecedentes cuantitativos que se resumen en los cuadros 23 y 24. En efecto, las importaciones de bienes manufacturados de consumo constituyen sólo el 18 por ciento de la importación total de manufacturas y menos del 15 por ciento si se exceptúa Venezuela; además, alrededor de los dos tercios de ellas provienen de las industrias químicas y derivados del petróleo de las metal-mecánicas, y algo más de un quinto de las de alimentos, bebidas y tabaco. Por su parte, las manufacturas intermedias representan alrededor del 30 por ciento de las importaciones totales de bienes industriales, con una distribución más amplia según ramas de origen, ya que si bien los dos primeros grupos mencionados comprenden también una alta proporción (alrededor de 70 por ciento), otras —como las textiles y del papel y celulosa— alcanzan proporciones significativas. Por último, los bienes de capital —que proceden casi exclusivamente de las industrias mecánicas— han llegado a representar más de la mitad de la importación total de manufacturas, proporción que mantienen incluso los países de la región de industrialización más avanzada. En conjunto, los productos de las industrias mecánicas y metalúrgicas constituyen así casi los dos tercios del total, y cerca del 20 por ciento los de las industrias químicas y derivados del petróleo, lo

Cuadro 23

## AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN SU UTILIZACION, 1960

(Valores en millones de dólares)

País	Total	Productos intermedios	Bienes finales	
			De consumo	De capital
Argentina . . . . .	1 032	440	107	485
Brasil . . . . .	1 225	402	148	675
Colombia . . . . .	497	126	48	323
Costa Rica . . . . .	94	28	17	49
Chile . . . . .	481	134	95	252
Ecuador . . . . .	124	38	22	64
El Salvador . . . . .	114	35	20	59
Guatemala . . . . .	121	36	22	63
Honduras . . . . .	61	18	11	32
México . . . . .	1 344	373	196	775
Nicaragua . . . . .	57	17	10	30
Panamá . . . . .	75	23	13	39
Perú . . . . .	328	88	76	164
República Dominicana . .	90	27	16	47
Uruguay . . . . .	151	85	18	48
Venezuela . . . . .	1 348	263	468	617
Total . . . . .	7 142	2 133	1 287	3 722

Cuadro 24

## AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN ORIGEN Y DESTINO, 1960

(Valores en millones de dólares)

Ramas industriales de origen	Total	Productos intermedios	Bienes finales	
			De consumo	De capital
Alimentos, bebidas y tabaco .	377	109	268	—
Textiles . . . . .	190	121	68	1
Calzado y vestuario . . . . .	23	11	12	—
Madera y corcho incluyendo fabricación de muebles . .	64	58	3	3
Papel y sus productos . . . .	278	277	1	...
Imprentas, editoriales e industrias conexas . . . . .	26	—	25	1
Cuero y productos de cuero excepto calzado . . . . .	14	12	1	1
Caucho y productos de caucho	51	30	4	17
Productos químicos y derivados del petróleo . . . . .	1 322	867	410	45
Minerales no metálicos . . .	73	46	10	17
Metal-mecánicas <sup>a</sup> . . . . .	1 545	575	422	3 548
Diversas . . . . .	179	27	63	89
Total . . . . .	7 142	2 133	1 287	3 722

<sup>a</sup> Industrias metálicas básicas, fabricación de productos metálicos, construcción de maquinaria, aparatos accesorios y artículos eléctricos y construcción de material de transporte.

que destaca una vez más el papel que esas ramas industriales están llamadas a desempeñar en la continuación de los esfuerzos de sustitución, sin perjuicio de las oportunidades que todavía ofrecen otras ramas del sector manufacturero, sobre todo en los países de menor avance relativo en su proceso de industrialización.

Hasta aquí los antecedentes generales básicos acerca de la magnitud y composición de la disponibilidad de productos manufacturados, atendiendo principalmente al origen de su abastecimiento. Más adelante, al tratar de las perspectivas que ofrece la industrialización latinoamericana, y especialmente al esbozar algunos elementos de anticipación acerca de las exigencias futuras de desarrollo industrial, se tendrá en cuenta el distinto grado de dinamismo que cabe asociar a la demanda de las diferentes categorías de productos manufacturados y a su efecto sobre los niveles y composición futuros de esa disponibilidad. Conviene, pues, ampliar las consideraciones anteriores con algunos otros antecedentes que para ello parecen imprescindibles.

Dejando de lado las manufacturas intermedias, cuya demanda queda por definición determinada por la composición de la demanda final y por relaciones económicas de carácter estructural, la principal distinción que ha venido formulándose se refiere a las manufacturas de consumo y a los bienes de capital. En cuanto a los últimos, los cálculos anteriores llevan a estimar una disponibilidad total del orden de los 6 850 millones de dólares, cifra que a su vez representa el 7 por ciento del producto total (a precios de mercado) y el 39 por ciento de la inversión bruta regional.

Estas relaciones entre la disponibilidad de bienes de capital y los niveles globales del producto y la inversión pudieran parecer anormalmente bajos, e interpretarse en consecuencia como una insuficiencia manifiesta en el abastecimiento de los productos industriales destinados a la formación de capital. Tal apreciación tiene, sin embargo, que calificarse teniendo en cuenta varios factores, incluidos algunos que corresponden simplemente a problemas de definición o métodos de valuación.

Como se ha advertido, las estimaciones de disponibilidad se apoyan en la adición de valores brutos de producción en fábrica y valores c.i.f. de importación; en consecuencia, no tienen en cuenta para los primeros los recargos de comercialización, ni en los segundos los derechos arancelarios y gastos de distribución, lo que envuelve por lo tanto, una valoración a precios muy inferiores a los que paga el usuario. De otra parte, el concepto se ha circunscrito a las maquinarias y equipos productivos y otros bienes similares de uso final, mientras productos como la mayoría de los materiales de construcción —que a menudo se incluyen también entre los bienes de capital— se han incorporado en este caso dentro de la categoría de las manufacturas intermedias. Estos hechos explican pues, al menos parcialmente, que en muchos casos la magnitud de los bienes de capital disponibles aparezca relativamente baja en comparación con la del producto global. Pero aun así, las distorsiones que introducen esos factores no pueden llevar a desconocer el hecho fundamental de que muchos países latinoamericanos registran coeficientes de inversión bruta bien modestos en comparación con otras economías. Este factor, por lo demás, es una de las causas determinantes del lento ritmo global de crecimiento económico que viene caracterizando a América Latina.<sup>57</sup> En otras palabras, la composición de la disponibilidad actual de manufacturas, defi-

---

<sup>57</sup> Como otras generalizaciones, habría que reconocer una diversidad de situaciones entre los distintos países de la región. Para antecedentes más detallados acerca de los coeficientes nacionales de inversión y las tasas respectivas de crecimiento puede verse, por ejemplo, *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, op. cit.

nida en sus términos más amplios, tendría que modificarse apreciablemente en el cuadro de un desarrollo económico más rápido, reforzando la participación de los bienes de capital, lo que resulta ser particularmente importante si se tiene en cuenta que el abastecimiento de éstos depende todavía en un 60 por ciento de las importaciones.

Además de los bajos coeficientes globales de inversión, la demanda de los bienes de capital está influida también por la composición de las inversiones. La elevada proporción de recursos que se destina a obras de infraestructura y a la construcción de viviendas, así como la alta proporción que dentro del propio capital industrial queda constituida por edificios y otras instalaciones generales, contribuyen a explicar que la incorporación anual de nueva maquinaria y equipo representan sólo el mencionado 39 por ciento de las inversiones brutas. Probablemente sea éste otro de los factores que, bajo condiciones de más rápido crecimiento global, tienda a aumentar la participación de los bienes de capital en los productos manufacturados disponibles.

Difícilmente cabría ir más lejos en esta suerte de consideraciones generales —como no fuese en relación con algunas economías latinoamericanas en particular— en vista de las diferencias a veces sustanciales que se registran de uno a otro país. Algo similar ocurre con la disponibilidad de manufacturas de consumo, sus relaciones respecto al consumo total y su composición interna por tipos de productos, aunque en este caso aparecen algunos rasgos que pudiera considerarse más legítimo aceptar como características generales de la región.

Como se señaló antes, la disponibilidad actual de productos manufacturados de consumo puede estimarse para el conjunto de América Latina del orden de los 27 000 millones de dólares, lo que representa unos 140 dólares anuales por habitante y alrededor de 34 por ciento del consumo regional de toda clase de bienes y servicios. El significado de estas últimas cifras podría apreciarse mejor a la luz de algunas comparaciones con economías más avanzadas de otras áreas, de las que se deduciría una posición desventajosa de las manufacturas latinoamericanas, tanto en términos absolutos como en relación con el consumo total. Sin embargo, de nuevo cabría tener en cuenta varias reservas de distinta naturaleza y cuyos efectos resultan a veces contrapuestos. Así, por ejemplo, la relación señalada envuelve un grado apreciable de subestimación, en la medida que no tiene en cuenta los gastos de distribución y comercialización de los productos manufacturados, factores que sí quedan comprendidos en las mediciones del consumo total; en sentido contrario, los precios relativos de las manufacturas, por lo general más altos en América Latina, tienden a exagerar la participación de los productos industriales respecto de lo que resultaría ser si las comparaciones se efectuaran en términos reales o mediante mediciones que tuvieran en cuenta un sistema común de precios, como factores de ponderación.

En cualquier caso, tales reservas tienen plena validez respecto a la magnitud precisa de esas relaciones, pero no llegan a poner en duda, en su sentido cualitativo, el hecho de que en general el consumo de manufacturas es relativamente bajo en América Latina, no sólo en su cuantía absoluta, atribuible en gran medida a niveles igualmente bajos del ingreso medio por habitante, sino también como proporción del consumo total. Confirman esta última conclusión los antecedentes disponibles acerca de la composición del consumo privado en la mayoría de los países latinoamericanos y su comparación con economías de fuera de la región. (Véase el cuadro 25.)

Como puede observarse, los gastos de alimentación —que en términos estrictos incluyen también una proporción de productos manufacturados— absorben en los países latinoamericanos una parte muy alta de todo el consumo privado, que en varios casos resulta superior a la mitad y en nin-

Cuadro 25

ESTIMACIONES DE LA COMPOSICION DEL CONSUMO PRIVADO  
(Porcentaje del total)

<i>País</i>	<i>Alimentos</i>	<i>Manufacturas no alimenticias</i>	<i>Servicios diversos</i>
<b>Países latinoamericanos</b>			
Argentina . . . . .	36.6	36.7	26.7
Bolivia . . . . .	43.9	29.6	26.5
Brasil . . . . .	47.8	25.5	26.7
Chile . . . . .	38.5	34.7	26.8
Colombia . . . . .	48.6	27.8	23.6
Costa Rica . . . . .	46.6	32.1	21.3
Ecuador . . . . .	43.9	29.6	26.5
El Salvador . . . . .	52.3	25.1	22.6
Guatemala . . . . .	44.8	23.6	31.6
Honduras . . . . .	45.1	28.2	26.7
México . . . . .	51.2	21.6	27.2
Nicaragua . . . . .	43.9	31.8	24.3
Panamá . . . . .	34.1	31.9	34.0
Paraguay . . . . .	57.9	18.4	23.7
Perú . . . . .	39.7	24.1	36.2
Uruguay . . . . .	34.9	35.6	29.5
Venezuela . . . . .	34.7	26.3	39.0
<b>Países no latinoamericanos</b>			
Australia . . . . .	26.9	32.1	41.0
Bélgica . . . . .	27.2	31.7	41.1
Canadá . . . . .	22.0	29.4	48.6
Dinamarca . . . . .	24.4	31.2	44.4
España . . . . .	43.2	21.1	35.7
Estados Unidos . . . . .	21.1	29.5	49.4
Francia . . . . .	31.0	36.9	32.1
Italia . . . . .	41.5	26.6	31.9
Reino Unido . . . . .	28.3	32.9	38.8
Noruega . . . . .	29.6	35.1	35.3
Suecia . . . . .	27.5	32.9	39.6

FUENTE: Países latinoamericanos: CEPAL, materiales básicos recopilados para estudio titulado *Medición del nivel de precios y el poder adquisitivo de las monedas en América Latina, 1960-62* (E/CN.12/653). Países no latinoamericanos: Cifras básicas del *Anuario de Estadísticas de Cuentas Nacionales, 1963*, publicación de las Naciones Unidas.

guno inferior a la tercera parte. Como las proporciones de gastos en servicios son también relativamente elevadas, a pesar de que su calidad y diversificación son muy inferiores a los que alcanzan en economías más desarrolladas, la participación de las manufacturas no alimenticias queda limitada a proporciones más bien bajas del consumo total: varían desde alrededor de 25 hasta algo más de 35 por ciento en los países de la región que cuentan con mayores niveles de ingreso por habitante.

En estas características de la demanda de manufacturas de consumo influyen no sólo los respectivos niveles de ingreso medio por persona, sino también las modalidades de la distribución del ingreso dentro de cada país. Además, esta consideración es aplicable no sólo a la posición de las manufacturas no alimenticias respecto a otros tipos de gastos, sino también a la composición interna del consumo de productos industriales. En efecto, las diferencias que se señalaron entre los promedios nacionales de esas categorías generales de gastos son mucho más pronunciadas cuando se consideran dis-

tintos estratos de población de un mismo país definidos por tramos de ingreso.

Este último aspecto se refleja claramente en las encuestas de ingresos y gastos de consumidores efectuadas en varios países de la región, aunque se limiten a determinados sectores sociales y a familias radicadas en los centros urbanos. Así, por ejemplo, una investigación relativa a la distribución de los consumos por tramos de ingreso familiar en la Argentina,<sup>58</sup> efectuada a comienzos de 1963, señaló para los tramos inferiores de ingreso una proporción de gastos en alimentos cercana al 60 por ciento, mientras en el tramo más alto resulta apenas del 23 por ciento. En Chile, una encuesta similar limitada a familias obreras residentes en la ciudad de Santiago<sup>59</sup> mostraba para 1956 límites de 59 y 32 por ciento y registraba una declinación muy lenta de uno a otro tramo, salvo en el país de mayores ingresos. En Colombia, una encuesta anterior dio como resultado para la ciudad de Bogotá<sup>60</sup> límites de 45 a 36 por ciento en el caso de las familias de empleados y de 60 a 40 por ciento en el de las familias de obreros.

Si a estas altas proporciones del ingreso privado que se destinan a satisfacer las necesidades de alimentación se añade la desigual distribución del número de familias que quedarían comprendidas en cada estrato, se comprenderá la magnitud de las limitaciones a la demanda de manufacturas de consumo que imponen el nivel y la distribución del ingreso latinoamericano. Su influencia es todavía más acentuada en relación con determinadas categorías de manufacturas no alimenticias. Así, por ejemplo, en la encuesta argentina la proporción resultante para los bienes de consumo duradero es insignificante en los tramos más bajos, aumenta hasta alrededor de 6 a 9 por ciento en los tramos intermedios y llega a superar el 20 por ciento en el nivel más alto. Incluso los gastos en vestuario, que corresponden a manufacturas que pudieran considerarse de uso difundido y esencial, muestran un comportamiento que ilustra la debilidad en el acceso al mercado de productos industriales de determinados estratos de la población, ya que en algunos casos su proporción respecto al consumo total tiende a expandirse rápidamente en los primeros estratos, para declinar sólo en los de ingreso más elevados.<sup>61</sup>

Los cálculos de disponibilidad de productos industriales a que se venía haciendo referencia permiten complementar estas indicaciones fragmentarias acerca de la composición del consumo de manufacturas. (Véase el cuadro 26.) Se facilita así una apreciación más sistemática de la clasificación de ese consumo según las ramas industriales de que proceden los productos

---

<sup>58</sup> Véase *Estudio sobre política fiscal en la Argentina* (Programa Conjunto de Tributación de la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, 1963), cap. VI.

<sup>59</sup> Véase Eliana Vicencio, "Distribución del presupuesto familiar de 452 familias obreras", *Economía y Finanzas*, año XXV, No. 296 (Santiago de Chile, junio de 1961), p. 8.

<sup>60</sup> Véase "Memoria de las encuestas sobre ingresos y gastos de las familias de empleados y de obreros de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales y Pasto, metodología aplicada para actualizar las bases de los índices del costo de la vida", *Economía y Estadística*, año XIV, No. 85 (Bogotá, noviembre de 1958). La encuesta corresponde al año 1953.

<sup>61</sup> En la Argentina, los grupos de indumentaria y calzado comprenden poco más de 7 por ciento del gasto total en los estratos de ingreso inferior, porcentaje que aumenta hasta casi 11 y declina hasta menos de 9 en el estrato de ingreso más alto. En otra encuesta correspondiente a Curitiba (Brasil), las proporciones de gasto en vestuario aumentan desde 6 a 15 por ciento y no llegan a 10 por ciento en el estrato superior de ingresos. (Véase *Paraná. Ingresos y gastos familiares en Curitiba*, Consejo de Desarrollo del Extremo Sur (CODESUL), Curitiba, octubre de 1964.)

## AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA DISPONIBILIDAD DE

(Millones)

Países o grupos de países	Ramas					
	<i>Alimentos bebidas y tabaco</i>	<i>Textiles</i>	<i>Calzado y vestuario</i>	<i>Madera y muebles de madera</i>	<i>Papel y sus productos</i>	<i>Imprentas, editoriales e indus- trias co- nexas</i>
	20-22	23	24	25-26	27	28
Argentina	2 913	669	699	168	27	148
Brasil	2 739	1 244	450	242	42	181
Colombia	723	294	156	19	20	61
Chile	543	116	614	96	14	51
México	1 622	555	190	38	32	131
Perú	460	139	94	24	3	24
Uruguay	259	68	42	9	6	20
Venezuela	732	117	71	18	13	60
Otros <sup>b</sup>	725	81	168	40	1	22
<i>Total</i>	<i>10 716</i>	<i>3 283</i>	<i>2 484</i>	<i>654</i>	<i>158</i>	<i>698</i>

<sup>a</sup> En la Argentina y Venezuela, la información sobre valor de la producción de la artesanía<sup>b</sup> Ecuador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana

correspondientes, así como las diferencias que se registran entre los distintos países de la región.

La ausencia de investigaciones suficientemente pormenorizadas acerca de la distribución del ingreso en la mayoría de los países latinoamericanos, no permite avanzar más en el examen de su influencia sobre el nivel y composición de la demanda de productos manufacturados. Se trata, sin embargo, de un factor que probablemente tendrá importantes repercusiones en las modalidades futuras del proceso de industrialización de la región, y que en consecuencia interesa profundizar con ayuda de nuevas y más amplias investigaciones. Más adelante, al examinar las perspectivas del desarrollo industrial, se volverá sobre el tema, aunque sea con la superficialidad que impone la información disponible; entretanto y para facilitar ese análisis ulterior, conviene dejar sentada al menos una hipótesis sobre la estructura del consumo de manufacturas y su relación con el gasto en otros tipos de bienes y servicios, referidas a estratos de diferente nivel de ingreso, que pudiera considerarse ilustrativa de los órdenes de magnitud que probablemente se registran al presente en el conjunto de América Latina.

Las estimaciones pertinentes se muestran en el cuadro 27, cuyo análisis se reserva para capítulos posteriores. De otra parte, sobra insistir en el carácter altamente hipotético de esas cifras, basadas además en fuentes distintas y a menudo bien heterogéneas.<sup>62</sup> Su única finalidad es ofrecer una ilustración

<sup>62</sup> Se tomó como punto de partida la distribución conjetural del ingreso latinoamericano presentada en *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, op. cit. Para las elaboraciones siguientes se utilizaron las estimaciones sobre la estructura del consumo privado, las encuestas nacionales sobre ingresos y gastos de consumidores y los cálculos de disponibilidad de manufacturas a que se hace referencia en la presente sección.

MANUFACTURAS DE CONSUMO POR TIPOS DE PRODUCTOS. 1960

de dólares)

industriales de origen							
Cuero, excepto calzado	Cauchos y sus productos	Productos químicos y derivados del petróleo	Minerales no metálicos	Industrias metal-mecánicas	Diversas	Artesanía no distribuida en las agrupaciones <sup>a</sup>	Total
29	30	31-32	33	34-38	39		
233	125	850	36	1 173	162	510	7 713
8	153	935	96	729	248	---	7 067
12	31	234	17	121	36	---	1 724
8	15	159	10	124	129	---	1 879
12	44	687	33	494	105	---	3 943
2	16	115	9	52	40	---	978
3	7	53	4	39	10	---	520
4	20	237	11	177	38	110	1 608
---	6	91	10	63	30	---	1 237
282	417	3 361	226	2 972	798	620	26 669

nía aparece separada, no distribuida por agrupaciones.  
cana y Panamá.

burda de la influencia del nivel y distribución del ingreso sobre el mercado latinoamericano para productos manufacturados de consumo, con vistas a evaluar los efectos que pueden tener los objetivos de expansión y redistribución de ese ingreso a que se hace referencia en el capítulo IV sobre las exigencias futuras de abastecimiento de productos industriales. En la medida en que tales hipótesis se acerquen a la realidad, querría decir que la mitad de la población latinoamericana --principalmente la radicada en áreas rurales-- absorbe menos del 10 por ciento de la disponibilidad total de las manufacturas no alimenticias y destinan a su adquisición alrededor de 13 por ciento de sus gastos totales en consumo. Un estrato de ingreso intermedio en el que quedaría comprendido un 45 por ciento de la población, absorbería algo menos de la mitad de esa disponibilidad de manufacturas no alimenticias, pero apenas un cuarto de la de productos manufacturados de consumo duradero, destinando alrededor de 25 por ciento de sus gastos totales a la compra de productos industriales de todo tipo, con excepción de los alimentos elaborados. Por último, el estrato de ingresos más altos, que comprende sólo 5 por ciento de la población y absorbe más de un tercio del ingreso total, adquiriría casi 44 por ciento de las manufacturas no alimenticias disponibles, asignando a esa finalidad poco más de 40 por ciento de sus gastos totales en consumo, proporción de la que a su vez más de un tercio correspondería a bienes de consumo duradero. En otras palabras, el consumo por habitante de manufacturas no alimenticias del estrato alto sería 8 veces superior al del estrato intermedio y 48 veces el del estrato inferior. Pese a tales diferencias, esta hipótesis mostraría que en las dos categorías principales de manufacturas no alimenticias (excluidos los bienes de consumo duradero) el mayor efecto dinámico sobre la demanda se registra al pasar del estrato inferior al intermedio; entre ellos, la proporción del gasto destinado a textiles, calzado y vestuario aumenta desde poco más de 5 a casi 10 por ciento

Cuadro 27

## AMERICA LATINA: UNA HIPOTESIS SOBRE EL NIVEL Y LA COMPOSICION DEL CONSUMO PRIVADO POR ESTRATOS DE INGRESO, 1960

(Millones de dólares)

	Estratos según niveles de ingreso			
	Inferior	Medio	Alto	Total
Porcentaje que comprende cada estrato				
De la población total . . . . .	50.0	45.0	5.0	100.0
Del ingreso total . . . . .	16.0	50.0	34.0	100.0
Del consumo total . . . . .	19.0	52.0	29.0	100.0
Nivel y composición del consumo				
Consumo total . . . . .	13 000	35 000	20 000	68 000
Alimentos . . . . .	9 700	17 000	2 800	29 500
No elaborados . . . . .				21 300
Elaborados . . . . .				8 200
Manufacturas no alimenticias . . . . .	1 700	8 600	8 200	18 500
Textiles, calzado y vestuario . . . . .	700	3 400	2 000	6 100
Otras manufacturas de uso corriente <sup>a</sup> . . . . .	1 000	4 200	3 350	8 550
Manufacturas de consumo duradero . . . . .	—	1 000	2 850	3 850
Servicios <sup>b</sup> . . . . .	1 600	9 400	9 000	20 000
(Total de manufacturas) . . . . .				(26 700)
(Alimenticias) . . . . .				(8 200)
(No alimenticias) . . . . .				(18 500)

<sup>a</sup> Bebidas y tabaco, productos químicos y farmacéuticos, de papel e imprenta, y otras manufacturas.

<sup>b</sup> Vivienda, servicio doméstico, transportes y otros servicios.

del consumo total, relación que se mantiene prácticamente igual en el estrato superior; en cuanto a las demás manufacturas de consumo corriente, el aumento entre los primeros es 7.7 a 12 por ciento, y luego a 16.8 por ciento en el tercer tramo. En cambio, la demanda de bienes de consumo duradero es casi inexistente en el primer estrato, no llega a 3 por ciento del consumo total en el intermedio y excede el 14 por ciento en el superior.

Conviene completar, como último aspecto, este cuadro general acerca de la disponibilidad de productos industriales con algunos antecedentes adicionales. En efecto, además de las reservas estadísticas que se han formulado expresamente, las indicaciones sobre el nivel y composición de la disponibilidad de manufacturas que han venido examinándose quedan afectadas ciertamente por otros factores —incluidas las diferencias de precios relativos y la arbitrariedad que envuelven por lo general las conversiones a una unidad monetaria común— que pueden incorporar también importantes distorsiones. Conviene pues añadir a esos antecedentes, referidos a valores, algunos indicadores acerca de la magnitud, expresada en unidades físicas, de la utilización de un grupo de productos industriales importantes.

Las informaciones correspondientes pueden verse en el cuadro 28, que incluye productos específicos de diferente naturaleza, pero en número más bien limitado, teniendo en cuenta la necesidad de que se trate de manufacturas relativamente homogéneas. Estos antecedentes confirman de manera más precisa las consideraciones generales expuestas acerca de los bajos niveles de consumo de bienes industriales que se registran en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ejemplo, el consumo de fibras textiles por habitante

(4.1 kilogramos anuales) es menos de la mitad del que registran en promedio los países de Europa occidental (9.6 kilogramos) y de Europa oriental (9.3 kilogramos), con diferencias particularmente acentuadas en el caso de las fibras celulósicas y sintéticas. que en éstos es del orden de 3 a 4 kilogramos anuales por persona en tanto que el promedio latinoamericano no llega a 1 kilogramo. Igual ocurre con los productos químicos: entre los de consumo final, el promedio latinoamericano para los detergentes es muy inferior al de Italia (8 kilogramos anuales por habitante) y menos de la mitad del de países como Bélgica, Dinamarca y Suecia (unos 12 kilogramos); las diferencias son todavía más acentuadas en lo que respecta al consumo de pinturas (1.5 kilogramos anuales por persona como promedio latinoamericano, frente a 4.4 para Irlanda, 8 para Francia y 10.6 para Suecia) y los materiales plásticos (menos de 1 kilogramo anual por habitante en América Latina, en comparación con 2.1 para Irlanda, 4.5 para Austria y 12.5 para la República Federal de Alemania). En cuanto a los laminados de acero, representan como se ha visto un consumo por habitante en su equivalente en lingotes que difiere mucho de uno a otro país latinoamericano, pero cuyas cifras máximas no llegan a 90 kilogramos anuales por persona, en comparación con alrededor de 500 kilogramos en países como Checoslovaquia, los Estados Unidos, la República Federal de Alemania y Suecia, más de 300 en Australia y unos 240 en el Japón. En las diferencias señaladas influye el hecho de que en el consumo aparente no se consideran las importaciones y exportaciones de laminados que forman parte de otros productos más elaborados. Entre otras manufacturas, el promedio latinoamericano de consumo por habitante de papel de diarios representa apenas algo más de la mitad del promedio mundial, proporción que se reduce a casi un tercio en relación con otros papeles y cartones.

Las diferencias en los niveles de ingreso medio por persona explican en gran medida esas disparidades tan pronunciadas en el consumo por habitante de productos manufacturados. Sin embargo, subsiste el problema de evaluar hasta dónde, más allá de ese factor fundamental, los niveles comparativamente bajos de América Latina son influidos también por las formas de distribución del ingreso, la insuficiencia de la oferta o los altos precios relativos de los productos industriales en los mercados de la región.

### *7. Precios y costos de las manufacturas latinoamericanas*

Una caracterización general del panorama que ofrece la industria latinoamericana no podría omitir algunas referencias a los altos niveles de costos y precios, que suelen considerarse como uno de sus problemas fundamentales. En efecto, parece existir consenso bastante amplio en el sentido de que en general en América Latina los precios de los productos manufacturados son relativamente muy elevados. No es frecuente, sin embargo, que se complemente esa impresión general con alguna apreciación cuantitativa que permita apreciar por lo menos algunos órdenes de magnitud sobre la intensidad que alcanza ese problema. Tampoco se dispone de suficientes estudios sistemáticos sobre las causas determinantes de esos niveles de precios, es decir, sobre la medida en que puedan influir en ellos costos de producción relativamente altos o las tasas brutas de utilidad, márgenes de distribución y comercialización, impuestos indirectos a las transacciones o consumos, gravámenes arancelarios y otros equivalentes por lo que toca a manufacturas importadas, etc.

Se trata, en realidad, de un problema sumamente complejo, que exige la consideración simultánea de la influencia de numerosos factores. La pro-

Cuadro 28

AMERICA LATINA: CONSUMO APARENTE POR PERSONA DE UN GRUPO  
DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS IMPORTANTES, 1962  
(Kilogramos)

<i>Productos</i>	<i>Consumo aparente por habitante</i>
1. Productos textiles	
Toda clase de fibras . . . . .	4.1
Algodón . . . . .	3.1
Lana . . . . .	0.3
Celulósicas y sintéticas . . . . .	0.7
2. Productos químicos	
Detergentes (1959) . . . . .	5.0
Pinturas . . . . .	1.5
Materias plásticas . . . . .	0.8
Acido sulfúrico . . . . .	4.3
Sosa cáustica . . . . .	2.2
3. Productos de acero	
Barras y perfiles livianos . . . . .	11.8
Planchas y láminas . . . . .	10.4
Hojalata . . . . .	2.3
4. Otras manufacturas	
Papel de diario . . . . .	3.2
Otros papeles y cartones . . . . .	8.6
Cemento . . . . .	83.7

pia calificación de los precios relativos presupone elementos comparativos respecto a la situación existente en otros países o regiones, lo que a su vez —implícita o explícitamente— envuelve la utilización de tipos de cambio para comparar cifras de distintos países en términos de alguna unidad monetaria común. Las sobrevaluaciones o subvaluaciones cambiarias resultan así suficientes para desvirtuar en gran medida tales comparaciones, a la par que es frecuente que conduzcan, en el análisis para un mismo país, a conclusiones que aparecen modificadas radicalmente en el curso de pocos años.

Los párrafos siguientes no se proponen analizar el problema en toda su complejidad. Se procurará apenas añadir a la impresión cualitativa generalmente aceptada algunos antecedentes cuantitativos que contribuyan a precisarla en su sentido general y a sugerir la diversidad de situaciones existentes, tanto por grupos o tipos de manufacturas como por países o grupos de países. En lo que toca a los precios, tal análisis se apoyará casi totalmente en los antecedentes básicos recogidos con motivo de un estudio anterior de la secretaría de la CEPAL.<sup>63</sup> Queda, por lo tanto, sujeto a las mismas limitaciones y reservas que dicho estudio específica.

En lo fundamental, esa investigación se basó en la definición de una “cesta” de bienes y servicios cuyos componentes se consideraron representativos del consumo medio en toda América Latina y un conjunto de bienes de inversión, que luego se valorizó a los precios vigentes en el mercado en una ciudad de cada país latinoamericano y en dos ciudades de los Estados Uni-

<sup>63</sup> Véase *Medición del nivel de precios y el poder adquisitivo de la moneda en América Latina, 1960-62* (E/CN.12/653), *loc. cit.*

dos. El análisis queda limitado, por lo tanto, a manufacturas de uso final —bienes de consumo y bienes de capital—, sin hacerse extensivo a materias primas y productos intermedios. De otra parte, como la información recopilada sobre precios se refiere a los pagados por los usuarios, los resultados no pueden tomarse indiscriminadamente como apoyo a conclusiones sobre precios en fábrica (o sobre precios unitarios c.i.f. de las importaciones), puesto que puede haber diferencias apreciables en los costos de comercialización o en recargos tributarios o de otra índole.<sup>64</sup> A los fines de este estudio, se han extractado de esa investigación los antecedentes relativos principalmente a productos manufacturados, dejando de lado los que se refieren a otros bienes y a distintos tipos de servicios; de igual manera se han seleccionado sólo algunos países y se han promediado las cifras correspondientes a las dos ciudades norteamericanas.

Una primera evaluación, no sujeta a las distorsiones que pueden atribuirse a la utilización de determinados tipos de cambio es la que muestra el gráfico X. El significado preciso de las magnitudes que allí se ilustran es el siguiente: para cada uno de los países seleccionados se ha tomado como igual a 100 el gasto en el conjunto de alimentos que forman parte de la cesta de bienes y servicios definida como base común de comparación para todos los países, y luego se han determinado los índices correspondientes a cada uno de los demás grupos de gastos, determinados también por el respectivo contenido de la cesta. Estas comparaciones, en consecuencia, no envuelven la necesidad de expresar las distintas cifras nacionales en términos de una unidad monetaria común, pues se limitan a ilustrar la estructura de precios relativos dentro de cada país. Conviene precisar que no reflejan tampoco la composición efectiva del gasto en cada país, sino el gasto hipotético en que habría que incurrir en cada uno de ellos para comprar un mismo conjunto de bienes y servicios.

Pese a sus imperfecciones, este análisis contribuye en alguna medida a precisar la posición relativa de los precios de los productos manufacturados en América Latina en comparación con la que se registra en los Estados Unidos, si se toma como base de referencia el gasto en ese conjunto de productos alimenticios. Como puede observarse, para el total de las manufacturas no alimenticias las relaciones son más altas en los ocho países latinoamericanos que se consideran, pero en los casos de Colombia y Guatemala son bien pequeñas las diferencias respecto a la situación estadounidense. Sin embargo, no se trata de un fenómeno que se registre por igual en relación con distintos grupos de manufacturas, como se desprende de las ilustraciones complementarias que se incluyen en el gráfico X. Entre los bienes de consumo, sobre todo entre los de consumo no duraderos, se dan casos —como las bebidas alcohólicas y algunos productos farmacéuticos— en que los índices de gasto respecto a alimentos resultan inferiores en América Latina. No ocurre lo mismo, en cambio, con grupos tan importantes como los de textiles y sus manufacturas. En cuanto a los bienes de inversión, la situación es comparable y aun relativamente favorable sólo para la construcción de edificios, pero muy adversa en todos los demás grupos de gastos de capital que se incluyen en las comparaciones.

Así, pues, desde el punto de vista de la estructura de precios, no cabe duda que, en general, es plenamente válida la afirmación de que en América Latina son altos los precios relativos de los productos manufacturados

---

<sup>64</sup> Estos últimos suelen ser importantes en el caso de los productos importados, y sobre todo cuando se trata de bienes duraderos de consumo. Afectan también de manera especial a productos de las industrias de bebidas, tabaco y otras.

Gráfico X

AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: COMPARACION DE LOS PRECIOS  
RELATIVOS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS, 1962  
(Relación entre el gasto hipotético en grupos determinados de manufacturas y el gasto  
hipotético en un conjunto de alimentos)

(Base en alimentos = 100)

ESCALA NATURAL

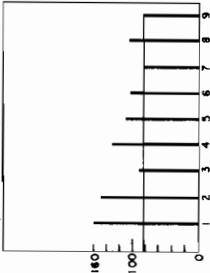
1 Argentina  
2 Brasil  
3 Colombia

4 Chile  
5 Perú  
6 Venezuela

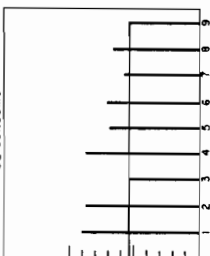
7 Guatemala  
8 México  
9 Estados Unidos

GRUPOS GENERALES

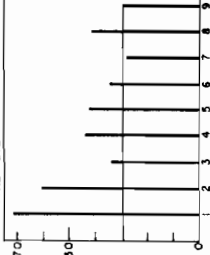
TOTAL MANUFACTURAS NO ALIMENTICIAS



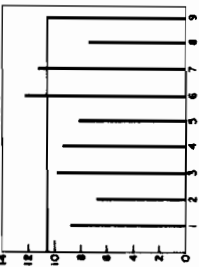
TOTAL MANUFACTURAS NO ALIMENTICIAS  
DE CONSUMO



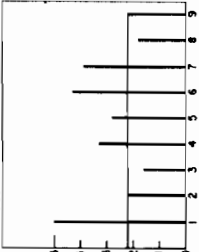
TOTAL BIENES DE INVERSION



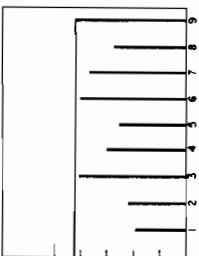
TOTAL BEBIDAS



BEBIDAS NO ALCOHOLICAS

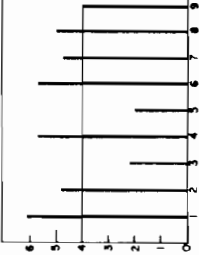


BEBIDAS ALCOHOLICAS

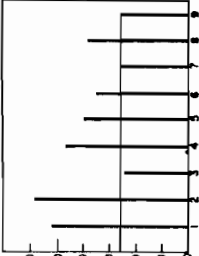


BIENES DE CONSUMO

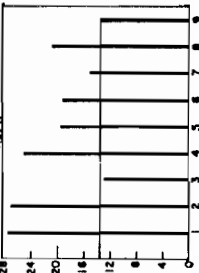
TABACO

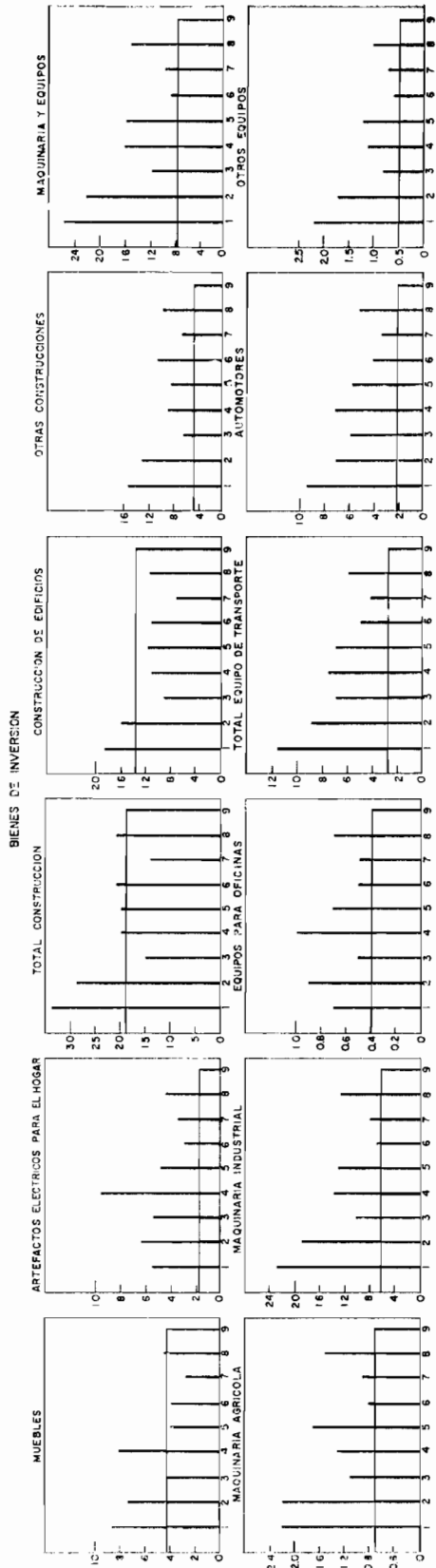
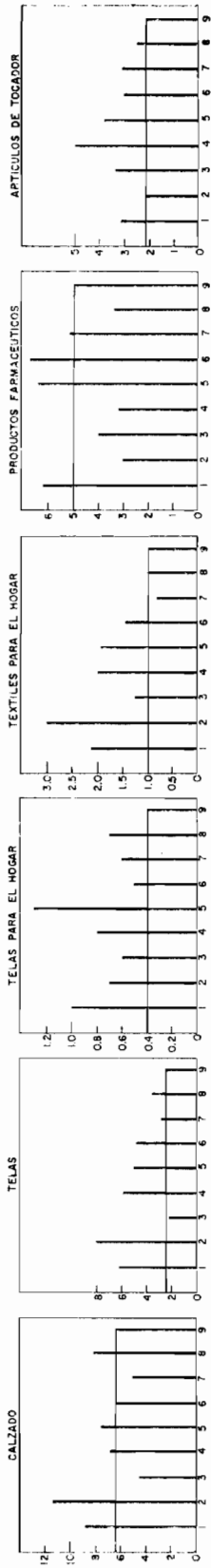


TOTAL TEXTILES



ROPA





respecto a situaciones como las del mercado estadounidense, y particularmente los de los bienes de capital. Esto podría no ser sino otra manera de decir que en general los precios relativos de los alimentos son muy bajos en los países latinoamericanos, ya que es éste el componente del gasto que se toma como referencia para los índices. Se explica así que la Argentina —donde los alimentos eran particularmente baratos cuando se efectuó la encuesta— aparezca en la mayoría de estas comparaciones con índices muy elevados para los precios relativos de los productos industriales. Aun con esa reserva, se trata de conclusiones significativas que no pueden dejar de influir sobre la estructura del consumo y en definitiva sobre la magnitud de los mercados internos para productos manufacturados.

Por ilustrativas que sean las consideraciones anteriores, no llegan a dar una idea algo más precisa sobre las diferencias absolutas en los niveles de precios de los productos manufacturados entre los países latinoamericanos, y del conjunto de éstos respecto a los Estados Unidos. Se explica que así sea porque se están comparando precios relativos y definidos además por grandes grupos o categorías y no respecto a productos individuales. De ahí que, a riesgo de entrar en el controvertible tema de los tipos de cambio apropiados, se procure en el gráfico XI sobrepasar esas limitaciones, presentando un conjunto de estimaciones relativas a los precios unitarios de una serie de productos manufacturados importantes.<sup>65</sup>

La impresión general que ofrece la observación de este gráfico es que el fenómeno de precios relativamente altos de las manufacturas en América Latina —bien conocido en su aspecto cualitativo— alcanza una magnitud muy acentuada. Sobre todo si se corrigen las distorsiones cambiarias —en la medida en que éstas estén adecuadamente consideradas en el cómputo de los tipos de cambio de paridad— América Latina aparecería como una región de altos precios de productos manufacturados.

En los resultados de estas nuevas comparaciones influyen fuertemente los tipos de cambio que se seleccionan para la conversión de los precios latinoamericanos, expresados en las respectivas monedas nacionales, a una unidad monetaria común. Excepto Venezuela, en todos los demás países latinoamericanos los resultados son más favorables si las conversiones se efectúan a los tipos de cambio vigentes que si se las hace mediante factores que reflejen más de cerca las respectivas paridades de poder de compra. Por otra parte, el cuadro resultante muestra una diversidad de situaciones de las que difícilmente pueden deducirse conclusiones de validez general, si bien lo fundamental cabe interpretarlo como una confirmación de que a los altos precios relativos de las manufacturas latinoamericanas corresponden también niveles elevados de precios en términos absolutos.

Conviene calificar en alguna medida esa conclusión examinando más detalladamente las informaciones en que se apoya.

Se comprueba ante todo que el problema es mucho menos acentuado en relación con los bienes de consumo no duradero, en que las conclusiones dependen en definitiva de los factores de conversión que se consideren más adecuados. Si se utilizan los de paridad sólo en el caso del calzado —y en menor proporción en el de las telas de lana—, la mayoría de los ocho países latinoamericanos muestran precios inferiores a los de los Estados Unidos;

---

<sup>65</sup> Las cifras pertinentes corresponden a los precios unitarios registrados en los respectivos mercados nacionales convertidos a dólares según dos series de tipos de cambio: los que en ese período estaban vigentes para efectos de comercio exterior, y otros que corresponden a factores arbitrarios de conversión, estimados de manera que reflejen más de cerca los que pudieran considerarse tipos de cambio de paridad de poder de compra.

Gráfico XI

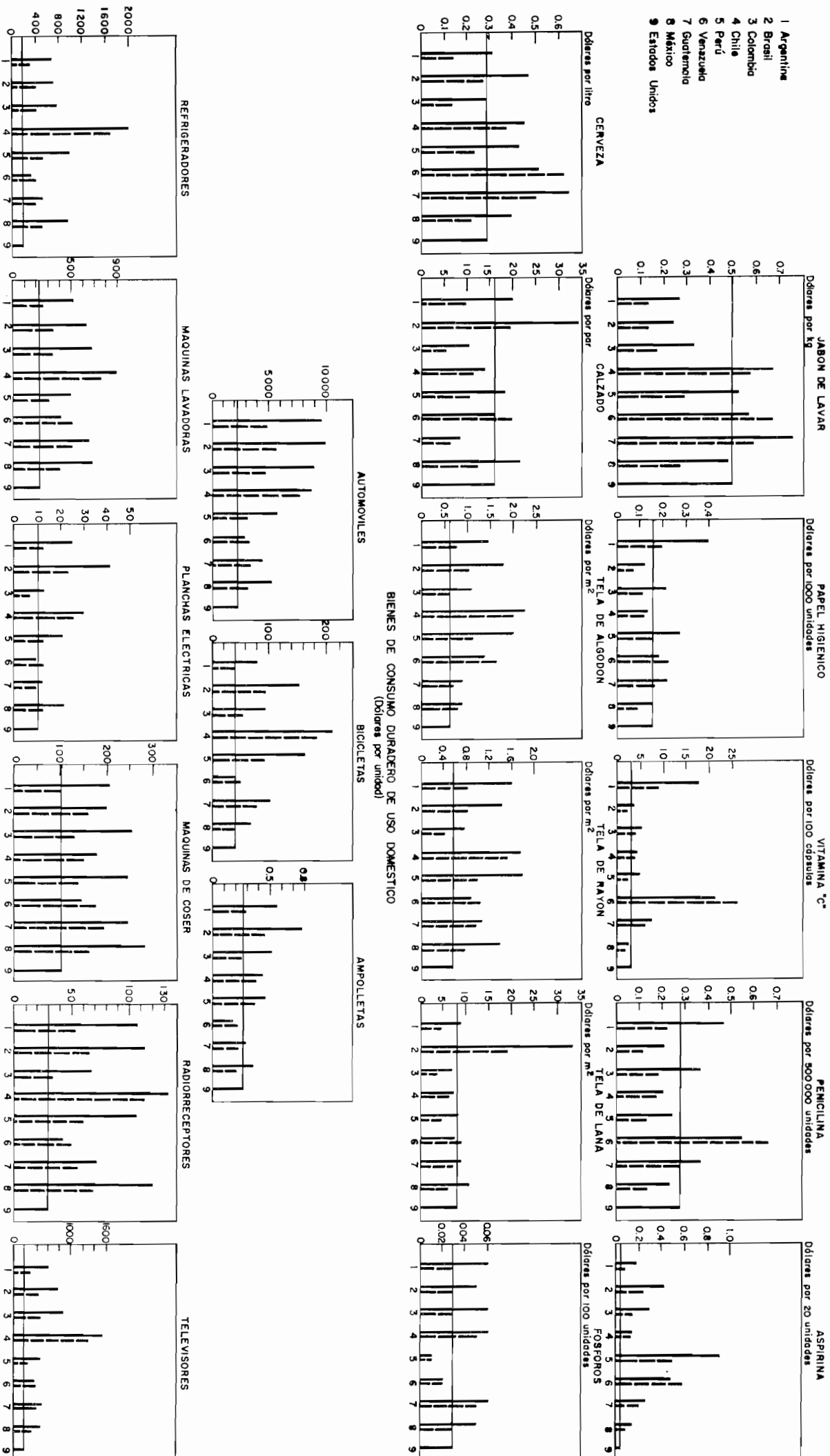
AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: COMPARACION DE PRECIOS  
UNITARIOS DE DETERMINADOS PRODUCTOS  
MANUFACTURADOS, 1962

ESCALA NATURAL

—— Tipo de cambio de paridad estimado  
----- Tipo de cambio libre

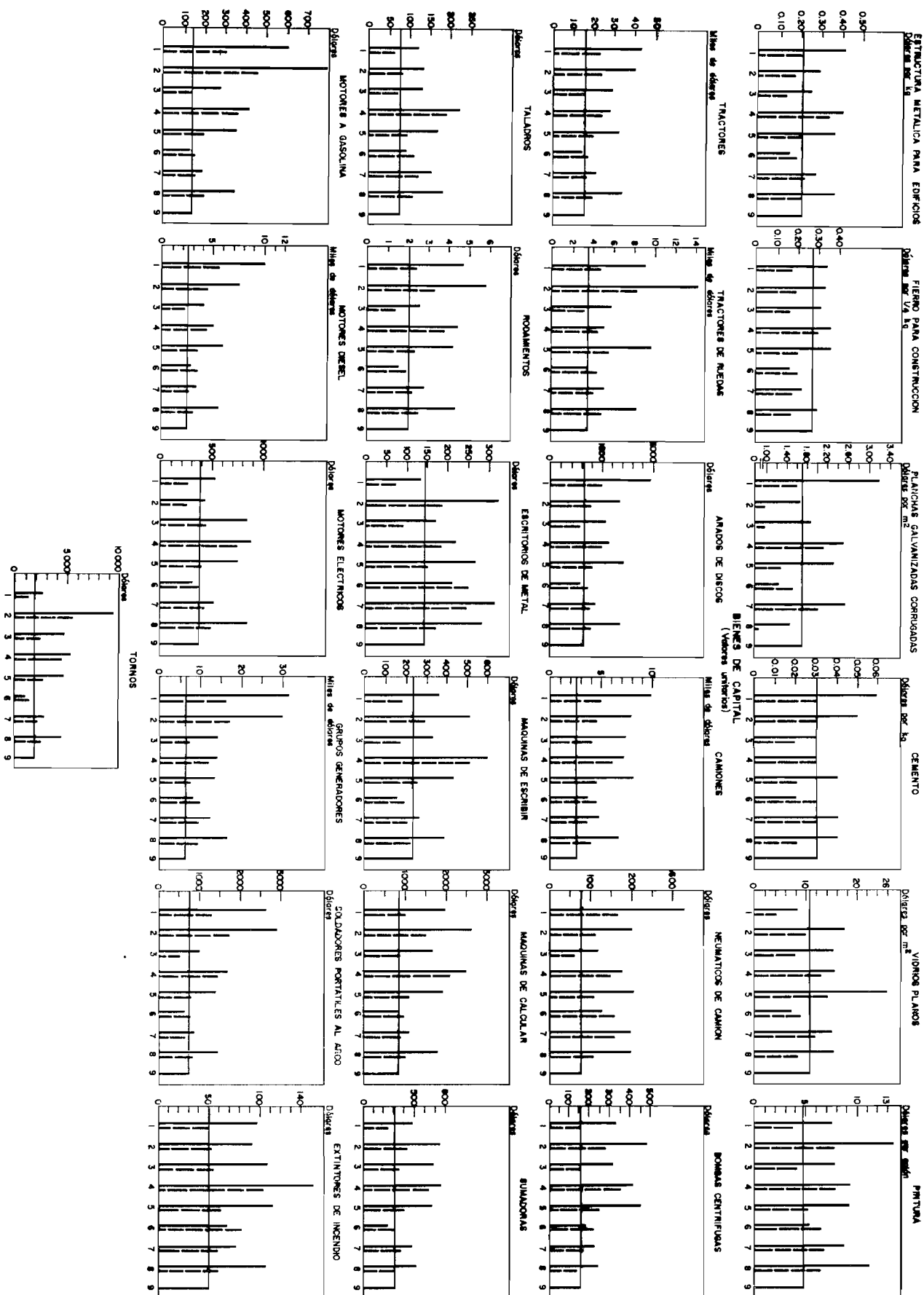
BIENES DE CONSUMO NO DURADERO

- 1 Argentina
- 2 Brasil
- 3 Colombia
- 4 Chile
- 5 Perú
- 6 Venezuela
- 7 Guatemala
- 8 México
- 9 Estados Unidos





## MATERIALES DE CONSTRUCCION





en cambio, todos ellos registran precios mucho más altos para las telas de algodón, incluidos dos casos tan diferentes como los de Chile y Perú, el primero de los cuales depende por completo de la importación de algodón en rama mientras que el segundo es importante exportador de esta materia prima. No muy diferente es el caso de las telas de rayón. En cerveza y fósforos, sólo dos de los ocho países de la región —la Argentina y Colombia en un caso, el Perú y Venezuela en el otro— registran precios similares o inferiores a los de las dos ciudades norteamericanas. En general los productos farmacéuticos muestran también precios relativamente más altos en América Latina, con algunas excepciones en el caso de la penicilina (Brasil, Chile, Perú y México) pero con diferencias extraordinariamente acentuadas en el caso de la aspirina, cualquiera que sea el factor de conversión aceptado. En este grupo de los bienes de consumo no duradero se observan también disparidades muy apreciables en la estructura de precios relativos de las manufacturas entre los propios países latinoamericanos, con diferencias a menudo superiores a una relación de 1 a 3 entre los que muestran el precio más bajo y el más alto para un producto individual determinado.

Entre los nueve bienes de consumo duradero de uso doméstico considerados, prácticamente no hay excepciones en cuanto a que los precios en los mercados latinoamericanos son superiores a los norteamericanos, y en general en proporciones mucho más fuertes a las que se observaron a propósito de las manufacturas de consumo no duradero. Además, las diferencias son lo bastante grandes para mantener esta conclusión si se utilizan las relaciones más favorables determinadas por las conversiones a los tipos oficiales de cambio. En varios casos se trata de bienes en cuyo abastecimiento predominan las importaciones, y sus precios al nivel del consumidor quedan en consecuencia fuertemente influidos por las tasas arancelarias y otros recargos equivalentes. No es esa la situación en países que ya han avanzado mucho en la sustitución de importaciones de este tipo de bienes, ni tampoco a propósito de algunos de los artículos incluidos (como bicicletas), cuya producción en cada país de la región está bastante generalizada.

En el grupo de los materiales de construcción, las conclusiones dependen por completo de los factores de conversión, aunque hay situaciones relativamente favorables a América Latina en relación con dos de los productos más importantes: hierro redondo para construcción y cemento, generalmente ambos de producción interna. A los cambios de paridad, por lo menos la mitad (y no siempre los mismos) de los ocho países de la región muestran precios comparables o inferiores a los del mercado norteamericano para estructuras metálicas y planchas galvanizadas. En cuanto a pinturas, en cambio, todos los precios regionales son más altos, y en algunos casos con diferencias muy pronunciadas. Se trata de un producto del que la producción interna está muy extendida, pero que continúa utilizando una elevada proporción de insumos importados.

Los bienes de capital muestran una gran diversidad de situaciones, caracterizadas en general —con la frecuente excepción de Venezuela— por precios mucho más elevados en los mercados latinoamericanos que en el mercado estadounidense. Tratándose de bienes en que predominan ampliamente las importaciones, esa diversidad queda determinada en buena medida por las diferencias en el tratamiento arancelario. No está de más destacar, sin embargo, que se trata de productos en que también ha tendido a fortalecerse el abastecimiento de origen interno, sobre todo en aquellos países en que más han progresado las industrias mecánicas y más se ha extendido la sustitución de importaciones.

Conviene insistir sobre el carácter y limitaciones de estos antecedentes, a fin de calificar las conclusiones esbozadas y advertir sobre su insuficiencia

para apoyar interpretaciones de naturaleza más general. Su finalidad principal no es otra que la de ilustrar mediante ciertos órdenes de magnitud el fenómeno bien conocido de que en su conjunto los precios de los productos manufacturados son relativamente altos en América Latina. No pueden señalar por sí mismos las causas determinantes, ni las comparaciones sugeridas pueden tomarse en sentido muy estricto. Así, por ejemplo, las ilustraciones del gráfico X, que reflejan la estructura interna de precios relativos en cada país, quedan sujetas como se ha dicho, a la reserva de que pueden ser resultado de niveles de precios particularmente bajos de los productos alimenticios. Por su parte, en las comparaciones que muestra el gráfico XI, influyen no sólo la estimación dudosa de tipos de cambio de paridad o la aplicabilidad igualmente dudosa de los tipos de cambio oficiales, sino hasta posibles diferencias en las especificaciones de los productos individuales que se incluyen, aunque en la encuesta que les sirvió de base se procuró definirlos con la mayor homogeneidad posible.

Aun admitiendo que tales factores no introdujeran elementos serios de distorsión, no sería legítimo deducir de esas comparaciones alguna conclusión general acerca de la eficiencia o productividad de la industria latinoamericana. Como se ha advertido, se trata de una investigación sobre los precios al nivel del consumidor, que reúne indiscriminadamente bienes importados y de producción interna, y en que influyen por lo tanto muchos factores distintos del costo de producción en fábrica o del valor c.i.f. de las importaciones.

Tales calificaciones no restan interés a la presentación sistemática de estos antecedentes, de los que fluyen al menos algunas conclusiones importantes. En efecto, cualesquiera que sean los factores determinantes, lo cierto es que hay en la región una situación de altos precios relativos para los productos manufacturados —en proporciones variables, pero por lo general acentuadas— y que es éste un fenómeno que no puede dejar de influir sobre la magnitud del mercado latinoamericano para este tipo de bienes. Con otra estructura de precios, o a medida que esta situación fuera corrigiéndose en el proceso ulterior de industrialización, la misma proporción del ingreso destinada a la adquisición de manufacturas representaría una demanda real muy superior a la que aparece evaluada a la luz de la estructura de precios actualmente vigente.

Es de lamentar que en el pasado no parezca haberse registrado a largo plazo una tendencia de esa naturaleza, a juzgar por las variaciones de los distintos componentes de los índices de precios al por mayor disponibles para algunos países latinoamericanos. Como puede observarse en el gráfico XII, han ocurrido cambios apreciables, pero su carácter ha sido más bien transitorio, sin que se hayan traducido en definitiva en modificaciones importantes de la estructura de precios relativos vigente en la región.

La persistencia del problema, según se deduce de esas series históricas, acentúa la necesidad de mayores investigaciones sobre esta materia, ya que no se dispone hasta ahora de antecedentes suficientes para llevar el análisis a un examen amplio de las causas de fondo que lo determinan. Muchos son los factores que contribuyen a explicar esa situación de altos precios relativos de los productos industriales en los mercados latinoamericanos, entre ellos los que influyen directamente sobre los costos de producción y los que determinan la magnitud de las diferencias entre los costos y los precios de venta en fábrica, así como entre éstos y los que en definitiva pagan los usuarios finales. Ninguno de estos aspectos ha sido estudiado en forma sistemática. Así, pues, como complemento de las consideraciones anteriores, apenas si cabe recoger a propósito de este aspecto fundamental del proceso regional de industrialización unas cuantas generalizaciones, formuladas casi siempre en términos puramente cualitativos, con escaso apoyo en antecedentes cuantitativos precisos.

Así ocurre con los costos de producción. Se suele aceptar que éstos son relativamente altos, como consecuencia de una serie de factores entre los que se cuentan algunos como los siguientes: escala de producción insuficiente, determinada por la estrechez de los mercados nacionales, que impide aprovechar plenamente las economías de escala que ofrece la tecnología moderna para niveles más altos de producción por establecimiento; aprovechamiento parcial, por las mismas razones, de las capacidades productivas disponibles, lo que se traduce en una incidencia excesiva de las cargas de capital, acentuada además por la escasez y los altos costos de los recursos financieros; escasa integración vertical de la industria, que determina recargos sucesivos en la distribución y comercialización de la materias primas y productos intermedios; altos precios de las materias primas básicas, unas veces por tratarse de productos importados y otras por corresponder a productos nacionales de calidad inferior o que están sujetos a regímenes de precios de estímulo; baja productividad de la mano de obra, en la que influyen lo inadecuado de los equipos disponibles y la insuficiente capacitación y entrenamiento, que atenúa o anula las ventajas que pudieran derivar de los bajos niveles de salarios nominales; escasa disponibilidad de personal técnico y métodos inadecuados de dirección y organización de la producción; escasa especialización, vinculada también al tamaño del mercado, que induce a producir conjuntamente variedades excesivamente amplias de determinadas manufacturas. También influyen adversamente una serie de factores institucionales, entre los que se cuentan, por ejemplo, las disposiciones relativas a gravámenes que afectan la compra o transferencia de insumos industriales, financiamiento de la seguridad social, reglamentaciones sobre número de obreros para ciertas funciones o sobre trabajo en turnos adicionales, y otras de naturaleza similar, etc.

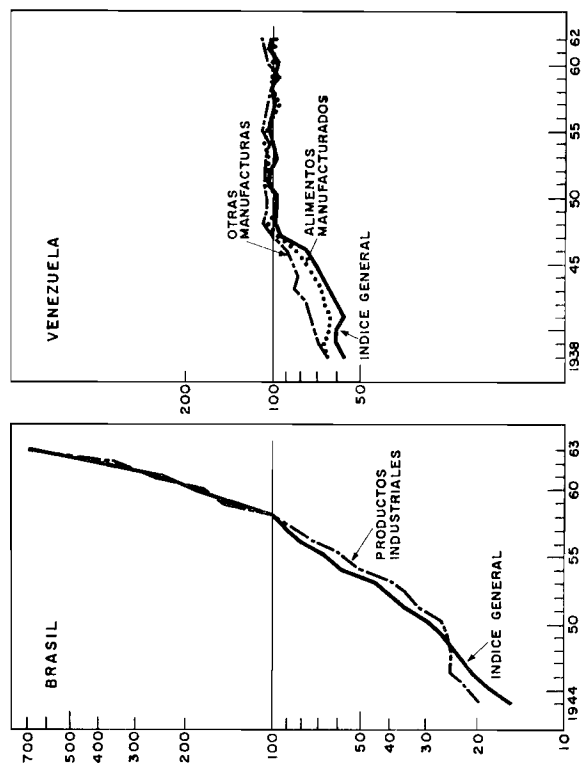
Se acepta asimismo que no siempre se observa una relación bastante estrecha entre los costos de producción y los precios de venta en fábrica. La estructura débilmente competitiva de la industria —protegida de la competencia externa por altos niveles arancelarios— y su frecuente desarrollo interno bajo condiciones monopólicas o cuasimonopólicas, crean las condiciones para una política de altos márgenes de utilidad, independizándose en gran medida las tasas de rentabilidad respecto de los costos de producción. Allí donde concurre un número importante de empresas, a menudo de productividades muy diferentes, la competencia abierta tiende a dar paso a la coexistencia, mediante variados métodos de reparto del mercado, a niveles de precios compatibles con la situación de las empresas menos productivas.

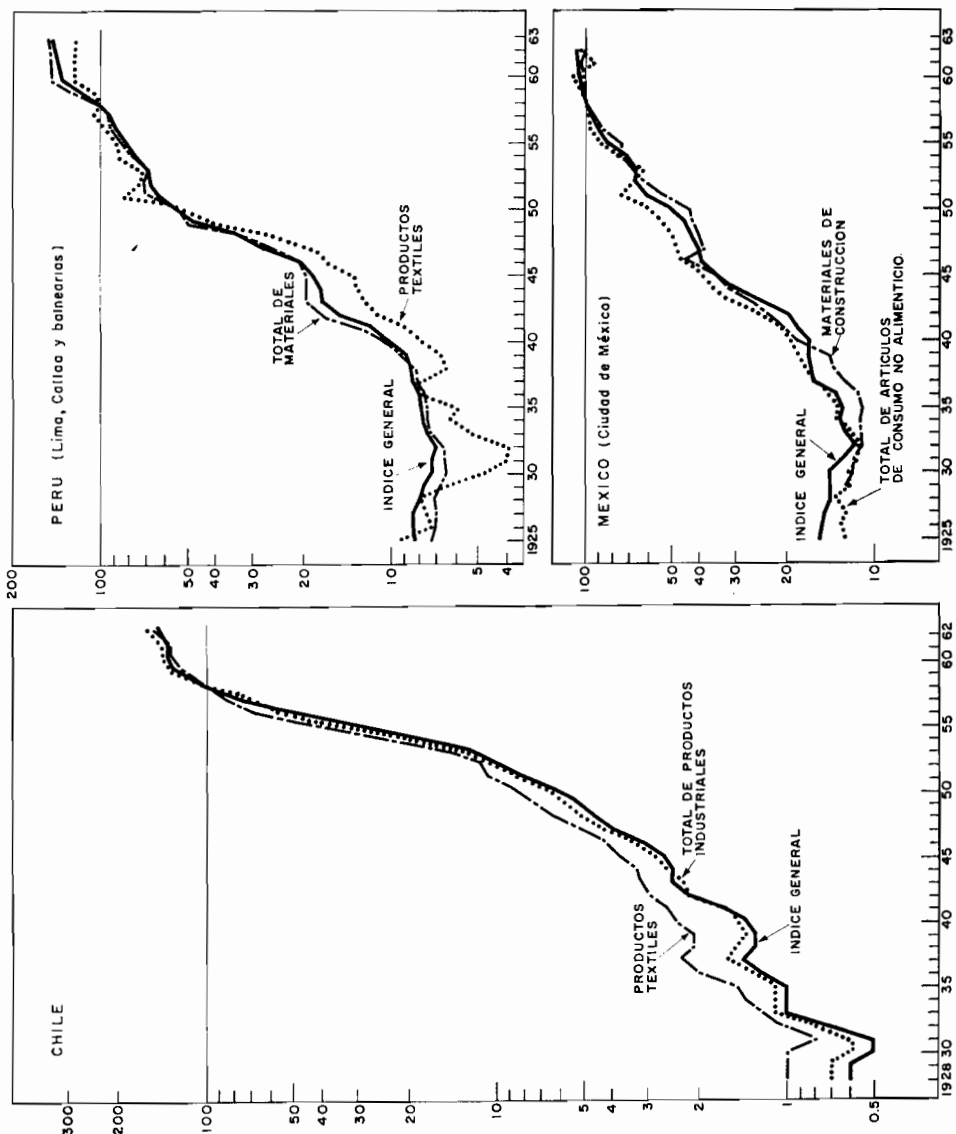
A lo anterior se superponen las deficiencias e imperfecciones de los mecanismos de distribución y comercialización, proceso que se presenta a veces altamente concentrado en la etapa del comercio al por mayor y se caracteriza más adelante por un número excesivo de intermediarios. El resultado final son altos precios de los productos manufacturados al nivel del consumidor final, que sólo en parte se traducen en mayores ingresos para la industria y obstaculizan a largo plazo la superación de uno de los factores básicos que queda en último término como elemento determinante tras este proceso acumulativo de encarecimiento: la ampliación sustancial del mercado de manufacturas.

Hasta aquí las generalizaciones cualitativas acerca de un problema que sin duda ofrece mucha mayor complejidad y obedece a causas aún más variadas. Como toda generalización, no es igualmente aplicable a los distintos países de la región ni a las distintas ramas del sector manufacturero. Entre estas últimas, hay muchas en que las economías de escala no constituyen factor significativo ni aun al nivel del tamaño actual de los mercados nacionales; otras, por su parte, tienen la oportunidad de abastecerse de materias primas básicas nacionales que son simultáneamente objeto de exportación, y en las que, por

**Gráfico XII**  
**TENDENCIAS DE LOS PRECIOS AL POR MAYOR DE PRODUCTOS**  
**MANUFACTURADOS Y OTROS TIPOS DE BIENES Y SERVICIOS**  
**EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS**  
*(1958 = 100)*

ESCALA SEMILOGARITMICA





consiguiente, se cuenta con obvias ventajas respecto a los mercados internacionales.

No sólo es necesario, pues, calificar esas consideraciones a propósito de cada situación concreta, sino que se requeriría también alguna jerarquización dentro de la serie de factores señalados para precisar su carácter más o menos relevante y el grado en que efectivamente influyen en los altos precios de la producción industrial latinoamericana. En este aspecto es precisamente donde se deja sentir la ausencia de investigaciones cuantitativas suficientemente pormenorizadas que se señaló antes.

En un estudio anterior,<sup>66</sup> la secretaría de la CEPAL adelantó algunos comentarios que conviene recoger en esta oportunidad. Se basaban en una publicación en que se comparan los costos de producción de una serie de empresas estadounidenses que operan simultáneamente en los Estados Unidos y, mediante filiales, en países latinoamericanos.<sup>67</sup> Una comparación de esa índole resulta muy útil para examinar algunos aspectos básicos de la estructura de costos, puesto que supone al menos cierto grado de uniformidad en cuanto a asimilación tecnológica, métodos de organización y administración, etc., que significan factores adicionales de desventaja cuando se trata de empresas propiamente latinoamericanas.

El cuadro 29 recoge los resultados de esa investigación —referidos a un número fluctuante entre 54 y 66 productos— en cuanto a los costos unitarios totales y sus componentes. Como puede observarse en él, los costos unitarios totales resultan superiores en los países latinoamericanos en 58 por ciento de los casos, similares en 11 por ciento e inferiores en 31 por ciento. Pero dentro de esos tramos generales las diferencias son aún más significativas: sólo en 3 por ciento de los casos los costos latinoamericanos son inferiores en más de 45 por ciento a los estadounidenses, en tanto que exceden a éstos en igual magnitud en 24 por ciento de los casos.

Los costos de fabricación, definidos en términos más limitados, resultan superiores en América Latina en 67 por ciento de los casos e inferiores a los estadounidenses en sólo 26 por ciento de las observaciones. Estas diferencias son resultado de relaciones muy distintas en sus tres componentes principales: materias primas, mano de obra y gastos generales de fabricación. En las primeras, aparece una clara desventaja latinoamericana, con costos superiores a los estadounidenses en 81 por ciento de los casos, más de la mitad de ellos con diferencias que sobrepasan el 45 por ciento. Los costos de mano de obra, en cambio, muestran relaciones inversas, ya que en 68 por ciento de las observaciones resultan inferiores en América Latina, y entre éstas en magnitud superior al 45 por ciento en más de la mitad del total de productos.

Los componentes del costo de fabricación agrupados como “gastos generales de fabricación”, entre los que se cuenta la depreciación, resultan también bajos en los Estados Unidos, tal vez a consecuencia de la importancia que en ese rubro corresponde a las materias primas y productos intermedios “indirectos.” Como este componente es un tanto heterogéneo —incluye materias primas, mano de obra, depreciación, etc.—, es explicable que su comportamiento no difiera mucho del costo total unitario. En resumen, el subtotal de costos de fabricación resulta francamente favorable a los Estados Unidos y la situación apenas si se modifica en favor de los costos latinoamericanos al adicionarse los demás componentes —gastos de venta y distribución, y

---

<sup>66</sup> Véase *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano* (E/CN.12/664).

<sup>67</sup> *Cost and Competition: American Experience Abroad* (The National Industrial Board, Nueva York, 1961).

Cuadro 29

AMERICA LATINA: COMPARACION ENTRE LOS COSTOS UNITARIOS TOTALES Y SUS COMPONENTES Y  
LOS DE LOS ESTADOS UNIDOS  
(Porcentajes del número total de casos considerados)

	Costo unitario total	Costo de fabricación			Subtotal	Gastos de ventas y generales y de administración	
		Materias primas	Mano de obra	Gastos generales de fabricación			
I. Costos inferiores a los de los Estados Unidos . . . . .	31	14	68	35	26	56	30
a) Inferiores a 55% . . . . .	3	...	51	17	3	33	11
b) Entre 55 y 84% . . . . .	18	8	14	14	12	19	11
c) Entre 85 y 94% . . . . .	10	6	3	3	11	4	7
II. Costos similares a los de los Estados Unidos . . . . .	11	5	5	6	8	9	6
III. Costos superiores a los de los Estados Unidos . . . . .	58	81	27	59	67	35	65
a) Entre 106 y 115% . . . . .	8	8	2	10	11	4	4
b) Entre 116 y 145% . . . . .	26	29	11	14	26	15	6
c) Superiores en más de 45% . . . . .	24	44	14	35	30	17	56
Total . . . . .	100	100	100	100	100	100	100
Número de productos . . . . .	62	63	63	63	66	54	54

FUENTE: *Costs and Competition: American Experience Abroad* (The Conference Board, Nueva York, 1961), Apéndice, cuadro 2 (p. 210).

Cuadro 30

ESTRUCTURA COMPARADA DE LOS COSTOS DE PRODUCCION DE MANUFACTURAS EN AMERICA LATINA  
Y LOS ESTADOS UNIDOS  
(Porcentajes)

País o región	Costo de fabricación			Costo de ventas y distribu- ción	Gastos ge- nerales y de admi- nistración	Total	Número de productos considera- dos
	Materias primas	Mano de obra	Gastos ge- nerales de fabrica- ción	Subtotal			
Brasil . . . . .	50	11	15	76	12	100	20
Estados Unidos . . . . .	42	15	19	75	16	100	
Argentina . . . . .	49	9	18	76	12	100	10
Estados Unidos . . . . .	35	14	20	69	21	100	
México . . . . .	55	8	13	76	17	100	14
Estados Unidos . . . . .	40	12	16	68	25	100	
Otros . . . . .	38	11	25	74	18	100	11
Estados Unidos . . . . .	32	16	21	69	25	100	
Total América Latina . . . . .	49	10	17	76	15	100	55
Estados Unidos . . . . .	39	14	18	71	21	100	

FUENTE: La misma del cuadro 29, Apéndice, cuadro 3 (p. 213).

NOTA: Se trata de promedios no ponderados de las informaciones por producto.

gastos generales y de administración—, como consecuencia de ventajas de cierta importancia en los gastos de venta y distribución.

Estas diferencias en el gasto que corresponde a los distintos componentes determinan también diferencias apreciables en la estructura de los costos latinoamericanos comparados con los estadounidenses. (Véase el cuadro 30.) Se deducen de él por lo menos dos conclusiones interesantes. De una parte, la principal desventaja latinoamericana —el costo de las materias primas— recae sobre el componente principal del costo de fabricación. Así, las materias primas representan en la región prácticamente la mitad del costo total, mientras su incidencia en las empresas estadounidenses es inferior al 40 por ciento; en cambio las ventajas regionales derivadas de los niveles inferiores de salarios nominales se dejan sentir —por lo menos para el tipo de industrias objeto de la investigación— sobre componentes del costo menos significativos. En segundo lugar, es interesante comprobar que, pese a las muchas diferencias entre los países latinoamericanos, las conclusiones anotadas parecen aplicables en términos generales tanto al conjunto como a cada uno de dichos países.

Los resultados de las comparaciones que vienen analizándose podrían estar influidos por la naturaleza de las industrias que comprenden, que como se señaló se limitan a algunas filiales de empresas estadounidenses. De ahí que convenga complementarlas con otras más amplias, partiendo de informaciones censales, aunque no sean enteramente homogéneas en cuanto a su cobertura y período de referencia.<sup>68</sup> Los resultados de un cotejo de esta índole se muestran en el cuadro 31, cuyas cifras señalan las diferencias de composición de lo que pudiera calificarse como “costo parcial de producción”, en el que no se incluyen las cargas de depreciación, los gastos generales de fabricación (salvo los combustibles), los gastos generales administrativos (exceptuados los sueldos) ni los de distribución y venta.

Aunque resulta difícil relacionar ambos tipos de comparaciones, sus resultados parecen coincidir plenamente en su sentido cualitativo. En la última, la extensión al conjunto del sector manufacturero tiende a acrecentar en el caso de la industria latinoamericana la importancia relativa de las materias primas, como consecuencia de la inclusión de numerosas actividades de menor valor agregado por unidad de producción. De ahí que se acentúen las diferencias en la estructura de costos entre las dos regiones, con mayores disparidades, adversas a América Latina en la incidencia de los costos de materias primas y favorables en la incidencia de las remuneraciones. En otras palabras, en la comparación influyen esta vez no sólo las relaciones directas de costos de aquellos componentes, sino también la estructura misma del sector manufacturero, lo que se traduce asimismo en un grado mayor de diferenciación entre los propios países latinoamericanos.

Las desventajas latinoamericanas que quedan así apuntadas se acrecientan al tener en cuenta otros componentes importantes del precio de venta en fábrica, y en particular las cargas de capital y los niveles de utilidades brutas. Aunque el mismo tipo de análisis que se viene presentando no ofrece indicaciones específicas sobre la incidencia de estos otros factores, puede ilustrar al menos de manera indirecta su peso relativo en los precios de las manufacturas latinoamericanas en comparación con los estadounidenses. En efecto, las relaciones entre el costo parcial y el precio de venta en fábrica, calculadas

---

<sup>68</sup> Para ello se utilizarán las encuestas o censos industriales correspondientes a 1954 para la Argentina, 1957 para Bolivia, 1958 para el Brasil, 1961 para Colombia, 1957 para Chile, 1955 para Ecuador, 1956 para México, 1959 para el Perú y 1954 para los Estados Unidos.

Cuadro 31

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL COSTO PARCIAL DE PRODUCCION  
EN VARIOS PAISES DE AMERICA LATINA  
Y EN LOS ESTADOS UNIDOS

País	Remuneraciones		Materias primas	Energía eléctrica y combusti- bles	Costo par- cial de pro- ducción
	Salarios	Sueldos <sup>a</sup>			
Argentina . . . .	20.6	5.4	70.6	3.4	100
Bolivia . . . . .	16.7	6.0	70.9	6.4	100
Brasil . . . . .	14.7	5.6	75.7	4.0	100
Colombia . . . . .	10.5	4.4	82.7	2.4	100
Chile . . . . .	12.5	5.7	76.8	5.0	100
Ecuador . . . . .	16.5	6.4	72.8	4.3	100
México . . . . .	12.8	8.8	75.2	3.2	100
Perú . . . . .	14.3	8.0	72.9	4.8	100
Estados Unidos .	24.4	10.1	62.8	2.7	100

FUENTE: Encuestas y censos industriales nacionales.

<sup>a</sup> Sueldos del personal superior y administrativo y en general de todo el personal, excepto el obrero.

a partir de las mismas informaciones básicas del cuadro 31, muestran los siguientes resultados:

	Porcentajes
Estados Unidos . . . . .	81
Argentina . . . . .	68
Bolivia . . . . .	75
Brasil . . . . .	66
Colombia . . . . .	70
Chile . . . . .	70
Ecuador . . . . .	72
México . . . . .	68
Perú . . . . .	66

En otras palabras, mientras en la industria estadounidense las cargas de capital, utilidades brutas y otros factores similares —incluidos en algunos casos los impuestos indirectos que se aplican al productor— representan un recargo de menos de 25 por ciento en el precio de venta en fábrica respecto al costo parcial de producción, en las manufacturas latinoamericanas ese recargo resulta ser por lo menos del orden de 40 por ciento.

Es muy probable que una comparación similar mostrara también mayores márgenes de diferenciación en América Latina entre los precios de venta en fábrica y los que paga el consumidor final, debido a las deficiencias anotadas en el proceso de comercialización. Sin embargo, no se dispone de antecedentes cuantitativos que apoyen y precisen una conclusión de esta índole.

De otra parte, la acumulación de factores desfavorables como los señalados termina por anular en buena parte las ventajas que desde el punto de vista de sus costos y precios pudiera derivar la industria latinoamericana de los niveles de salarios nominales prevalecientes en la región, más bajos que los de la industria estadounidense. Una apreciación algo burda de este hecho puede verse en el cuadro 32, donde se comparan los salarios y el valor agregado anuales por obrero ocupado y la relación entre ambos conceptos.

Sobre las diferencias en los niveles absolutos de salarios nominales por obrero que allí se muestran (por ejemplo, menos de un décimo y casi un quinto del

Cuadro 32

VALOR AGREGADO POR UNIDAD DE SALARIO (PRODUCTIVIDAD  
DEL SALARIO) EN VARIOS PAISES DE AMERICA LATINA  
Y EN LOS ESTADOS UNIDOS  
(Dólares)

<i>País</i>	<i>Salarios anuales por obrero</i>	<i>Valor agregado anual por obrero</i>	<i>Valor agregado Unidad de salario</i>
Argentina (1954) . . . .	734	2 743	3.74
Colombia (1961) <sup>a</sup> . . . .	645	2 471	3.83
Chile (1957) . . . . .	436	2 384	5.47
México (1956) . . . . .	339	1 382	4.08
Perú (1959) . . . . .	421	2 144	5.09
Estados Unidos (1954) . .	3 604	9 449	2.62

NOTA: Cifras de censos y encuestas industriales. Las conversiones de monedas nacionales a dólares se han efectuado utilizando los siguientes tipos de cambio obtenidos de *Financial Statistics* (en unidades de moneda nacional por dólar estadounidense): Argentina, 13.98; Colombia, 8.62; Chile, 0.69; México, 12.49, y Perú, 27.70.

<sup>a</sup> Se refiere a sueldos y salarios y a valor agregado por hombre ocupado.

promedio estadounidense en México y la Argentina, respectivamente) influye en gran medida la arbitrariedad que envuelve la utilización de los tipos de cambio de comercio exterior para conversiones de esta naturaleza, pero en todo caso es indudable que su magnitud es muy inferior en América Latina. En cambio, las relaciones entre valor agregado y salarios, en las que no influyen esas conversiones cambiarias, muestran relaciones mucho más estrechas (de 1 a 1.5, y sólo en un caso superior al doble). En otras palabras, las ventajas que provienen de salarios nominales muy inferiores se atenúan sustancialmente cuando se atiende a la cuantía de valor agregado que se genera por unidad de salario en las actuales condiciones de operación de la industria.

Los estudios acerca de determinados sectores industriales ofrecen ejemplos concretos que muestran de manera más precisa la medida en que una productividad inferior de la mano de obra puede traducirse, aun a niveles mucho más bajos de salarios nominales, en costos superiores de mano de obra por unidad de producto final.

Así, por ejemplo, se ha estimado<sup>69</sup> que en la industria textil los jornales (en dólares por hora) vigentes en el Brasil y Chile son ligeramente inferiores a los de la industria del Japón y apenas un quinto de la estadounidense (0.31, 0.35, 0.36 y 1.68 dólares, respectivamente). De otra parte, la cantidad de tiempo (medida en horas-hombre), necesaria para producir 100 yardas de tejido de algodón (con peso de 106 gramos por yarda y ancho de 98 a 100 centímetros) es en esos dos países latinoamericanos entre 6 y 8 veces mayor que en la industria norteamericana, y entre 3 y 4 veces mayor que en el Japón. Como consecuencia de tales disparidades en la productividad, el costo del insumo de mano de obra para esa unidad de tejido resulta de 5.16 dólares en el Brasil y 4.80 dólares en Chile, en comparación con 1.72 dólares en el Japón y 3.92 dólares en los Estados Unidos. Al evaluar las consecuencias de esta comprobación conviene tener en cuenta que las mismas investigaciones han concluido que, si bien en la industria textil algodonera del Brasil el 80 por ciento del equipo podía considerarse anticuado, sólo una

<sup>69</sup> Véase *La industria textil en América Latina: I. Chile* (E/CN.12/622), y *II. Brasil* (E/CN.12/623), *op. cit.*

tercera parte de lo que se definió como deficiencia global de operación podría imputarse al alto grado de obsolescencia de la maquinaria, en tanto que las dos terceras partes restantes respondían a factores de organización interna, incluida la insuficiente capacitación de la mano de obra.

Pese al carácter general de cuanto se ha expuesto a propósito de los altos costos de la producción manufacturera latinoamericana y de algunos de los factores determinantes, todo ello sirve al menos para poner de manifiesto la complejidad del problema y la multiplicidad de aspectos que tendría que abarcar una política amplia y sistemática que se proponga influir progresivamente en dichos factores. Determinadas políticas aisladas —por ejemplo, la modernización de equipos en algunos sectores, el impulso a la racionalización administrativa de las empresas o la capacitación de mano de obra— podrán sin duda rendir frutos significativos. Pero el problema es más hondo y general, ya que depende también de las transferencias de ineficiencia que tienen lugar a través de las relaciones estructurales entre las distintas ramas industriales y del conjunto del sector manufacturero con otras actividades económicas —como las que le suministran materias primas básicas y las que inciden en los procesos de distribución y comercialización de las manufacturas y de los insumos que requiere su elaboración—, además de los factores institucionales y de las condiciones competitivas en que se desenvuelve la industria.

## Capítulo III

### LA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN

#### 1. *Las medidas e instrumentos de política industrial*

La evolución histórica y las características actuales de la industria latinoamericana constituyen el resultado de numerosos factores estructurales, que han influido en su ritmo y modalidades de crecimiento y han contribuido a determinar la diversidad de situaciones que cabe observar en el desarrollo del sector manufacturero en los distintos países de la región. Sin embargo, por poderosa que sea la influencia de esos factores, es igualmente evidente que a ella se ha superpuesto la que deriva del múltiple y complejo conjunto de acciones de las entidades y públicas, ya sea como consecuencia de las disposiciones y medidas deliberadamente adoptadas para facilitar y encauzar el proceso de industrialización o de las encaminadas a otros objetivos. En otras palabras, buen parte de las causas que han determinado las modalidades del desarrollo de las actividades manufactureras han de encontrarse en el grado de coherencia, continuidad y eficacia de lo que pudiera llamarse la “política industrial”.

El solo enunciado de la expresión “política industrial” parecería sugerir un conjunto de medidas e instrumentos debidamente coordinados que se utilizaron en función de determinados objetivos claramente definidos. Acaso haya que empezar por reconocer que en gran medida no ha sido ese el caso en América Latina. Han estado efectivamente en vigor una serie de disposiciones y han operado muchos organismos que sin duda han influido sobre la intensidad y modalidades del proceso de industrialización, pero esta influencia o ha tenido a menudo un carácter accidental o residual respecto a otros propósitos, o ha sido un resultado previsto de su acción. No quiere decir esto que no se hayan creado también organismos vinculados específicamente a las necesidades del desarrollo industrial, o que no se hayan dictado disposiciones especiales para estimular y encauzar la actividad manufacturera. Por el contrario, se lo ha hecho en gran número, como habrá oportunidad de precisarlo en las páginas que siguen. Importa reconocer, sin embargo, que su actividad y eficacia ha estado condicionada a otros instrumentos y medidas más generales. Además, no siempre la actividad de esos mecanismos específicos ha obedecido a objetivos y orientaciones comunes.

En tales condiciones no resulta fácil identificar en ese conjunto de acciones las que cabría considerar definidoras de una política industrial propiamente dicha, con la que pudieran confrontarse después los resultados cuantitativos a fin de evaluar su alcance y eficacia. En su sentido más amplio, es posible incluir prácticamente entre esos factores al conjunto de la política económica, puesto que un sector como el de la industria manufacturera no es fácil que escape a alguno de sus efectos. Como tal factor no puede ser objeto de un estudio de la naturaleza del presente, había que abordarlo en términos más restringidos, sin perder de vista las limitaciones que ello presupone.

Con tal finalidad, pudiera resultar útil precisar algunas funciones que han venido desempeñándose, así como determinadas categorías de objetivos a que ha venido propendiéndose. Admitiendo cierto grado de arbitrariedad, podría considerarse, por ejemplo, que la política industrial ha estado constituida por cuatro tipos de acciones, medidas u objetivos a saber: la protección de la industria nacional con respecto a la competencia externa, las medidas generales de control y fomento industrial, la promoción estatal directa de nuevas iniciativas industriales o de expansión de las existentes, y la asistencia técnica industrial y otros instrumentos encaminados a facilitar la asimilación tecnológica.

Su análisis separado constituye el tema principal de la presente sección. Antes de emprenderlo no sobra insistir en sus dificultades y limitaciones. De una parte, se trata de funciones y objetivos no siempre diferenciables claramente y que a menudo se superponen bajo la responsabilidad de un mismo instrumento o mecanismo. De otra, dejan de lado aspectos importantes de la política económica general susceptibles de ejercer influencias muy acentuadas sobre el desarrollo industrial, e incluso determinadas acciones de las entidades públicas vinculadas directamente a la industria. Así ocurre, por ejemplo, con las acciones estatales encaminadas a ensanchar o mejorar el capital social básico.

Desde otro punto de vista, conviene tener en cuenta que muchas de las disposiciones y medidas de política industrial que forman parte de las categorías señaladas confluyen a un mismo objetivo básico: facilitar el financiamiento de la expansión industrial. En atención a este carácter y a la importancia que reviste por sí mismo, el tema del financiamiento se aborda en su conjunto en la segunda sección del presente capítulo, reservando la tercera sección para considerar también separadamente el problema de la "institucionalidad" de la política industrial, es decir, la naturaleza de los organismos responsables de su formulación, aplicación y control, así como la forma en que se relacionan y coordinan.

Estas consideraciones generales pueden contribuir a situar mejor en un cuadro de conjunto los temas que a continuación se examinan.

#### a) *La protección de la industria frente a la competencia externa*

Parece innecesario referirse a las razones por las cuales cierto grado de protección frente a la competencia externa ha sido y es requisito esencial para que en las economías latinoamericanas, como en las de otras áreas poco desarrolladas, puedan surgir iniciativas industriales que logren consolidar un sector manufacturero en consonancia con las necesidades generales de su desarrollo. También es sabido que —como forma deliberada de estímulo a la industria o para atender a otras necesidades— la industria latinoamericana se ha desenvuelto en general en un ambiente de escasa competencia con las manufacturas importadas.

Así, pues, más que evaluar si el grado de protección ha sido o no suficiente, parece importante examinar algunos rasgos de las medidas e instrumentos de protección y de la forma como se los ha aplicado, para apreciar la influencia que puedan haber ejercido sobre determinadas características del desarrollo y estructura actual de la industria latinoamericana.

Bien podría ser éste un ejemplo típico de la forma en que la orientación de determinados instrumentos básicos de política industrial suele quedar determinada por consideraciones u objetivos ajenos a la industria misma, sin que dejen de influir en ella, ya sea en sentido positivo o adverso. En efecto, mirada a largo plazo, la política proteccionista seguida por la mayoría de los países latinoamericanos ha resultado ser el producto de acciones que,

además o en lugar del objetivo proteccionista propiamente dicho, han obedecido a otras finalidades, como procurar mayores ingresos públicos o corregir desequilibrios en el balance de pagos. Según el objetivo que haya predominado en cada etapa, se ha insistido más en determinados instrumentos, mientras se descuidaban o perdían importancia los que venían utilizándose hasta entonces. Aunque tales cambios no significaran restar a la industria los estímulos de una protección bastante generalizada, no dejaron de involucrar alguna vez factores de entorpecimiento, a la par que su propia inestabilidad no favorecía la adopción de decisiones de largo plazo ni la incorporación de criterios selectivos que, junto al estímulo de la protección general, contribuyeran a canalizarla teniendo en cuenta la creciente racionalidad de su estructura. En efecto, una rápida visión de su evolución a lo largo de los últimos cuarenta años permite reconocer una serie de etapas en las que los diversos mecanismos de protección y control se han ido alternando o combinando hasta llegar a la situación actual.<sup>1</sup>

En una primera etapa, que puede considerarse terminada en los primeros años de la década de los 30, se utilizaron básicamente las tarifas aduaneras y su finalidad principal era aumentar o mantener el nivel de los ingresos fiscales, aunque en algunos países fueron utilizadas también para estimular determinados tipos de producción manufacturera.

La crítica situación que se produjo a consecuencia de la depresión mundial de los años treinta obligó a adoptar una serie de medidas de emergencia para afrontar los bruscos desequilibrios en el balance de pagos. Los controles cambiarios y posteriormente las restricciones cuantitativas y los tipos múltiples de cambio fueron entonces los instrumentos más utilizados, en parte por su flexibilidad y por su mayor adaptabilidad a las condiciones de la negociación bilateral que se implantó en aquellos años.

La restricción de los abastecimientos externos durante la segunda guerra mundial estimuló la instalación de numerosas nuevas iniciativas industriales, a menudo sobre bases bien débiles y escasas perspectivas de racionalización y economía. De este modo, en el período inmediatamente posterior, los países latinoamericanos debieron recurrir a medidas definidamente proteccionistas, a fin de defender esas industrias frente a la renovación de la competencia extranjera. Como pronto volvieron a presentarse, agravados, los desequilibrios entre las necesidades de importación y la capacidad para importar, no sólo siguieron utilizándose los mismos mecanismos de control directo que habían sido útiles en el período anterior, sino que se recurrió además a diversos sistemas, las más de las veces compuestos, sucediéndose en importancia los tipos múltiples de cambio, los permisos previos, la adjudicación de cambios mediante remate, los gravámenes adicionales o recargos, etc.

En los últimos años, sobre todo desde la segunda mitad de la década de los 50, los países latinoamericanos iniciaron una tendencia a simplificar los sistemas, cuya complejidad había llegado a hacerlos ineficientes. Se llega así a la década de los 60 con un control cambiario sencillo o nulo, uno solo o pocos tipos de cambio y restricciones que consisten en derechos aduaneros de importancia secundaria y en recargos o impuestos adicionales de efectos equivalentes, así como en algunos casos, la obligación de constituir depósitos previos de importación.

Recientemente, como un nuevo factor que induce a modificaciones sus-

---

<sup>1</sup> Para una descripción más detallada de la evolución de los mecanismos de control de importaciones y para otros aspectos abordados en la presente sección, véase Santiago Macario, "Proteccionismo e industrialización en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX (1964), pp. 63 ss.

tanciales en los mecanismos arancelarios y otros instrumentos de la política de comercio exterior, han venido a añadirse los objetivos propios de la integración regional.

Dentro de esa trayectoria de largo plazo, ha venido variando la influencia de los distintos objetivos, que, aun en las condiciones actuales, es de hecho muy diferente de uno a otro país.

Así ocurre, en primer lugar, con la utilización del arancel aduanero como instrumento de percepción de ingresos fiscales. En un grupo de países de la región, su importancia desde este punto de vista ha declinado considerablemente. En México, por ejemplo, donde los gravámenes a las importaciones representaban el 34 por ciento de la recaudación fiscal en 1930, las proporciones correspondientes disminuyeron a 18 por ciento en 1940, 14 por ciento en 1950 y menos de 13 por ciento en 1963. En la Argentina, las mismas relaciones han sido en promedio de 22.5 por ciento en 1935-39, 9.9 por ciento en 1940-44, 6.2 por ciento en 1945-49 y 3 por ciento en 1955, aunque volvió a subir a 25 por ciento en 1960-61 como consecuencia de otros factores. En otros países, como Chile y Colombia, no representa al presente más de 20 por ciento. En cambio, en un segundo grupo que comprende a la mayoría de los países latinoamericanos de menor grado relativo de avance industrial, la proporción del total de ingresos tributarios que corresponde a los derechos de importación se mantiene en niveles mucho más elevados: del orden de 50 por ciento o más en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, cerca del 40 por ciento o más en El Salvador y Guatemala y algo más de 30 por ciento en el Ecuador.

Esa distinción no siempre guarda relación con los respectivos niveles de incidencia de los gravámenes arancelarios sobre los valores unitarios de las importaciones, sino más bien con el desarrollo de otras fuentes internas de recursos fiscales. Aun así, no deja de ser significativa desde el punto de vista de las diferencias de oportunidad que se ofrecen a unos y otros países para disminuir la consideración de los ingresos fiscales como criterio importante de decisión en materias arancelarias.

La finalidad de atenuar los desequilibrios del balance de pagos, aunque persistente a largo plazo, ha sido de importancia mucho más variable, disminuida en algunos períodos y preponderante en otros. Por su misma discontinuidad, no se presta a modificar en cada caso los niveles arancelarios, lo que suele requerir medidas legislativas de lenta promulgación. En cambio, ha estimulado el recurso a instrumentos como el de la política cambiaria, las restricciones cuantitativas a la importación o el establecimiento de otros gravámenes de efecto equivalente al de los aranceles. Con todo, las sucesivas revisiones de la política de comercio exterior han hecho que muchas veces los niveles arancelarios propiamente dichos respondan también al propósito de disminuir la presión de la demanda de importaciones frente a la insuficiencia de la capacidad para importar.

En suma, lo que pudiera considerarse como política proteccionista viene a ser el resultado de la superposición de medidas e instrumentos que obedecen —de distinta manera según los países y períodos de que se trate— tanto al objetivo propiamente proteccionista como a las necesidades de arbitrar ingresos fiscales o de equilibrar el balance de pagos. En todo caso, cualquiera que sea la proporción en que haya influido el primero de esos propósitos, el ambiente general que se ha creado representa un grado muy alto de protección a las industrias nacionales. Dentro de ese nivel, generalmente elevado, se dan diferencias importantes entre los distintos países de la región, pero de una naturaleza tal que difícilmente pudieran asociarse a los respectivos grados de avance en el proceso de desarrollo industrial.

En efecto, se estima<sup>2</sup> que en un grupo de 11 países latinoamericanos los promedios aritméticos simples de incidencia de los derechos aduaneros y otros gravámenes de efectos equivalentes sobre el valor c.i.f. de las importaciones excedían en un caso (Argentina) del 90 por ciento, en tres (Ecuador, Paraguay y Venezuela) del 50 por ciento y en otros tres (Brasil, Colombia y Chile) del 40 por ciento, mientras que en los cuatro restantes variaban entre el 18 por ciento (México) y el 30 por ciento (Bolivia), con niveles intermedios en los casos de Perú y Uruguay. Tales cifras no sólo reflejan niveles generales relativamente altos en comparación con los que registran economías industrializadas (por ejemplo, entre 10 y 20 por ciento en la República Federal de Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, Noruega y el Reino Unido, y menos de 10 por ciento en Dinamarca y Suecia), sino que en varios casos constituyen sólo parte de la protección efectiva, ya que a ello se añaden los depósitos y permisos previos de importación y otras formas de restricción cuantitativa. Por otra parte, no siendo siempre el objetivo proteccionista el principal factor determinante, los niveles relativos de incidencia no guardan entre los distintos países relación directa con su grado de avance industrial, en la medida en que sobre ellos influyen también las razones fiscales y de balance de pagos a que se ha hecho referencia.

Por consiguiente, una vez más cabe concluir que la industria latinoamericana en su conjunto ha contado con niveles holgados, e incluso excesivos de protección. Esa caracterización sería muy incompleta si no se la complementase con algunas consideraciones acerca de la estructura arancelaria. Esta última resulta esencial por lo menos desde dos puntos de vista: de una parte, el grado efectivo de protección no es determinado sólo por el nivel general de los aranceles, sino también por las diferencias que incorpore entre las tasas aplicadas a determinados productos y las que recaen sobre los bienes intermedios importados que se requiere utilizar en el proceso productivo;<sup>3</sup> y de otra, es precisamente esa estructura la que permite que el instrumento arancelario, además del estímulo general que implica, tenga efectos sobre la orientación del desarrollo industrial.

En cuanto a lo primero, la consideración de criterios distintos al estrictamente proteccionista lleva en algunos casos a situaciones que pudieran considerarse contradictorias. Así, por ejemplo, en Venezuela la tasa media aplicada a las materias primas es mayor de la que resulta para el conjunto de las importaciones, e incluso superior al promedio que corresponde al grupo de los bienes de consumo corriente. De manera más general, si se prescinde de los niveles absolutos y se atiende a la relación entre la incidencia de los aranceles que se aplican a materias primas y la incidencia media del conjunto de la tarifa, se observa que en un país como Francia esa relación es menos de la mitad de la que registran la Argentina, Brasil y Chile, a pesar de que se trata de tres países latinoamericanos en que la estructura arancelaria es más favorable desde este punto de vista. En otras palabras, por lo menos una parte del efecto proteccionista de los aranceles latinoamericanos se pierde a través de la diferenciación insuficiente entre las tasas que se aplican a las materias primas y a los productos elaborados que las incorporan. Ello tiene además otras consecuencias a que se aludirá más adelante.

---

<sup>2</sup> Véase "Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos, y sus niveles promedios de incidencia", en *La cooperación económica multilateral en América Latina* (E/CN.12/621), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 62.II.G.3), Vol. I, pp. 125-159.

<sup>3</sup> Para una fundamentación detallada de este concepto de "protección neta", véase Santiago Macario, *loc. cit.*

Ese tratamiento a las materias primas forma parte de una estructura arancelaria que podría caracterizarse en términos más amplios incorporando la distinción de otras categorías de productos, principalmente las de consumo corriente, consumo duradero, bienes intermedios y bienes de capital. Asimismo, cabría asociar hasta cierto punto los respectivos grados de incidencia con el avance del proceso de industrialización en distintos grupos de países latinoamericanos, lo que llevaría a mostrar tres situaciones distintas: en los de menor desarrollo industrial se acentúa la incidencia de los aranceles sobre los bienes de consumo corriente, manteniendo tasas inferiores a las del promedio en las otras categorías; en otro grupo de países se concede mayor importancia a los gravámenes sobre determinados productos intermedios, manteniéndose bajos para los bienes de capital, en posiciones intermedias los que gravan los bienes de consumo, ya se trate de consumo corriente o duradero, y en un tercer grupo, que comprende a los países de la región de mayor avance industrial, los bienes de consumo corriente son los que tienden a mostrar incidencias relativamente menores, acentuándose en cambio la protección a las otras categorías. No sobra insistir en que se trata de promedios correspondientes a categorías bastante amplias de bienes y que en cada caso se refieren a los respectivos niveles promedios de incidencia general. Cabe reconocer, además, más de una excepción individual a esa caracterización de conjunto.

Entre los del primer grupo de países, Bolivia y Ecuador se ajustan con relativa precisión a ese esquema, ya que las tasas son más bajas que el promedio en todas las categorías, excepto los bienes de consumo corriente y —por razones distintas al objetivo proteccionista— los de consumo duradero; igual ocurre en Paraguay, pero con diferencias mucho menos acentuadas de una a otra categoría. Entre los del segundo grupo, cabría incluir a Chile, Colombia, Perú y Uruguay, con la reserva de que en este último país son menores que el promedio las tasas para algunos tipos de bienes de consumo —alimentos elaborados, tabaco y productos químicos y farmacéuticos— y más altas las que se aplican a numerosos productos intermedios y bienes de capital. En el tercer grupo quedarían comprendidos la Argentina y el Brasil, que exhiben simultáneamente los recargos relativamente más bajos para los bienes de consumo corriente —aunque todavía superiores al promedio— y los más altos para los bienes de capital. México constituye un caso especial, pues aunque cabría incluirlo entre los de grado más avanzado de desarrollo industrial, continúa mostrando una incidencia relativamente alta para los bienes de consumo corriente. Sin embargo, es también el país en que es menor la incidencia global de los derechos arancelarios, por lo que el papel proteccionista más importante corresponde a otros instrumentos como los permisos previos de importación.

Si, además de esta caracterización actual, pudiera aceptarse que en etapas anteriores la estructura arancelaria de los países que hoy están relativamente más adelantados en materia industrial era semejante a la de los que han avanzado menos en ese camino, podría concluirse que el uso de este instrumento ha respondido en general a un “modelo” de desarrollo industrial más o menos definido. Conforme a ese modelo, se trataría de una serie de etapas sucesivas, en las que a la expansión de las industrias productoras de bienes de consumo no duradero seguiría la de otras en que se iría adentrando en la elaboración de ciertos productos intermedios y luego a la manufacturera de bienes de consumo duradero y bienes de capital, en consonancia con las exigencias de capital y asimilación tecnológica que suelen asociarse a esas categorías industriales. Así ha ocurrido en el desarrollo general de la industria latinoamericana y son aproximadamente esas las etapas —sin perjuicio de reconocer excepciones importantes— recorridas en el proceso de sustitución de importaciones. De ahí que desde este punto de vista cabría concluir

que la política proteccionista, tal como se ha reflejado en la estructura arancelaria, ha tenido una clara influencia en las modalidades de la industrialización latinoamericana.

Otra cosa es si el modelo seguido o al que por la fuerza misma de los hechos fue ajustándose la política industrial, era o no el más aconsejable y racional en el contexto de las características generales de las economías de la región. Acerca de esto se han formulado dudas o críticas cuyo sentido general parece oportuno recoger.

Una de ellas se refiere a la discriminación generalizada que ha involucrado la estructura arancelaria, a lo largo de períodos que pueden diferir según los países de que se trate, en favor de los bienes de consumo corriente. Tal preferencia refleja en gran medida la importancia asignada a la sustitución de importaciones como exigencia inmediata de la industrialización, a la que podía atenderse de este modo con un mínimo de obstáculos desde el punto de vista de los requerimientos técnicos y de capital, aunque con mayores sacrificios en cuanto a la eficiencia productiva y a la racionalidad de la base industrial que venía creándose. Se estimuló así ese crecimiento "en extensión" de la industria latinoamericana a que se aludió antes, en desmedro de un crecimiento "en profundidad" que hubiera favorecido la creciente especialización como resultado de una selección más rigurosa de alternativas apoyadas en criterios de largo plazo.

Por razones similares, la industria se orientó preferentemente hacia las líneas de producción vinculadas a la demanda de bienes finales de consumo, aunque fuese cubriendo sólo las últimas etapas de transformación. Así, la consideración dominante la constituyó el mercado, y sólo secundariamente la favorable disponibilidad de determinados recursos básicos, susceptibles de apoyar un proceso más autónomo de industrialización, orientado incluso hacia la exportación a otras áreas, así como a la especialización y al intercambio regional.

De otra parte, como las modificaciones en la estructura arancelaria tuvieron lugar a niveles bastante altos de protección global, se han mantenido de hecho niveles absolutos de protección lo bastante amplios para no implicar presiones tendientes a mejorar la productividad y la eficiencia de las ramas industriales ya consolidadas. Las consecuencias de ello sobre los costos y precios de las manufacturas latinoamericanas ya se han examinado en otras secciones.

Aunque sin proponérselo específicamente, estas modalidades de la política proteccionista contribuyeron a crear condiciones que hacían difícilmente compatible el esfuerzo de sustitución de importaciones con otro que al mismo tiempo tendiese a crear y expandir una corriente significativa de exportación de productos manufacturados. En este sentido acaso no se trate tanto de que se haya "descuidado" el objetivo de la exportación, sino de que no era posible satisfacerlo dentro de esas modalidades específicas de la política proteccionista.<sup>4</sup>

Esas consecuencias se proyectan igualmente sobre las dificultades que vienen presentándose para la integración industrial de los países latinoamericanos. Las características anteriores de crecimiento en extensión determinan un panorama actual de industrias nacionales que cubren prácticamente toda la gama de manufacturas de determinada categoría. Las acentuadas diferencias

---

<sup>4</sup> Para un examen detenido de este problema, mirado principalmente desde el ángulo de la política cambiaria, puede verse Nicholas Kaldor, "Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX (1964), pp. 214-223.

que ofrece ese panorama provienen de la disparidad en los grados de desarrollo industrial que los distintos países han alcanzado hasta el presente, pero no de especializaciones en líneas determinadas dentro de una misma categoría que pudieran haberse apoyado en los respectivos recursos nacionales y otros factores.

A este último aspecto habrá oportunidad de referirse con mayor detenimiento en el capítulo IV del presente estudio. Sin perjuicio de ello, conviene ahora complementar las consideraciones generales anteriores con una última referencia a las relaciones entre la estructura de los mecanismos proteccionistas y los precios relativos de los productos manufacturados en América Latina.

Al abordar este tema en el capítulo II se concluyó que el carácter relativamente alto de los precios de las manufacturas respecto al nivel general de precios era el resultado de costos de producción igualmente elevados y de otros factores, que no afectaban en la misma medida a los diversos países ni a las distintas categorías de productos manufacturados. El gráfico XIII sugiere que entre esos factores se encuentran el nivel y la estructura de los aranceles aduaneros, los que en alguna medida influyen en las relaciones internas de precios por lo menos de algunos países latinoamericanos.

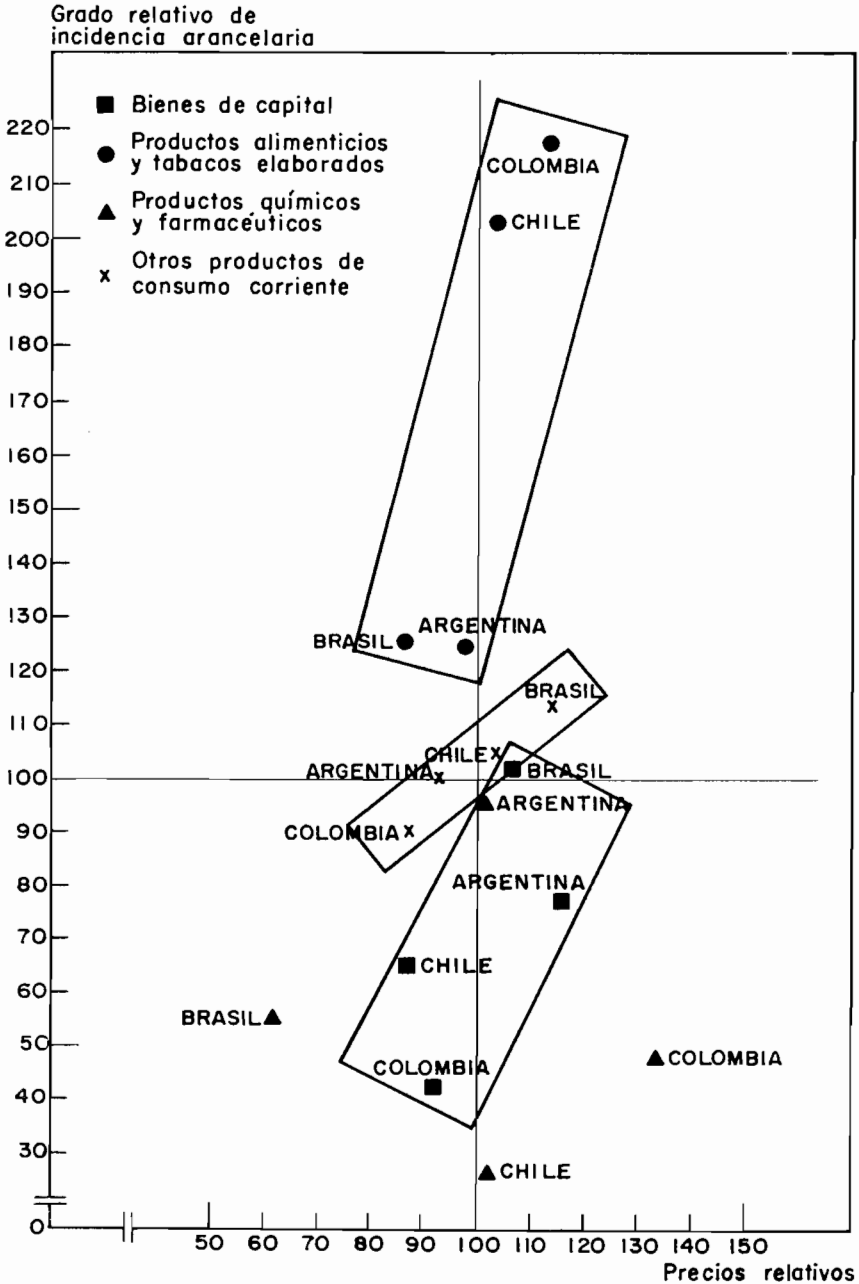
En ese gráfico se han considerado cuatro de los países de la región (Argentina, Brasil, Colombia y Chile) que muestran altos promedios de incidencia arancelaria y se encuentran en grados relativamente avanzados de desarrollo industrial, y cuatro categorías de productos manufacturados (alimentos elaborados y tabaco, productos químicos y farmacéuticos, otras manufacturas de consumo corriente y bienes de capital). La comparación se refiere, de una parte, a la estructura relativa de los respectivos aranceles, expresada para cada país en promedios aritméticos simples de los aranceles correspondientes a cada categoría, como por ciento del promedio correspondiente a los cuatro grupos de productos; y de otra, a las relaciones de precios entre las mismas categorías, deducidas de las cifras de gastos en la muestra de productos a que se hizo referencia en el capítulo II. Lo primero significa prescindir, a estos efectos comparativos, del nivel de los aranceles, para considerar sólo la estructura interna que muestran en cada país, es decir, la medida en que gravan relativamente más a unas categorías de productos que a otras. En cambio, lo segundo envuelve relaciones que quedan referidas en cada caso particular al conjunto de los cuatro países, a fin de reflejar la medida en que determinada categoría de productos industriales tiene en un país precios relativamente altos o comparativamente bajos con respecto a los otros.

Pese a las imperfecciones de que ciertamente adolece, esta comparación sugiere algunas conclusiones importantes. En primer lugar, parece dejar en claro que para cada categoría de manufacturas existe cierto grado de asociación entre sus precios relativos y el grado de incidencia arancelaria. Se exceptúan los productos químicos y farmacéuticos, en los que la dispersión de los resultados no permite reconocer ninguna influencia definida. En el caso de los alimentos elaborados y productos del tabaco, los gravámenes vigentes en la Argentina y el Brasil son relativamente más bajos que los que afectan a las otras categorías de productos en comparación con lo que ocurre en las estructuras arancelarias de Colombia y Chile, y son también inferiores sus precios relativos en los primeros países en comparación con lo que ocurre en los últimos. La situación es exactamente la opuesta en el caso de los bienes de capital, para los que en Colombia y Chile se asocian incidencias arancelarias y precios relativos también menores que en la Argentina y el Brasil. Por último, en la categoría de otras manufacturas de consumo corriente se observa claramente cómo las dos variables aumentan en forma paralela al pasar sucesivamente de las cifras de Colombia a las de la Argentina, Chile y el Brasil, en ese orden.

Gráfico XIII

ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y CHILE: RELACIONES ENTRE LOS PRECIOS RELATIVOS Y LOS GRADOS CORRESPONDIENTES DE INCIDENCIA ARANCELARIA DE DETERMINADAS CATEGORIAS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

ESCALA NATURAL



Además de la asociación cualitativa, se deducen de la comparación ciertas evaluaciones cuantitativas. En efecto, en el caso de los alimentos elaborados y productos del tabaco, se observa determinada variación en la incidencia arancelaria asociada a cambios más bien pequeños en los precios relativos de esas manufacturas, las que resultan más acentuadas en el caso de los bienes de capital y todavía más en el de las otras manufacturas de consumo corriente.

No deja de sorprender esta asociación si se tiene en cuenta que se trata de cuatro países cuyo coeficiente global de importaciones es relativamente bajo y en los que la participación de las importaciones de estas categorías de bienes —excepto los de capital— en la disponibilidad total es bien pequeña comparada con los aportes de la producción interna. En ausencia de otros factores —que sin duda existen, aunque no se incorporen explícitamente a este análisis— cabría pensar que en varios casos los precios de los productos manufacturados en el mercado interno tienden a ajustarse a los niveles de protección que ofrecen los mecanismos arancelarios, con cierto grado de independencia respecto de los costos internos de producción.

Si así fuese, se trataría de consecuencias no previstas, y ciertamente no deseables, del manejo de los instrumentos proteccionistas. Ello acentúa una vez más la necesidad de incorporar la mayor flexibilidad y aquellos criterios selectivos de posible utilización que sirvan efectivamente de estímulo sin que al mismo tiempo tengan consecuencias indirectas adversas.

#### b) *Las medidas generales de fomento industrial*

La incidencia y modalidades de la tributación, así como determinadas características de la política monetaria y crediticia, pueden tener marcada influencia sobre el desarrollo industrial, tanto por la forma en que afecten a este sector en comparación con otras ramas de la economía como por sus posibles efectos sobre las modalidades mismas del crecimiento manufacturero. Se trata además de instrumentos típicos de la política económica general, por lo que en ausencia de esfuerzos deliberados y sistemáticos aquellos efectos sobre la industria serán de carácter más bien residual respecto de otros objetivos, como se ha dicho más de una vez.

Mirado a largo plazo, el conjunto de disposiciones generales de fomento que se propone apoyar el crecimiento industrial mediante incentivos indirectos de esa naturaleza no ha venido a constituir propiamente un instrumento de política industrial más o menos generalizado en América Latina sino desde fines de los años 50. Con anterioridad había disposiciones legales y mecanismos de esa índole, pero no estaban orientados o no eran lo bastante selectivos para constituir estímulos verdaderamente significativos a la industria manufacturera.

El proceso mismo de hacer de esos instrumentos una parte importante de la política industrial no ha sido uniforme en América Latina. En algunos países ha tomado la forma de leyes específicas de fomento industrial, que han reunido y ampliado las disposiciones legales pertinentes, pero en la mayoría de los casos se ha hecho mediante la acumulación de diversas disposiciones, ya sea de carácter general —como las leyes de impuestos a la renta— u otras específicas referidas al fomento de regiones o de ramas industriales determinadas.

La medida en que aun así no ha llegado a cristalizar un conjunto preciso de criterios queda en claro si se tiene en cuenta que a esa frecuente dispersión de las disposiciones en distintas leyes y resoluciones de entidades públicas se agrega una gran discontinuidad en los últimos años. En efecto, unos decretos

sucedan a otros modificando el alcance y hasta ciertas orientaciones importantes de los anteriores.

Para apreciar mejor la racionalidad y eficacia de las disposiciones de fomento vigentes, pudieran considerarse en principio tres objetivos principales hacia los que podrían orientarse. Se trata, en primer término, de la incorporación de algunos incentivos discriminatorios que favorezcan al sector industrial respecto de otros sectores de la economía, de forma que estimulen un mayor desplazamiento relativo de recursos hacia las actividades manufactureras; en segundo lugar, del grado de selectividad que se incorpore en relación con ramas industriales determinadas, de manera que junto a los estímulos de conjunto del sector industrial se influya sobre su orientación y estructura interna y por último, de que los estímulos favorezcan también determinado comportamiento de las empresas existentes, facilitando su expansión y mejorando su eficiencia y productividad.

Hablando en general, el primero de esos objetivos ha estado más bien ausente de este tipo de instrumentos de la política industrial. Para que se entienda bien el alcance de esa conclusión, debe precisarse que se trata aquí de campos bien específicos, limitados principalmente a las disposiciones tributarias y a las de orientación general del crédito privado, pues las otras modalidades de fomento industrial —la política proteccionista y la promoción estatal directa, incluido el crédito público— se examinan por separado.

En cambio, se advierte con claridad la intención de que los estímulos se apliquen selectivamente según la naturaleza de las industrias llamadas a beneficiarse de su aplicación, lo que se traduce en la definición de industrias “necesarias”, de “interés nacional” u otras designaciones similares.

La enumeración de los criterios, conforme a los cuales se reconoce ese carácter suele ser más o menos extensa y no siempre bastante precisa; en efecto, conforme aparecen reflejados explícitamente en las disposiciones legales, se refieren a condiciones tales como que se trate de actividades que sustituyan importaciones, contribuyan a la absorción de mano de obra, se localicen en determinadas zonas, utilicen proporciones determinadas de materias primas nacionales o —más recientemente— puedan exportar una parte de su producción total.

Se advierte asimismo la intención deliberada de que esos estímulos influyan en algunas decisiones importantes de las empresas, principalmente en aspectos tales como la reinversión de utilidades, la oportuna reposición del capital fijo y el mejor uso del capital disponible.

Frente a tales objetivos, los incentivos de carácter crediticio —aparte de lo que se hace a través del crédito de entidades públicas— suelen limitarse a autorizaciones especiales a la banca privada para realizar operaciones de más largo plazo, emitir bonos y otros títulos de fomento industrial o constituir fondos especiales para crédito industrial, además de las disposiciones relativas a tasas diferenciales de redescuento. En otras palabras, se trata más bien de incentivos generales, poco propicios por su naturaleza misma a ser aplicados con un grado mayor de selectividad.

Esto último resulta más fácil cuando se trata de los incentivos tributarios, cuya concesión se condiciona a la naturaleza de las actividades que favorecen. Las disposiciones vigentes supeditan a esa condición la concesión de exenciones totales o parciales, temporales o permanentes, a los principales impuestos, diferenciaciones entre utilidades distribuidas y no distribuidas, regímenes especiales de depreciación de los activos, liberaciones totales o parciales de los derechos arancelarios sobre la importación de maquinarias o materias primas, devolución de tales derechos para la parte de la producción manufacturera que se exporte posteriormente, etc.

El contenido y alcance de este conjunto de disposiciones se apreciará mejor

a la luz de unos cuantos antecedentes que resuman sus características en algunos países de la región, como se detalla a continuación.

El régimen de promoción establecido en la *Argentina* en 1944 a través de la ley 14630, que estuvo vigente hasta 1957, declaró de "interés nacional" las industrias que emplearan exclusivamente materia prima nacional y cuya producción abasteciera el mercado interno, así como las que produjeran artículos de primera necesidad o de interés para la defensa nacional. Los beneficios acordados a las industrias protegidas consistían principalmente en derechos aduaneros adicionales y fijación de cuotas de importación para productos extranjeros, subsidios, preferencia crediticia y en algunos casos liberación de recargos de importación a la maquinaria, a la materia prima utilizada o a ambas. La vigencia de los beneficios era de cinco años como máximo, pero el plazo podía ser renovado por el Ejecutivo. La administración de este régimen funcionó con eficacia hasta 1952, en que comenzó a paralizarse el estudio de las solicitudes correspondientes.

En 1959, la ley 14781 derogó ese mecanismo de protección y fomento, reemplazándolo por otro que daba amplias facultades al Poder Ejecutivo para diseñar una política industrial flexible, fijando solamente los objetivos y los instrumentos a usar en términos muy amplios. Sin embargo, la ausencia de reglamentación completa hizo que no llegara a estructurarse el régimen diseñado en la ley.

Entre 1961 y 1962 diversos decretos establecieron regímenes de promoción sectorial (para la industria siderúrgica, petroquímica y celulósica) y regional (para las zonas de la región patagónica y el noroeste). Por último en 1963 el decreto 5388 derogó las disposiciones de los anteriores e incluyó otras nuevas, y en 1964 el decreto 3113 modificó al anterior, constituyéndose en la reglamentación de la ley 14781 actualmente en vigor.

Este último decreto establece un sistema de beneficios opcional para la empresa o para los inversionistas, que consiste básicamente en lo siguiente: reducción del pago de los impuestos a los réditos, de acuerdo con una escala de porcentajes descendentes a lo largo de diez años; exención del impuesto de sellos en algunos tipos de contratos; facilidades para el ingreso al país del personal técnico extranjero necesario; otorgamiento de tarifas especiales de gas, energía eléctrica, combustibles y transportes y prioridad de equipamiento. Hay también otros beneficios especiales para algunas de las actividades promovidas. La aplicación de tales estímulos se limita a determinados sectores, incluidos la industria siderúrgica, petroquímica, celulósica, minería —excepto petróleo, gas y algunos minerales—, forestación y reforestación, pesca y caza marítima y construcción. La promoción se aplica especialmente a las regiones patagónicas, noroeste y noreste, dentro de las cuales se incluyen otras actividades.

Además del régimen de promoción nacional, existen igualmente algunas leyes provinciales de fomento, que se basan en la exención de impuestos provinciales y municipales y en la concesión de créditos y subsidios.

En el *Brasil* no existen disposiciones generales de fomento industrial, aparte del mecanismo arancelario y cambiario. Sin embargo, se han dictado numerosas leyes, tanto federales como estatales, para promover ramas industriales específicas o para desarrollar distintas regiones del país, basándose en la exención total o parcial del pago de impuestos a la renta y de ventas y consignaciones, por plazos variables que pueden alcanzar hasta diez años.

Los criterios con que se determinan las actividades favorecidas no son siempre los mismos, aunque predominan los referentes a utilización de materias primas nacionales y sustitución de importaciones.

Un ejemplo ilustrativo de la política fiscal de incentivos es el de la opción, ofrecida a las personas jurídicas, de aplicar el 50 por ciento de su impuesto

a la renta en actividades promovidas por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE). En el área de actuación de este organismo, los distintos estados tienen disposiciones legales que conceden incentivos fiscales con diferentes criterios y plazos para las industrias que se instalen en su territorio. Por otra parte, la Superintendencia de Moneda y Crédito —que tiene, entre otras, la facultad de fijar tasas de redescuento diferenciales—, ha fijado una tasa más favorable para las operaciones en las regiones más atrasadas económicamente, entre las cuales se considera al Nordeste.

De esta manera, el fomento industrial resulta de la agregación de medidas adoptadas por diversos organismos, con criterios que no siempre coinciden.

Tampoco existe una ley específica de fomento industrial en Colombia. Las medidas de estímulo se encuentran dispersas en diferentes leyes y decretos, pero pueden ser ordenadas en tres grupos, según que sean de carácter tributario, de carácter monetario y crediticio o de tipo arancelario y cambiario.

Entre las medidas de carácter tributario se encuentran las incluidas en la ley 81, de 1960, de impuesto sobre la renta, que establece: *a*) una exención de dicho impuesto para las sociedades anónimas que constituyan, además de las reservas a que están obligadas, una reserva extraordinaria de fomento económico hasta del 5 por ciento anual de las utilidades líquidas comerciales con el fin de incrementar la producción de materias primas y mercancías que sustituyan importaciones, pudiendo gozar de la misma exención las personas naturales que se ocupen en las actividades señaladas siempre que inviertan en dichas actividades la cantidad exenta; *b*) una exención hasta del 100 por por ciento del impuesto sobre la renta a las sociedades anónimas, existentes o nuevas, cuyo único objeto sea el desarrollo de industrias básicas, siempre que utilicen por lo menos un 60 por ciento de materia prima nacional; *c*) la misma exención para las sociedades anónimas que tengan por objeto permanente y exclusivo el desarrollo de industrias complementarias a la producción de hierro, y que en más de un 50 por ciento utilicen en su proceso de transformación artículos de Acerías Paz del Río.

Otras disposiciones de tipo tributario que constituyen estímulo para las actividades industriales contienen una exención sobre la renta líquida producto de las exportaciones —exceptuando las de café no elaborado, petróleo, bananos, cueros crudos de vacunos y metales preciosos— y la autorización para depreciar el capital en forma acelerada cuando se le someta a un trabajo diario mayor de diez horas.

Entre las medidas de carácter monetario y crediticio cabe señalar: *a*) la autorización a los bancos comerciales —contenida en el decreto 384, de 1950— para conceder préstamos hasta con cinco años de plazo, destinados a obras de fomento económico, con intereses más bajos que los usuales, lo que se hace posible a través del redescuento en el Banco de la República; *b*) la autorización, a través del decreto 1564, de 1955, para que los bancos comerciales emitan bonos de crédito industrial, con plazos hasta de diez años e interés hasta 7 por ciento anual, así como la obligación impuesta a los bancos comerciales de adquirir bonos industriales por un 5 por ciento de sus exigibilidades totales; *c*) la creación en 1963 de un Fondo para Inversiones Privadas, dependiente del Banco de la República, que otorga créditos hasta por diez años de plazo y con tasas de interés entre 8 y 10 por ciento, y *d*) la posibilidad de obtener créditos para la elaboración de estudios de factibilidad de nuevas industrias.

En el Ecuador la Ley de Fomento Industrial fue promulgada en 1957, y derogada en 1962 por el decreto-ley de emergencia No. 47, que reformó la anterior imprimiendo a la política estatal una nueva orientación. En diciembre de 1964 se dictó la Ley de Promoción Industrial, que está vigente, estableciendo nuevos incentivos a la iniciativa privada.

Las disposiciones de esta ley se aplican en forma específica y única a las industrias de transformación, ya sean existentes o nuevas, y los criterios básicos que la sustentan son aumentar las exportaciones y sustituir importaciones. Sus beneficios se refieren a la exoneración total de diversos impuestos y derechos que actualmente gravan las siguientes actividades: *a)* actos constitutivos de sociedades y sus reformas, así como la emisión y operaciones de títulos o acciones; *b)* capitales en giro; *c)* exportación de productos industriales, y *d)* importación de materias primas que no se produzcan en el país y que sirvan a la elaboración de productos exportables. También se establecen exoneraciones parciales de derechos e impuestos a la importación de maquinaria nueva y sus repuestos y una liberación del 20 por ciento de los impuestos a las ventas, durante tres años, para las empresas industriales nuevas.

Además de esos beneficios generales, se autorizan deducciones especiales del impuesto sobre la renta para las empresas que reinviertan o hagan inversiones nuevas financiadas con créditos y para las que hagan gastos de investigación, preparación de personal y contribuciones a organismos de enseñanza técnica.

Las categorías en que se dividen las empresas que se acojan a la ley gozan de beneficios específicos de tipo tributario y arancelario, que se agregan a los anteriores.

Finalmente, todas las empresas industriales inscritas pueden acogerse a un régimen de depreciación acelerada en ocho años, reducible cinco años como alternativa a la exoneración del impuesto a la renta.

Además de la Ley de Fomento Industrial, existen otras que establecen condiciones especiales de inversión para zonas del país consideradas de emergencia.

La Ley de Industrias de Transformación dictada en *México* en el año 1940 establecía exenciones de algunos impuestos durante un plazo máximo de diez años para las industrias consideradas nuevas y necesarias. Sin embargo, como en los demás países latinoamericanos, durante un largo período el principal estímulo a la industrialización fue la protección arancelaria. En 1955, se dictó la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, que está vigente.

Los criterios que determinan el goce de las franquicias de esta ley se refieren a la medida en que las industrias contribuyen a la sustitución de importaciones, al fomento de exportaciones, al aumento de la ocupación y a la utilización de equipos y materias primas nacionales. Los beneficios que establece la ley se refieren a exenciones o reducciones de los impuestos de importación, de exportación, de timbre, de ingresos mercantiles y a la renta.

Además, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece la exención de este impuesto hasta un 10 por ciento de las utilidades para las sociedades mercantiles que constituyen reservas de reinversión y hasta el total de sus utilidades para las sociedades industriales, agrícolas, ganaderas y pesqueras que constituyan reservas de ese tipo.

En la ley de ingresos de 1962 se anunció la creación de un fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados, basado en un impuesto adicional sobre algunas importaciones no indispensables.

Aparte de las leyes federales existen leyes estatales, dictadas entre 1941 y 1964, que establecen estímulos fiscales para el desarrollo de la industria y de otros sectores en los respectivos estados. Su orientación no es uniforme y tampoco lo son los estímulos que ofrecen.

En el *Perú* la ley 9140, del año 1940, estableció que el Poder Ejecutivo podría exonerar de impuestos y derechos para proteger y estimular la industrialización del país. Conforme a esta ley, sucesivos decretos liberaron de

impuestos a una serie de ramas industriales, como las de fertilizantes nitrogenados sintéticos, fibras artificiales, metalúrgicas, de conserva, así como a las industrias que se establecieran en la región de la Selva.

Posteriormente, en 1959, se dictó la ley 13270, de Promoción Industrial, que ampara a industrias establecidas y nuevas, a las que produzcan artículos calificados como básicos y a las que produzcan cualquier otro tipo de manufacturas, estableciendo incentivos diferenciados para unas y otras.

Los beneficios de esta ley son especialmente: *a)* liberación total o parcial de derechos de importación sobre maquinarias y equipos nuevos que no compitan con los nacionales y sobre materias primas o semiproductos que no se produzcan en el país; *b)* exoneración de varios impuestos en los primeros años de establecida la empresa; *c)* facultad de reinvertir una parte de las utilidades libre de impuestos; *d)* facultad de depreciar en forma acelerada, en proporción al grado de utilización; *e)* facultad de revaluar el capital fijo cuando ocurra una devaluación de la moneda; *f)* reducción de tasas del impuesto a la utilidad para las empresas que se radiquen en provincias; *g)* derecho a una protección arancelaria adecuada; *h)* facilidad de *drawback* para las manufacturas que se exporten; *i)* protección contra casos de *dumping* y competencia desleal.

En varios países de *Centroamérica* existen asimismo leyes de promoción industrial, de fecha relativamente reciente. Las de Honduras, El Salvador y Nicaragua datan de 1958, la de Costa Rica de 1959 —si bien ésta deroga otra dictada en 1940— y la de Guatemala de 1960. Casi todas ellas ofrecen como estímulo la exención o reducción de impuestos sobre la importación de bienes de capital y materias primas que utilice la industria y la reducción de impuestos sobre la renta.

Frente a las disposiciones tendientes a estimular y promover indirectamente el desarrollo industrial, cabe mencionar también determinadas disposiciones restrictivas, contenidas en leyes antimonopólicas, de control de precios y otras disposiciones más generales referentes a salud pública y urbanismo.

En varios países de América Latina está expresamente formulada en la Constitución la prohibición de formar monopolios privados, quedando el Estado autorizado para reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público.<sup>5</sup>

En otros países en que la Constitución no lo establece, se ha legislado especialmente. En la *Argentina* una ley de 1923, modificada por otra de 1946 y reglamentada en 1949, estableció sanciones para los actos de monopolio o tendientes a él. En *Chile*, la ley 13305, del año de 1959, estableció que no podría otorgarse a los particulares la concesión de ningún monopolio para el ejercicio de actividades industriales o comerciales.

Al artículo 28 de la Constitución de *México* se agregó la ley orgánica de 1934 y en 1955 quedaron establecidos en el código penal, como “delitos contra el consumo y la riqueza nacionales”, los de acaparamiento, los que dificulten la libre concurrencia en la producción o en el comercio y otros similares.

En cuanto al control de precios, las condiciones parecen diferentes, ya que en varios países de América Latina no se han tomado disposiciones legales que lo autoricen. En la *Argentina* existió control hasta el año 1959, en que expiró la prórroga de la ley 12130, que reprimía el agio y la especulación; posteriormente no se ha vuelto a establecer ningún control. En *Chile*, el

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, en el Ecuador el artículo 198, en El Salvador el artículo 142, en México el artículo 28, en Nicaragua el artículo 87 y en Venezuela el artículo 97 de las respectivas Constituciones.

gobierno está facultado para declarar artículos de primera necesidad los productos que sean necesarios, y para someterlos a control y fijación de precios. La Ley de Fomento Industrial del *Ecuador* establece como causa de suspensión temporal de sus beneficios "la fijación de precios a niveles lesivos para los consumidores". En México, el control de precios se funda en el artículo 28 de la Constitución y su reglamentación se encuentra en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, conforme a la cual son objeto de control los artículos alimenticios y de vestuario de uso generalizado, las materias primas esenciales, los productos de industrias fundamentales e importantes, etc. En *Venezuela*, el Ministerio de Fomento controla los precios de los artículos de primera necesidad, así como los de industrias protegidas.

Tanto las disposiciones antimonopólicas como las relativas a control de precios no parecen desalentar la inversión industrial, y lo mismo cabría decir de otras disposiciones que en algunos casos imponen determinadas formalidades de registro o autorización oficial para iniciar nuevas actividades manufactureras.

De los antecedentes expuestos no es difícil concluir que estos instrumentos de la política industrial no suponen por lo general un tratamiento preferente al sector industrial considerado en su conjunto respecto a otros sectores de la actividad económica. Salvo algunas medidas ocasionales, las disposiciones que tienden a orientar las operaciones crediticias de las entidades financieras privadas son de carácter general y responden principalmente a las exigencias de la política económica de corto plazo. En cuanto a la tributación, el hecho de que una proporción muy alta de los ingresos fiscales esté constituida en la mayoría de los países latinoamericanos por gravámenes al comercio exterior y por impuestos indirectos, determina una incidencia tributaria más bien moderada sobre las utilidades de las empresas industriales. Igual ocurre con las que se ocupan de otras actividades, y hasta es probable que la industria quede en posición relativamente desventajosa, no en razón de tasas o regímenes diferenciales, sino por un menor grado de evasión de estas obligaciones, derivada a su vez del predominio de la sociedad anónima —sujeta a mayores controles— como forma de organización legal de las empresas manufactureras. Con todo, no cabe menospreciar el estímulo que podría ofrecerse a través de la tributación, sobre todo en aquellos países donde la tributación directa ha llegado a ser relativamente importante.

De otra parte, esa relativa neutralidad del mecanismo tributario por lo que toca a la industria respecto de otros sectores, queda ampliamente superada en las disposiciones vigentes cuando se atiende a la discriminación según ramas del sector manufacturero, o según el destino que se asigne a las utilidades, o el uso que se haga de los recursos disponibles de capital. La eficacia de estímulos relacionados con estos últimos aspectos podrá apreciarse dentro de una perspectiva más amplia en una sección posterior, cuando se examine en su conjunto el problema del financiamiento industrial y se precise el aporte que proviene de las fuentes internas de las empresas, principalmente en términos de reinversión de utilidades, fondos de amortización y constitución de otras reservas. En cuanto a la selectividad por ramas de industrias, sin duda ha ejercido y puede ejercer todavía más una influencia importante sobre la orientación del desarrollo industrial, siempre que se defina con precisión el tipo de actividad acreedora a esos beneficios, aspecto en que los criterios contenidos en las disposiciones pertinentes parecen quedar formulados en términos demasiado generales.

Más dudosa es la eficacia de esos estímulos cuando se trata de influir sobre la localización industrial. De una parte, la equiparación de los incentivos que dependen de impuestos o gravámenes locales —distintos de los naciona-

les— deja planteado el objetivo en forma de una aspiración general de “descentralización” industrial, pero sin favorecer en particular una localización determinada. Por otro lado, las ventajas tributarias en escala nacional parecen muy insuficientes, aunque precisen localizaciones específicas, en comparación con las desventajas que derivan de economías externas y otros factores institucionales, que requieren la utilización de instrumentos más directos de promoción.

En otro sentido, cabría también esbozar una conclusión provisional según la cual los instrumentos que se vienen examinando resultarían más eficaces con respecto a los nuevos desarrollos que a propósito de la industria existente, contribuyendo así a ampliar la gama de actividades manufactureras más que a mejorar la productividad y eficiencia de las empresas ya instaladas. Sería el caso, por ello de examinar con mayor detenimiento la referencia, que reiteradamente se encuentra en las disposiciones vigentes, al carácter “nuevo” de las actividades que pueden acogerse a sus beneficios.

Debe señalarse, por último, que —dada la forma en que se les ha expuesto— los antecedentes anteriores no ilustran suficientemente uno de los aspectos adversos que ha caracterizado la utilización de estos instrumentos de política industrial: su discontinuidad, determinada por modificaciones frecuentes del carácter, alcance y hasta orientación de las disposiciones. Ello determina un ambiente de incertidumbre que debilita o esteriliza los efectos que están llamados a tener los estímulos e incentivos que ofrecen.

### c) *La promoción estatal directa*

A los estímulos generales derivados de la política proteccionista y de otras medidas e instrumentos encaminados a ofrecer incentivos a la instalación y ampliación de empresas manufactureras, tal como se los ha resumido en las secciones precedentes, se agrega una vasta labor de promoción industrial directa. Sus modalidades han sido muy variadas, tanto dentro de un mismo país como cuando se comparan distintos países de la región; pero con todo, cabe advertir en esa variedad de experiencias algunos rasgos comunes, que es útil tener en cuenta para precisar el alcance que puede tener la promoción directa como instrumento básico de la política industrial, entendida en su sentido más amplio.

Para ello conviene examinar en sus líneas generales las actividades desplegadas en esta materia por lo menos en algunos países de la región, más con carácter ilustrativo que con la intención de ofrecer un cuadro sistemático y completo, lo que requeriría una investigación adicional mucho más detenida.

En el cuadro 33 se resumen algunas indicaciones relativas a las principales entidades públicas de promoción industrial correspondientes a siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela. Como puede observarse, las más antiguas de esas instituciones —con excepción de las especializadas en funciones crediticias— se iniciaron en la segunda mitad de los años treinta, pero otras son de creación mucho más reciente. En cierto modo, ello viene a coincidir con un pronunciado cambio en la importancia asignada a la política industrial, que deja de apoyarse exclusivamente en los mecanismos indirectos para dar origen a una participación activa y deliberada en nuevas promociones industriales, ya sea para constituir empresas estatales y mantenerlas como tal, para transferirlas al sector privado una vez consolidadas o para orientarlas desde su inicio como empresas privadas, proponiendo y contribuyendo a llevar a cabo las iniciativas o apoyando las ya surgidas de particulares.

Es difícil apreciar hasta dónde correspondió a un claro designio de ace-

**Cuadro 33**  
**PRINCIPALES ENTIDADES PUBLICAS DE PROMOCION INDUSTRIAL EN SIETE PAISES LATINOAMERICANOS**

País y organismo	Fecha de fundación	Tipo de actividad	Sectores que atiende
Argentina			
Secretaría de Industria y Minería Banco Industrial	1944	Orientación y coordinación Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria y minería Industria y minería
Corporaciones e institutos regionales de fomento		Promoción general, aportes de capital	Industria y otros
Brasil			
Ministerio de Industria y Comercio	1960	Orientación y coordinación general	Industria y otros
Banco Nacional de Desarrollo Económico	1952	Promoción general y créditos	Agricultura e industria
Banco de Brasil (Cartera de Crédito Agrícola e Industrial)		Crédito	Industria y otros
Bancos Regionales		Crédito	
Grupos ejecutivos		Promoción de sectores industriales específicos	
Colombia			
Instituto de Fomento Industrial	1940	Promoción y aportes de capital	Industria
Caja de Crédito Agrícola, Industrial y Minero		Crédito	Agricultura, industria y minería
Fondo de Inversión Privada (Banco de la República)	1963	Crédito	Agricultura, minería e industria
Fondo Especial del Banco Popular	1963	Crédito	Pequeña y mediana industria
Chile			
Corporación de Fomento de la Producción	1939	Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria y otros
Banco del Estado	1953	Crédito	Industria y otros

## México

Nacional Financiera	1934	Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria y otros
Banco de México		Crédito	Industria y otros
Banco Nacional de Fomento Cooperativo		Crédito	Mediana y pequeña industria
Banco Nacional de Crédito Ejidal		Crédito	Industrias agropecuarias
Financiera Nacional Azucarera		Crédito	Industria azucarera

## Perú

Banco Industrial	1936	Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria
Dirección de Industrias y Electricidad (Ministerio de Fomento y Obras Públicas)		Aportes de capital	Industria, electricidad y otros
Corporación y Juntas regionales de fomento		Aportes de capital y crédito	Industria y otros

## Venezuela

Ministerio de Fomento	1946	Funciones diversas	Industria y otros
Corporación Venezolana de Fomento		Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria y otros
Banco Industrial de Venezuela	1937	Crédito	Industria y minería
Comisión de Financiamiento a la pequeña y mediana industria (Ministerio de Fomento)		Crédito	Pequeña y mediana industria
Corporación Venezolana de Guayana	1960	Promoción y aportes de capital	Varios sectores industriales
Instituto Venezolano de Petroquímica (Ministerio de Minas e Hidrocarburos)		Promoción y aportes de capital	Varios sectores industriales

lerar la industrialización el fortalecimiento de este tipo de acciones estatales o si fue consecuencia del objetivo más amplio de acentuar los estímulos gubernativos al desarrollo económico general. El carácter de las entidades que se mencionan en el cuadro 33 sugiere más bien lo último, ya que suele tratarse de organismos no relacionados exclusivamente con el sector de la industria manufacturera, sino que tienen que ver también con otros sectores de la economía. Es más, en varios casos, por lo menos en su etapa inicial, la mayor parte de sus esfuerzos y recursos se orientaron hacia actividades que sólo indirectamente se relacionaban con el desarrollo industrial —inversiones de infraestructura principalmente—, aunque este último objetivo vino cobrando importancia en sus operaciones posteriores.

El tipo de actividad que han desplegado esas entidades ha sido también muy variado. En algunos casos se trata de tareas que pudieran calificarse de promoción general: estudios económicos básicos examinados a precisar iniciativas que convendría desarrollar; sugerencias de estímulos especiales para su fomento; contactos con el sector privado para interesarlo en las mismas; ayuda a la formación de las empresas correspondientes, etc.<sup>6</sup> En otros, operan principalmente canalizando recursos crediticios, para facilitar el financiamiento de su instalación o expansión. Muchas veces se ha atendido a igual finalidad mediante el aporte directo de capitales públicos, lo que ha llevado a la constitución de empresas mixtas con un grado variable de participación de los intereses privados. Finalmente, se dan numerosos casos en que la labor de estas entidades se ha traducido en la constitución de empresas estatales, varias de las cuales se han mantenido permanentemente como tales y otras se han transferido al sector privado una vez alcanzadas condiciones de operación suficientemente atractivas para la inversión privada.

No siempre es posible identificar a determinada entidad con una de las modalidades específicas de participación que se han señalado, pues en muchos casos un mismo organismo reúne todas esas formas de acción, decidiendo la naturaleza de su participación según las conveniencias concretas de la iniciativa de que se trate. Este mismo hecho ha dado gran flexibilidad a la política de promoción estatal directa, que ha podido ejercer una influencia particularmente marcada en la intensidad y orientación del desarrollo industrial.

La medida en que realmente lo logró ha dependido, como es lógico, de los recursos con que contaron esas entidades, así como de las definiciones más generales de política económica que las han inspirado en cada período.

Una primera apreciación de sus resultados la ofrecen la magnitud y el carácter de las empresas estatales o desarrolladas por el sector público. Al respecto, en el cuadro 34 se resumen, con respecto a ocho países latinoamericanos, algunos antecedentes acerca de su número, actividades principales en que se han concentrado y algunos indicadores sobre su importancia relativa en el conjunto de la actividad industrial o en las ramas industriales correspondientes.

Destaca claramente en esas informaciones el hecho de que por lo general las empresas estatales se han orientado hacia actividades industriales básicas, que requieren montos absolutos de inversión relativamente grandes y a las que en las condiciones latinoamericanas se asociaba también un riesgo relativamente mayor. En este sentido, la empresa estatal no vino a competir con el capital privado, sino más bien a atender a las exigencias de crecimiento de sectores industriales que la iniciativa privada no estaba en condi-

<sup>6</sup> Las labores más específicas de asistencia técnica industrial, formación y capacitación de personal técnico y otras, se examinan por separado en la sección siguiente.

ciones de atender, ya fuese por la cuantía global de recursos o por el riesgo que involucraba su participación. La industria siderúrgica, principalmente durante el decenio de los 40, y posteriormente otras que significaban en gran medida abrir campos nuevos a la producción industrial latinoamericana, surgieron así como empresas públicas, favorecidas con el aporte de recursos externos que pudieron movilizarse por la vía estatal.

Con relación al conjunto de la producción industrial, las empresas estatales no han llegado a alcanzar proporciones significativas, a juzgar por los dos casos en que se dispone de una apreciación de esa naturaleza: en la Argentina, su contribución al total de la producción industrial ha sido de sólo 1 por ciento, en tanto que las empresas del Gobierno Federal del Brasil han representado poco más de 6 por ciento del producto industrial del país. En cambio, como puede observarse en el cuadro 34, su importancia ha sido preponderante o al menos bastante significativa en sectores industriales determinados, principalmente siderurgia, derivados del petróleo, abonos y otros productos químicos.<sup>7</sup>

Más allá de su aporte cuantitativo, cabe reconocer que su contribución ha sido cualitativamente distinta, al abrir paso al desarrollo de nuevas actividades industriales básicas. En ese sentido, el cambio desde el estímulo indirecto al desarrollo industrial a las tareas de promoción directa parece corresponder a una etapa en que se hacían imperiosos cambios estructurales de fondo en la capacidad productiva industrial, a los que no parecía atender con suficiente celeridad la iniciativa privada en condiciones más o menos espontáneas. Una vez iniciadas esas modificaciones, se crearon también las condiciones para una participación más activa del capital privado, lo que llevó en muchos casos a transferir a éste actividades ya consolidadas por las entidades públicas pertinentes, recuperando así recursos financieros para impulsar nuevos desarrollos. Desde este punto de vista, las instituciones públicas han tenido un papel más bien "promotor" que "empresarial" propiamente dicho. De ahí que no siempre quepa evaluar en sentido estricto las condiciones de operación y rendimiento del conjunto de las empresas estatales que han permanecido como tales, pues si bien a menudo se comprueba una eficiencia relativamente baja, no debe olvidarse que han sido precisamente aquellas que han registrado niveles mayores de productividad las que en muchos casos han sido transferidas a los intereses particulares.

Como se ha dicho, la constitución y expansión de empresas estatales ha constituido una entre varias formas de promoción estatal directa, con frecuencia estrechamente ligadas a la acción de una misma entidad, lo que hace difícil separar claramente sus distintos tipos de actividad. Conviene, pues, para tener una visión más amplia de los alcances y modalidades de esa promoción, reunir algunos antecedentes ilustrativos acerca de la forma en que se ha operado en varios países de la región.

En la *Argentina*, el desarrollo siderúrgico ha estado principalmente a cargo de la Dirección General de Fabricaciones Militares, entidad autárquica creada en 1941 bajo la dependencia de la Secretaría de Guerra. De esta Dirección ha dependido Altos Hornos de Zapla, que fue hasta 1959 la única planta productora de arrabio existente en el país, con capacidad máxima de 60 000 toneladas anuales. Bajo su control y asesoramiento quedó igual-

---

<sup>7</sup> Además de las señaladas en el cuadro 34, existe un apreciable número de empresas estatales constituidas con la finalidad de atender directamente al aprovisionamiento de organismos del sector público. Tal es el caso por ejemplo, del abastecimiento de muebles para oficinas fiscales, fábricas de vestuario para las fuerzas armadas, talleres mecánicos, maestranzas de ferrocarriles, etc.

## Cuadro 34

IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS ESTATALES O DESARROLLADAS POR EL  
SECTOR PÚBLICO EN OCHO PAÍSES LATINOAMERICANOS

<i>Número aproximado y carácter de las empresas</i>	<i>Actividades principales</i>	<i>Importancia relativa</i>
Argentina		
Un número apreciable de empresas incluidas 14 dependientes de la Dirección General de Fabricaciones Militares, 11 del Grupo DINFIA y 38 del Grupo DINTE. En alta proporción han sido transferidas posteriormente al sector privado	Siderurgia, metales y maquinaria, automotores, petroquímica	En su conjunto, 1 por ciento del total de la producción industrial, 60 por ciento de la de lingotes de acero, 5 por ciento de la de metales y maquinarias y 4 por ciento de la de automotores
Brasil		
Varias empresas importantes a cargo del Gobierno Federal, además de los desarrollados por los gobiernos estaduais (se consideran separadamente la mayoría de aquellas en cuya creación ha participado el BND)	Siderurgia, refinación de petróleo y petroquímica, automotores, caucho	Las del Gobierno Federal representan 6.3 por ciento del total del producto industrial, 85 por ciento en el caso de la refinación del petróleo, 45 por ciento en la producción de lingotes de acero y 1 por ciento en la de automotores
Colombia		
Varias empresas desarrolladas por el Gobierno Central o a través del Instituto de Fomento Industrial, algunas transferidas al sector privado, además de numerosas empresas pequeñas de los gobiernos departamentales	Siderurgia, refinación de petróleo, álcalis, abonos, llantas, licores, salinas	Toda la producción siderúrgica y de sosa cáustica, 60 por ciento de la refinación de petróleo y 40 por ciento de la producción de abonos

## Chile

Un número apreciable de empresas promovidas mediante distintos tipos de participación por la Corporación de Fomento (aportes, préstamos, avales); algunas mantenidas como estatales, otras transferidas al sector privado y otras en que este último ha sido predominante desde su inicio

## Ecuador

Varias empresas promovidas por organismos del Gobierno Central incluida la Dirección de Estancos y otras por los municipios

## México

Varias empresas estatales desarrolladas por entidades distintas de la Nacional Financiera y un elevado número promovidas por esta última mediante distintos tipos de participación, incluidas empresas ya existentes que ha contribuido a expandir y consolidar

## Perú

Varias empresas desarrolladas por el Gobierno Central y otras por organismos regionales de fomento, además de los estancos del tabaco y la sal

## Venezuela

Además de las empresas privadas que ha contribuido a desarrollar la Corporación Venezolana de Fomento, figuran como empresas estatales la Siderúrgica del Orinoco y varias centrales azucareras

Siderurgia, derivados del petróleo, mecánicas y metalúrgicas, pesquerías, cemento, azúcar de remolacha, químicas, textiles y de la madera

Cemento, abonos, licores, pasteurización de leche

Siderurgia, derivados del petróleo, mecánicas y metalúrgicas, fertilizantes, cemento, azúcar

Siderurgia, fertilizantes, tabacos, cemento, derivados del petróleo

Siderurgia, azúcar

Casi la totalidad en siderurgia y derivados del petróleo (excluido *fuel oil*), 20 por ciento en azúcar

Considerando sólo las estatales, 45 por ciento de la producción de lingotes de acero, 20 por ciento de azúcar y la totalidad de derivados del petróleo

Las centrales azucareras de la CVF representan 40 por ciento de la producción nacional

mente la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), que se constituyó en 1947 con aportes de recursos públicos que representaban 80 por ciento del capital total; en 1960 puso en marcha su primer alto horno (su producción actual es del orden de las 700 000 toneladas anuales de lingotes de acero) y un año más tarde se modificó su carta orgánica equiparándose, junto al aumento de su capital, la participación pública y privada. Por su parte, la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA) tuvo su origen en la Fábrica Militar de Aviones creada en 1927 y emprendió posteriormente la fabricación de aviones militares y civiles, asociándose más tarde a empresas extranjeras para impulsar el desarrollo de la industria automotriz. Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE) han operado principalmente en la construcción y reparación de barcos y en la fabricación de explosivos. La Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) fue creada para ejercer funciones de organismo rector y coordinador de los establecimientos industriales de propiedad del estado que le transfiriese el Poder Ejecutivo, función para la que no existía un organismo específico y que se hizo muy importante al adquirirse en 1947 un grupo de empresas denominadas "de capital enemigo" semiparalizadas desde la guerra, que incluían producciones químicas, metalúrgicas, textiles, eléctricas y otras; desde 1957, esas empresas fueron transfiriéndose sucesivamente al sector privado, reteniendo sólo la petroquímica.

Por su parte, el Banco Industrial de Argentina, creado en 1944, ha constituido la primera entidad pública de crédito industrial. El volumen de sus operaciones adquirió gran importancia a partir de la nacionalización de los depósitos bancarios en 1946, hasta el punto de que en los años 1947-51 llegó a proporcionar el 60 por ciento del total de recursos crediticios con que contó la industria. La nueva modificación del régimen bancario en 1957 disminuyó sustancialmente esa participación, que sólo representó 14 por ciento en el período 1959-63.

Finalmente, algunas entidades regionales de fomento de creación más reciente han venido a constituir nuevos mecanismos de promoción, entre ellas la Corporación de Fomento del Río Colorado (1960), la Corporación de Fomento del Río Chubut y el Instituto de Desarrollo del Valle Interior del Río Negro (IDEVI), creados ambos en 1962.

En el *Brasil*, uno de los principales instrumentos de promoción ha sido el Banco Nacional de Desarrollo Económico, fundado en 1952 con el encargo de promover el Programa de Recquipamiento Económico y facultado para operar a través de distintas modalidades que incluyen desde créditos de tipo convencional a suscripción de acciones, operaciones de *underwriting* y otras. Sus labores iniciales se orientaron preferentemente al desarrollo ferroviario y de la energía eléctrica, pero después fue dando mayor importancia a la industria manufacturera, sector que absorbió el 49 por ciento de los recursos del Banco en 1957-63, en comparación con sólo 10 por ciento en 1952-56. Ha sido el principal financiador del programa siderúrgico, asumiendo inclusive el control accionario de algunas de las grandes empresas; al mismo tiempo, ha concedido préstamos y avales y ha suscrito acciones de empresas metalúrgicas, mecánicas, de equipos de transporte, de construcción naval, de materiales eléctricos e industrias químicas, además de otras funciones de promoción general. A su actividad ha quedado ligada asimismo la instalación o ampliación de varias empresas estatales, con excepción de dos de las más importantes: Petróleo Brasileño (PETROBRAS) que incluye refinerías y conjuntos petroquímicos, y la Compañía Siderúrgica Nacional, que data de 1941 y aporta alrededor de 45 por ciento de la producción total de lingotes de acero del país.

De otra parte, para facilitar una acción coordinada de los distintos orga-

nismos federales responsables de la formulación y ejecución de programas especiales de desarrollo industrial, se organizaron los llamados "Grupos Ejecutivos", dependientes de la Comisión de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria y Comercio. Un decreto de junio de 1964 reunió los grupos existentes en siete: el de las industrias mecánicas, que absorbió los correspondientes a la industria automovilística, de máquinas agrícolas y de mecánica pesada; el de la industria metalúrgica; el de la industria de tejidos, cueros y derivados, que absorbió los de la industria textil y del cuero, que operaban separadamente; el de la industria química, que reunió a los de las industrias farmacéuticas y de fertilizantes; el de la industria cinematográfica; el de la industria de material eléctrico y telecomunicaciones, y el de las industrias alimenticias.

Cuentan también entre los mecanismos de promoción industrial algunas entidades encargadas de desarrollos regionales, como ha ocurrido con la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y los bancos regionales de Amazonía, del Nordeste, del Extremo Sur y otros. Por su parte, en el Banco do Brasil se constituyó de manera específica una Cartera de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) destinada a fortalecer las facilidades crediticias a esos sectores.

En *Colombia*, el principal organismo encargado de la promoción industrial directa ha sido el Instituto de Fomento Industrial. Creado en 1940 y apoyado exclusivamente en aportes del gobierno nacional, se le encomendó la tarea de promover la fundación y ensanche de empresas dedicadas a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales que el capital o la iniciativa particulares no hubieran podido desarrollar satisfactoriamente por sí solos. Desde entonces ha actuado como promotor de unas 20 empresas industriales importantes, mediante suscripción de acciones y concesión de créditos y avales. Su acción más efectiva tuvo lugar en el período 1940-50 durante el cual puso en marcha empresas básicas en canpos como la siderurgia, sosa, llantas y otras, empresas que —con excepciones importantes como la de la planta de sosa— fueron posteriormente transferidas en su mayoría al sector privado. En 1963 se modificaron los estatutos del Instituto, quedando autorizado a realizar las operaciones típicas de las corporaciones financieras y ampliándose su capital, aunque sin materializarse de inmediato los aportes estatales adicionales.

La promoción a través del crédito público se ha visto complementada con otras iniciativas, entre ellas las labores de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y la constitución en 1963 de un Fondo de Inversión Privada en el Banco de la República. Por su parte, las preocupaciones por facilitar el acceso al crédito a empresas de la mediana y pequeña industria llevaron a constituir un fondo especial con esa finalidad en el Banco Popular.

En *Chile*, las actividades estatales de promoción directa se han canalizado principalmente a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Creada en 1939 para estimular la expansión del conjunto de la economía nacional, la CORFO destinó durante los primeros diez años de actividad un tercio de sus recursos al desarrollo de la industria manufacturera y alrededor de 40 por ciento al desarrollo de la energía. Sus fuentes principales de financiamiento han consistido en aportes fiscales y préstamos externos, en su mayor parte del Banco de Exportaciones e Importaciones y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Además de las tareas generales de promoción, está autorizada para efectuar aportes directos, inclusive de todo el capital necesario, participar en calidad de socio o accionista de empresas existentes o en formación, y conceder préstamos y otorgar avales. A su labor se vincula el desarrollo de industrias nacionales básicas, como la siderurgia —la Compañía de Acero del Pacífico, fundada en 1947 y trans-

ferida posteriormente al capital privado—, los derivados del petróleo y el azúcar de remolacha. Ha concedido igualmente aportes, préstamos o avales, y ha contribuido directamente a la formación o expansión, mediante estudios previos y ayuda a la organización, de una amplia gama de actividades mecánicas y metalúrgicas, de la pesca, de la madera, textiles, químicas y farmacéuticas, del cemento y el asbesto-cemento, y otras.

En *México*, las labores de promoción directa tienen particular importancia en vista de la alta participación de la inversión pública en el monto total de inversiones (47 por ciento en los años 1961-63) y la apreciable proporción de aquélla que se orienta hacia el sector manufacturero (38 por ciento en igual período, incluidas las inversiones en electricidad). La Nacional Financiera, S. A. ha constituido el principal organismo de promoción. Fundada en 1934, contó con un aporte inicial del gobierno federal que luego se vio fortalecido con otras fuentes de recursos: por ejemplo, en 1941 emitió certificados de participación que le permitieron canalizar importantes volúmenes de ahorro; desde 1942 ha contado con préstamos externos, que le han facilitado operar con más flexibilidad y mejores condiciones en cuanto a plazos en sus asignaciones crediticias; la propiedad de acciones le ha significado igualmente una corriente adicional de recursos, y por último, en 1963 colocó acciones de su capital social en el público, convirtiéndose en una sociedad mixta. Como en el caso de otros organismos de promoción, está facultada para otorgar créditos, suscribir acciones y obligaciones, prestar asistencia técnica y efectuar estudios generales de orientación para los inversionistas. Aunque las inversiones de infraestructura —energía eléctrica, transportes, riego— representaban alrededor de los dos tercios de los recursos canalizados por la Nacional Financiera hasta marzo de 1964, su contribución directa a la industria manufacturera ha sido de gran importancia. Sólo en forma de acciones participa en más de 60 empresas industriales, con un aporte que supera a los 1 000 millones de pesos, a lo que habría que añadir una larga lista de otras en cuya instalación o expansión ha contribuido a través de las distintas modalidades señaladas. Dentro de esa lista, sólo una parte corresponde al desarrollo de empresas estatales propiamente dichas, sobre todo en el campo de la siderurgia, mecánica y metalurgia, fertilizantes y otros, a los que se agregan algunas en que no ha participado la Nacional Financiera (petróleo y derivados, alimenticias, del cemento y otras ramas).

Además de la Nacional Financiera, el Banco de México ha tenido también un importante papel promotor, principalmente a través del crédito industrial. A igual finalidad han tendido otras entidades crediticias orientadas hacia fines más específicos, como ocurre con el crédito a la mediana y pequeña industria (Banco Nacional de Fomento Cooperativo) o el destinado a la industrialización de productos agrícolas (Banco Nacional de Crédito Ejidal y Financiera Nacional Azucarera).

En el *Perú*, una parte apreciable de las tareas de promoción está a cargo del Banco Industrial, entidad creada en 1936 pero que tuvo escasa capacidad de operación durante los primeros veinte años de funcionamiento. Aunque se fundó como sociedad mixta, no hubo inicialmente aportes de capital privado, lo que limitó sustancialmente sus recursos hasta que nuevas disposiciones le permitieron el acceso a otras fuentes: en 1959 fue autorizada para emitir bonos y más tarde contó con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo y otras entidades financieras. Modificaciones sucesivas en su carta orgánica ampliaron también sus facultades a fin de otorgarle autorización para adoptar modalidades de promoción distintas de las estrictamente crediticias; así, por ejemplo, en 1961 se le autorizó para participar en la formación o ampliación de empresas privadas mediante la suscripción de acciones hasta por un 50 por ciento del capital de las mismas, con un límite de

35 por ciento de sus recursos, a fin de destinarlos a inversiones directas, y en 1963 se le incorporó el Instituto Nacional de Promoción Industrial que tiene a su cargo tareas de estudio y asistencia técnica.

Dada la orientación preponderantemente crediticia del Banco Industrial, la promoción de empresas propiamente estatales —además de la Empresa Petrolera Estatal, la Corporación Nacional de Fertilizantes y los estancos del tabaco y la sal— ha surgido de otras entidades. Así, por ejemplo, la Corporación Peruana del Santa constituyó en 1956 la Sociedad Siderúrgica de Chimbote, S. A., que ha llegado a cubrir alrededor de 35 por ciento de las necesidades nacionales de laminados de acero; la Dirección de Industrias y Electricidad del Ministerio de Fomento, con la colaboración de la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cuzco, favoreció la instalación de una fábrica de fertilizantes nitrogenados sintéticos, y la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa ha venido impulsando una nueva fábrica de cemento.

Por último, en *Venezuela* se asocian también a la labor de promoción de entidades públicas varias de las iniciativas industriales recientes más significativas. La Corporación Venezolana de Guayana, creada en 1960, está encargada de desarrollar un amplio complejo industrial, del que forman parte principal las industrias siderúrgica y del aluminio, así como otras relacionadas o derivadas de las mismas. Al Instituto Venezolano de Petroquímica, por su parte, corresponde el impulso a las industrias de fertilizantes, otros derivados del petróleo y las de cloro-sosa.

En un terreno de promoción más general, destaca principalmente la labor de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), entidad creada en 1946 para fomentar el desarrollo económico en su conjunto. Sus facultades incluyen la de realizar operaciones de promoción directa mediante la organización, desarrollo y administración por sí misma de actividades productivas, así como las de suscribir y adquirir acciones de empresas privadas que inicien o amplíen su producción, emitir certificados de participación y otras. Sin embargo, su labor de promoción directa se ha limitado más bien a la creación y consolidación de centrales azucareras, acentuando en cambio su labor crediticia, que ha tendido a orientarse cada vez más hacia la industria manufacturera: en el período 1948-58 sólo 26 por ciento de sus créditos correspondieron a este sector, en tanto que la misma proporción alcanzó a 86 por ciento en los años 1959-63. En 1962, el total de los créditos concedidos sumaba unos 74 millones de bolívares, mientras los recursos asignados a la adquisición de acciones representaban poco más de 2 millones. Dentro de los créditos industriales propiamente dichos, las operaciones se han extendido a las distintas ramas de la producción manufacturera, pero en los últimos años han tendido a concentrarse en las industrias químicas (27 por ciento), en las de alimentos y bebidas (25 por ciento) y en las textiles (10 por ciento).

Es interesante señalar la nueva forma de créditos que la CVF puso en marcha desde 1962, orientada principalmente a apoyar a los medianos y pequeños industriales. Se trata de lo que se ha denominado “plan de arrendamiento de activos fijos con opción a compra”, según el cual la Corporación financia los activos fijos, después de evaluar y aprobar el proyecto, y el empresario privado aporta solamente el capital de trabajo y su capacidad empresarial, pagando mensualmente una cantidad por el arrendamiento del capital fijo. Esa cantidad se considera como amortización, descontando intereses, de modo que al final del plazo de arrendamiento, que suele ser de 96 meses, el empresario puede comprar el equipo pagando una pequeña suma residual. En algo más de dos años, han sido aprobados alrededor de 60 créditos de este tipo, por más de 33 millones de bolívares.

La CVF proporciona también desde 1958 asistencia técnica a la industria privada, con relación a problemas de producción, organización, económico-

financiero, supervisión técnica, etc., así como mediante informes y estudios de mercado, estudios de ingeniería, supervisión y compra de maquinarias, etc. De igual modo ha estimulado y participado en la formación de Bancos de Fomento regionales, sociedades privadas de financiamiento y empresas para el desarrollo de zonas industriales —estas últimas en conjunto con algunos municipios— y ha proporcionado asistencia para financiar exportaciones.

Además de la CVF, ha operado también el Banco Industrial. Fundado en 1937, su actuación más importante se desenvuelve en 1947-56, período en que el promedio anual de sus créditos llegó a 46.1 millones de bolívares, cuando los de la CVF llegaban a 13.4 millones de bolívares anuales. Más tarde, esta última entidad pasó a ser el instrumento ejecutor de la política de fomento y aumentó sus operaciones a 76.5 millones de bolívares anuales en 1958-62, en tanto que el Banco Industrial las reducía a 13.8 millones de bolívares anuales en promedio. En 1962, la Corporación suscribió un aumento de capital del Banco que le permitió controlar el 98 por ciento de su capital total. Desde entonces, el Banco opera según orientaciones de la CVF y se limita de hecho a créditos para capital de trabajo, a través de pagarés, descuentos y cartas de crédito, con plazos desde 90 días a 2 años.

Por último, con propósitos más específicos se creó en 1959 la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, dependiente del Ministerio de Fomento. Dicha entidad concedió en sus tres primeros años cerca de 2 000 créditos por un monto total cercano a 30 millones de bolívares a la pequeña industria, y en 1961 amplió su acción a la industria mediana.

Estos antecedentes generales acerca de las entidades públicas de promoción industrial en varios países latinoamericanos, de sus finalidades, fuentes de recursos y modalidades de operación, indican que se ha acumulado en la región una amplia y variada experiencia, cuya evaluación detenida podría resultar muy útil para perfeccionar los esfuerzos futuros. Es probable que una evaluación de esa naturaleza llevara a conclusiones de las que en esta oportunidad apenas si cabe esbozar una a título más bien ilustrativo. En efecto, de esa experiencia podría deducirse que los instrumentos de promoción directa —entendidos en su sentido amplio e incluyendo las empresas estatales, la participación de entidades gubernativas en la organización y expansión de empresas privadas, la asignación de recursos públicos a la suscripción de acciones de estas últimas, el crédito estatal a la industria y la labor de esas entidades en la canalización de mayores recursos hacia el sector manufacturero— han tenido un efecto más poderoso sobre la intensidad y modalidades del crecimiento industrial que los instrumentos de acción indirecta a que se hizo referencia en las secciones anteriores, con excepción de las medidas proteccionistas. En particular el desarrollo de muchas de las iniciativas industriales que se denominan “dinámicas” aparecen asociadas a esas labores de promoción estatal directa. La industria siderúrgica, ramas de las industrias químicas básicas, industrias mecánicas y de vehículos automotores, y otras igualmente significativas, surgieron a menudo como empresas estatales —manteniéndose como tales en algunos casos y siendo transferidas al sector privado en otros— o como consecuencia de acciones promotoras de entidades públicas que van mucho más allá de asegurar un clima propicio de inversión industrial a través de mecanismos indirectos de estímulo.

La importancia de estas formas de promoción puede diferir considerablemente de un país a otro, no sólo por determinadas características generales de sus respectivas economías, sino también según la fase de desarrollo industrial en que se encuentren. En efecto, la exigencia de la promoción estatal parece haberse acentuado en aquellas etapas en que se trataba de incorporar nuevas iniciativas de gran envergadura, por sus exigencias de capital o asimi-

lación tecnológica, facilitando así cambios en la estructura industrial o el aprovechamiento más amplio y eficaz de recursos naturales cuya industrialización puede demandar inversiones adicionales de infraestructura que quedan fuera de las posibilidades del capital privado.

Adviértase de paso que junto a las diferencias entre países cabe también deducir ciertos cambios en la intensidad de la promoción estatal en determinados períodos, si se consideran aquellos países en que los mecanismos correspondientes alcanzaron ya cierto vigor desde comienzos de la década de los 40. En algunos de ellos —y en particular en el Brasil y México— la promoción estatal directa parece haber venido cobrando creciente importancia. En otros —entre los que probablemente cabría incluir a la Argentina y Chile—, el esfuerzo parece haberse debilitado después de una etapa de actividad que se tradujo en avances industriales muy significativos.

d) *Asistencia técnica industrial y otros instrumentos destinados a facilitar la asimilación tecnológica*

Los antecedentes expuestos acerca de las medidas generales de fomento industrial y las labores de promoción estatal directa, sugieren que una parte muy importante de los esfuerzos se ha orientado a estimular la instalación de nuevas actividades manufactureras. Se trata de un objetivo fundamental, pero junto a él cabe examinar la importancia de esfuerzos simultáneos que atiendan de preferencia a las necesidades de mejoramiento de la productividad y eficiencia de las empresas ya existentes.

De ahí que convenga complementar las consideraciones anteriores con alguna referencia a este otro tipo de responsabilidades de las entidades públicas, incluidas en particular la asistencia técnica a las empresas privadas, de formación y capacitación de personal, la investigación tecnológica y otras tareas de naturaleza similar.

Las experiencias relativas a asistencia técnica proporcionada por los organismos de fomento a la industria privada son muy diferentes de un país a otro.

Así por ejemplo, en la Corporación de Fomento, de Chile, la asistencia directa llegó a adquirir cierta importancia hasta fines de la década del 40, época en que comprendía desde la elaboración de proyectos hasta la ayuda en la reorganización financiera y técnica de las empresas; pero posteriormente esta actividad decayó y parte de los técnicos del organismo oficial pasaron a ocupar cargos directivos en las empresas que asesoraron. Las corporaciones venezolanas, de creación mucho más reciente, preparan proyectos para entregarlos a la iniciativa privada y asesoran, todavía en pequeña escala, en aspectos administrativos, financieros, de organización, de relación de equipos, etc. La Asociación Brasileira para el Desarrollo de la Industria de Base coordina industrias en programas conjuntos de equipamiento e instalaciones. El Instituto de Investigaciones Tecnológicas de Colombia, creado en 1955, elabora proyectos específicos para diferentes clases de industrias, por contrato con los interesados, y además proporciona asistencia técnica en problemas de organización a la mediana y pequeña industria.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos las instituciones de crédito proporcionan asistencia contable y legal a los empresarios que solicitan su colaboración.

Cabría incluir también como una forma especial de asistencia técnica —disponible desde hace menos de una década—, la que proporcionan algunos centros de productividad en forma de cursos para personal “ejecutivo” y otras modalidades. Entre ellos, el Centro Industrial de Productividad de México, que data de 1955, tiene como objetivos organizar cursos para super-

visores, gerentes y administradores, y difundir la idea de la productividad. El Centro Nacional de Acción para el Incremento de la Productividad, creado en el Perú en 1960, realiza también una labor de asistencia técnica a través de su Departamento de Asesoría y Consultas. El Instituto Venezolano de Productividad y el Instituto Colombiano de Administración, ambos de muy reciente creación, son fundaciones privadas, impulsadas por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), que ofrecen, aunque en pequeña escala, asistencia técnica a ejecutivos.

Cabe mencionar como otra forma de asistencia la orientación que proporcionan los organismos estatales de estudios económicos y técnicos, que va desde los lineamientos generales de un programa nacional de desarrollo —en el caso de las oficinas de planificación de algunos países— hasta la recomendación de artículos específicos cuya elaboración convendría emprender.

En este último sentido, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) ha iniciado el estudio de diversas ramas industriales. El Instituto Nacional de Promoción Industrial, del Perú, ha efectuado igualmente estudios de actividades industriales, acompañándolos con recomendaciones de orientación general. El Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México ha sostenido una labor de investigación sistemática en las distintas ramas industriales, y las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público del mismo país realizan estudios orientados a proporcionar a los interesados elementos preliminares de juicio para la promoción de actividades industriales. El gobierno mexicano ha publicado listas de artículos cuya elaboración es económicamente posible y necesaria para la integración de la industria nacional.

No menos urgentes que las tareas de asistencia técnica son la contribución de las entidades públicas a la capacitación del personal. De hecho, la disponibilidad de mano de obra calificada ha tendido a rezagarse respecto a las necesidades efectivas del desarrollo industrial. Ello se debe en buena medida a la orientación general de los sistemas educacionales. Debe reconocerse, sin embargo, el apreciable aumento del número absoluto de nuevas escuelas técnicas. En efecto, se han multiplicado las escuelas técnicas del Gobierno Federal y del Servicio Nacional de Industria en el Brasil, las escuelas técnicas y los institutos tecnológicos de la Secretaría de Educación Pública en México, las escuelas industriales nacionales y provinciales en la Argentina, etc. No obstante, en ninguno de esos países han sido suficientes para suministrar obreros entrenados en las nuevas técnicas productivas en la cantidad requerida, lo que ha llevado en los últimos años a proponer otras soluciones.

Una de ellas ha consistido en la creación de centros de aprendizaje para obreros que ya están trabajando, los cuales reciben cursos breves, prácticos e intensivos. A este tipo de preocupaciones, respondió la experiencia inicial del SENAI en el Brasil, del Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial creado en Perú en 1961 y del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia, creado poco tiempo antes, todos ellos de características muy similares. En Chile se ha ensayado desde hace algunos años la creación de centros de formación acelerada de mano de obra, y en México se crearon en 1963 nuevos centros de capacitación para el trabajo. Todos estos organismos entrenan personal para varios sectores, especialmente para agricultura, industria y comercio.

Se ha intentado también el sistema de entrenamiento en la propia empresa, complementado con cursos especiales. Instituciones características de este tipo son los ocho centros industriales recientemente formados por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa de Venezuela y, al nivel de personal intermedio, el Instituto de Tecnología de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú.

Finalmente, las propias empresas estatales y algunas empresas privadas importantes han tenido alguna participación en la formación de personal técnico, especialmente en ramas determinadas, al entrenar a su propio personal. En tal caso se encuentran PETROBRAS, en el Brasil, y DINFIA en la Argentina, la última de las cuales, al iniciar en el país las actividades industriales aeronáuticas y automotriz, capacitó personal para la misma empresa y después para las nuevas que se fueron instalando.

A fin de sistematizar estos esfuerzos dentro de una perspectiva más amplia, en algunos países se han iniciado estudios de recursos humanos al nivel nacional, como base para futuros planes de formación de personal técnico y científico.

La insuficiencia de este tipo de labores es probablemente más acentuada en materia de investigación tecnológica. Tradicionalmente, la investigación ha estado concentrada en las universidades y su función ha sido más bien de tipo científico y orientada a la formación de profesionales. Para hacer frente a la necesidad de estudiar problemas específicos de productos o de ramas industriales, se han creado institutos especiales. A este tipo corresponden los Institutos de Tecnología y de Pesquisas del Brasil, el Instituto Textil dependiente de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú y el Instituto de Investigaciones y Ensayos de Materiales de la Universidad de Chile.

Sólo en los últimos años se han creado instituciones especializadas en algunos países de América Latina. Entre ellos, el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, creado en 1950, realiza estudios y experimentación sobre materias primas nacionales y sus posibilidades de aprovechamiento, así como sobre las técnicas más apropiadas a las características del país. Aunque es actualmente una asociación civil, al principio dependió del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México.

El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), creado en 1955 como parte del Programa de Integración, cuenta entre sus objetivos la investigación de recursos naturales, el estudio de la industria centroamericana con vistas a mejorar sus métodos de producción, la adaptación de tecnologías, la prestación de servicios de carácter técnico, y otros. Aunque no ha podido atender sino parcialmente a los amplios objetivos señalados, ha desarrollado algunos estudios de ramas industriales específicas, entre ellas la farmacéutica, la de materiales de construcción y la de cuero.

En la Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, creado en 1960, tiene a su cargo la investigación de procesos industriales, estudios sobre normas y estandarización, pruebas de resistencia de materiales y estudios de control de calidad. Cuenta actualmente con más de 20 centros en funcionamiento, que abarcan desde la soldadura y el metal estampado a las técnicas matemáticas aplicadas, a la dirección de empresas y a la microbiología industrial.

La normalización de productos y procesos industriales constituye también una preocupación relativamente reciente en la mayoría de los países latinoamericanos. Uno de los primeros organismos creados con este objeto fue el Instituto Nacional de Investigaciones Tecnológicas y Normalización, en Chile, alrededor de 1950, que abarca no sólo el campo de la industria, sino todas las actividades técnicas. La Asociación Brasileira de Normas Técnicas establece padrones para uniformar equipos y procesos de interés industrial. En Venezuela, la Comisión Venezolana de Normas Industriales fue creada en 1958, adscrita al Ministerio de Fomento, y se preocupa de estudiar y elaborar normas industriales y de controlar su aplicación. Similar es la responsabilidad del Instituto Nacional de Normas Técnicas Industriales y Certificación, creado en el Perú por la Ley de Promoción Industrial de 1959.

Todas éstas son, en suma, labores en que vienen desplegándose esfuerzos

significativos, cuyo alcance no resulta fácil evaluar con propiedad. De manera indirecta, cabría reconocer su insuficiencia si se tiene en cuenta la medida en que las empresas de la región vienen recurriendo cada vez más a otros mecanismos que facilitan su progreso tecnológico, en particular mediante convenios o arreglos con empresas extranjeras.

Así por ejemplo, se ha extendido considerablemente en los últimos años la utilización de licencias o patentes extranjeras, como medio para tener mayor acceso a técnicas más eficientes y a los últimos adelantos científicos, cuyo alto costo de investigación no podría ser afrontado por las empresas en la mayoría de los países latinoamericanos.

La experiencia en este sentido revela resultados muy positivos en los aspectos propiamente técnicos, ya que ha permitido que antiguas empresas modernicen sus procedimientos y que se creen otras nuevas con un alto nivel de eficiencia, además de la mayor facilidad de acceso a los mercados que les otorga el prestigio de las marcas que representan.

Junto a las ventajas señaladas se observan, sin embargo, algunos factores negativos. Por una parte, el costo de las regalías parece bastante elevado, ya que fluctúa del 3 al 5 por ciento del valor de las ventas brutas, alcanzando valores aún más altos en el caso particular de la industria farmacéutica, proporciones que a su vez pueden representar entre 6 y 10 por ciento del capital fijo, lo que constituye sin duda una elevada carga. En 1955 el 32.2 por ciento de las remesas de compañías manufactureras norteamericanas que operan en América Latina correspondió a regalías, ya que entre 1961 y 1963 las regalías recibidas por consorcios manufactureros de los Estados Unidos desde sus afiliados latinoamericanos ascendieron a un promedio de 46 millones de dólares anuales.<sup>8</sup> A esto habría que agregar las regalías recibidas por empresas europeas, sobre cuya cuantía no se tiene antecedentes precisos.

De otra parte, los contratos de esa naturaleza suelen asociarse también a la obligación de comprar piezas especiales a la firma que concede la licencia, así como el financiamiento de los gastos que demandan las inspecciones periódicas de los técnicos que supervisan la producción. En algunos casos, la empresa que concede el uso de la patente impone además ciertas condiciones como la de no exportar a otros países, o hacerlo a través de sus representantes en el exterior. En otros convenios se estipulan el tipo de propaganda, los sistemas de distribución, etc., y casi queda prohibida la producción con marcas distintas de la que se contrata. Se trata, pues, de una serie de limitaciones que entre otros efectos pueden entorpecer la expansión del comercio dentro de la propia región y la exportación de manufacturas latinoamericanas hacia otras áreas.

## *2. El financiamiento de la expansión industrial*

Varias de las medidas e instrumentos de política industrial ya mencionadas se orientan principalmente hacia el financiamiento del desarrollo de este sector. Así ocurre, por ejemplo, con las normas generales en materia de crédito, con la organización y fiscalización de las operaciones de aquellas instituciones que conforman el mercado de capitales, con muchas de las disposiciones tributarias —incluidas las relativas a depreciaciones, reservas y reinversión de utilidades— y con la actividad de entidades estatales encargadas del fomento industrial. Por ello, evaluar la eficacia de esas medidas e instrumentos presupone el análisis de las características que viene mostrando el financia-

---

<sup>8</sup> U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, agosto de 1964.

miento industrial y de la importancia relativa que dentro de él corresponde a cada una de las principales fuentes de fondos.

En su sentido más amplio, el problema tendría que abordarse como parte de un análisis más general sobre el financiamiento del desarrollo económico que tuviese en cuenta el nivel y el origen del conjunto de los recursos de inversión y que permitiera evaluar la participación relativa de la industria manufacturera en comparación con las proporciones asignadas a otros sectores de la economía. Sin embargo, un estudio de ese alcance no cabría en la presente sección, cuyo propósito se orienta más bien hacia el examen de la estructura interna del financiamiento industrial, dejando de lado —salvo algunas referencias fragmentarias— los problemas fundamentales, pero más generales, acerca de si su cuantía global ha concordado o no con las exigencias de industrialización, o de si ha representado o no una distribución adecuada de los recursos entre los distintos sectores económicos.

En particular, interesa examinar aquí los resultados de los que pudieran considerarse como dos tipos de medidas de política industrial vinculadas al financiamiento: aquellas que se proponen fortalecer las fuentes de recursos externos a las empresas —principalmente el mercado de valores y la política crediticia— y aquellas otras que tienden a estimular la movilización de la potencialidad interna de recursos, es decir, las depreciaciones y la reinversión de utilidades. Para ello resultan muy útiles como apoyo inicial algunos estudios disponibles acerca de las fuentes y usos de fondos de determinadas muestras de empresas industriales en distintos países latinoamericanos, aunque al intentar su análisis comparativo haya que dejar sentada más de una reserva en atención a las diferencias metodológicas y de los períodos considerados en esas investigaciones. Téngase en cuenta, además, que por lo general se trata de empresas privadas nacionales, organizadas jurídicamente como sociedades anónimas, y que sólo incorporan empresas ya existentes a comienzos del período correspondiente, por lo que reflejan características financieras de la expansión industrial pero no de la instalación de nuevas iniciativas manufactureras.<sup>9</sup>

En el cuadro 35 pueden verse algunos de los resultados más significativos de esos estudios, con determinados ajustes a fin de facilitar su comparabilidad,<sup>10</sup> junto a antecedentes similares para Francia y los Estados Unidos que contribuyen a precisar mejor las características del problema en los países latinoamericanos.

A la luz de esas comparaciones destaca el hecho de que, por lo general, las fuentes internas representan en América Latina, respecto al total de fondos, una proporción inferior a la que registran, para los períodos señalados, las industrias de Francia y los Estados Unidos. De otra parte, su composición en términos de utilidades no distribuidas y depreciaciones es muy variable en cada país y hasta en cada período, como puede observarse en el caso de los dos países para los que se dispone de estudios referidos a años diferentes.

---

<sup>9</sup> Para superar en parte tales limitaciones, se procurará incorporar separadamente otros antecedentes relativos a las empresas estatales y extranjeras, así como distinguir, hasta donde sea posible, determinados estratos dentro de las sociedades anónimas, en el supuesto de que las características de financiamiento del estrato inferior pudieran asimilarse a las de otras modalidades de organización jurídica de las empresas industriales.

<sup>10</sup> Entre otras dificultades se plantea la de calificar como fuente interna o externa a recursos que suelen aparecer formalmente como aportes de capital, cuando se trata de utilidades que se distribuyen en forma de acciones liberadas por lo que en realidad son recursos retenidos para su reinversión. El cuadro 35 incorpora estimaciones destinadas a reajustar las cifras originales a fin de tener en cuenta ese factor en los casos del Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, conforme a los criterios que se precisan en el anexo estadístico.

Cuadro 35

CARACTER DE LAS FUENTES DE FONDOS PARA EL FINANCIAMIENTO  
DE LA EXPANSION INDUSTRIAL EN DETERMINADOS PAISES  
LATINOAMERICANOS (MUESTRAS DE EMPRESAS) Y SU  
COMPARACION CON ECONOMIAS DE  
FUERA DE LA REGION

(Porcentajes de la disponibilidad total de fondos)

		<i>Fuentes internas</i>			<i>Fuentes externas</i>		
		<i>Total</i>	<i>Utilidades no distri- buidas</i>	<i>Deprecia- ciones</i>	<i>Total</i>	<i>Capital</i>	<i>Otros recursos</i>
Argentina	(1960-61)	40.0	14.0	26.0	60.0	9.0	51.0
	(1952-55)	60.0	47.8	12.2	40.0	9.4	30.6
Brasil	(1959-62)	43.2	36.4	6.8	56.8	8.2	48.6
Colombia	(1958-62)	49.9	39.2	10.7	50.0	12.1	37.9
	(1953-58)	60.7	23.3	37.3	39.3	13.7	25.6
Chile	(1949-61)	52.3	42.3	10.0	47.7	4.5	43.2
Ecuador	(1953-57)	56.5	22.7	33.8	43.5	12.6	30.9
Uruguay	(1960)	42.0	...	...	58.0	16.0	42.0
Venezuela	(1961)	50.5	21.3	29.2	49.5	10.6	38.9
Estados Unidos	(1960)	64.0	34.0	30.0	36.0	2.0	34.0
	(1946-56)	58.3	28.1	30.2	41.7	18.1	23.6
Francia	(1955)	63.3	...	...	36.7	11.1	25.6

Contrastando con la regularidad de la participación de las depreciaciones en los Estados Unidos en el año 1960 y en el período 1946-56, en los países latinoamericanos su aporte a las fuentes totales de fondos muestra amplísimos márgenes de variación: desde menos de 7 por ciento en el Brasil y 10 por ciento en Chile, a más de 30 por ciento en Colombia (en 1953-58) y Ecuador, participación que en la Argentina cambia de 12 a 26 por ciento entre los dos períodos a que se refieren los antecedentes. Tampoco muestra regularidad alguna la contribución de las utilidades no distribuidas, que tienden más bien a variar en sentido inverso a las depreciaciones. Como se verá más adelante, esta asociación entre ambos tipos de fuentes internas puede considerarse hasta cierto punto el resultado de la ausencia de una política definida de depreciaciones. En efecto, cuando éstas resultan insuficientes para atender a las necesidades reales de reposición de activos, generalmente por la subvaluación del capital contable, se las tiende a compensar con recursos que aparecen formalmente como retención de utilidades pero en realidad son verdaderas reservas de depreciación. Si se aceptase como normal la participación que registran las depreciaciones en las empresas estadounidenses, las utilidades no distribuidas que efectivamente no tienen el carácter puramente compensatorio de reservas insuficientes de depreciación representarían en los países latinoamericanos entre el 10 y algo más del 20 por ciento de las fuentes totales de fondos, en comparación con proporciones del orden de 30 por ciento en las empresas estadounidenses.

En las condiciones descritas, el complemento de fuentes externas tiene lógicamente que aparecer con proporciones superiores a las que muestran en economías industrializadas. Su composición es también muy variada, en términos de los aportes de capital nuevo y otras fuentes, de las que forman parte los préstamos (de corto y largo plazo), el crédito de proveedores y "provisiones" especiales. Al evaluar su respectivo significado, conviene tener en cuenta que se trata de informaciones referidas a la composición porcentual de las fuentes totales de fondos, sin calificarlas en su cuantía absoluta

o en su relación con otras magnitudes, como la del producto industrial, que pudieran servir como referencia. De este modo, la mayor participación de determinadas fuentes externas no significa necesariamente que sean eficaces los mecanismos a que se vinculan, pues pueden ser el simple resultado de la insuficiencia aún más acentuada de las fuentes internas.

Así ocurre en cierta medida con los aportes de capital, que aparecen representando proporciones significativas, aunque muy variables, del total de los fondos disponibles. Esto no contradice el hecho de que algunos de los mecanismos típicos de movilización de estos recursos hayan alcanzado escaso desarrollo en América Latina y hasta vengán deteriorándose en muchos países de la región, como se deduce del análisis que se hará más adelante.

La información disponible no ofrece suficientes detalles acerca de la composición de las otras fuentes externas. En el caso de los Estados Unidos, los préstamos de largo plazo constituyeron en 1960 un 14 por ciento de los fondos totales; otro 14 por ciento correspondió a préstamos de corto plazo y crédito de proveedores, y el 7 por ciento a otras provisiones.

Esta última es una fuente muy importante de recursos en algunos países latinoamericanos, hasta el punto de haber representado el 11 por ciento de los fondos totales en la Argentina (1960-61) y el 20 por ciento en el caso de las empresas chilenas, únicos casos en que aparecen contabilizadas por separado. Se trata, sin embargo, de un recurso muy inestable, ya que corresponde a reservas constituidas por sumas pendientes de pago por concepto de impuestos y contribuciones de seguridad social, que las empresas utilizan temporalmente en otras finalidades postergando su cancelación. Así ocurre sobre todo en períodos de inflación, lo que les permite descargar parte de sus efectos sobre los sistemas fiscal y de previsión.

En los casos de la Argentina y Chile, los préstamos y los créditos de proveedores representan en conjunto 40 y 23.2 por ciento respectivamente de las fuentes totales, en comparación con el 27 por ciento para los Estados Unidos y el 25 por ciento para Francia. Sin embargo, conviene tener en cuenta que en la información correspondiente a la Argentina un 30 por ciento de los fondos totales —es decir, las tres cuartas partes de los fondos originados en este tipo de fuentes— correspondió a crédito de proveedores, por lo que los préstamos de corto y largo plazo representaron sólo el 10 por ciento, proporción muy inferior a las de las dos economías altamente industrializadas que se han mencionado. En cuanto a los préstamos a largo plazo, sólo se individualizan en Chile y Venezuela, donde representan respectivamente 1.9 y 23.1 por ciento de las fuentes totales, lo que pone en evidencia dos situaciones muy diferentes, una adversa y otra favorable con respecto a Francia y los Estados Unidos.<sup>11</sup>

Estos antecedentes pudieran dejar la impresión de que en su conjunto los préstamos bancarios y el crédito de proveedores constituyen fuentes de fondos relativamente eficaces para el financiamiento de las empresas industriales latinoamericanas. Sin embargo, a propósito de esta conclusión, cabría hacer reservas similares a las que se formularon en relación con los aportes de capital y que luego se explicarán con cierto detenimiento. Además, cabría relacionar esos recursos con las exigencias de concesión de créditos que a su vez enfrenta la industria latinoamericana para la colocación de sus productos, a fin de evaluar la disponibilidad neta de fondos de esta naturaleza con que en definitiva puede contar para financiar la expansión de sus actividades.

---

<sup>11</sup> La proporción correspondiente fue en Francia 10.3 por ciento en 1955, y en los Estados Unidos 3.8 por ciento en el período 1945-56 y 14 por ciento en el año 1960.

Cuadro 36

ESTIMACION DE LOS RECURSOS CREDITICIOS NETOS PARA EL  
FINANCIAMIENTO DE LA EXPANSION INDUSTRIAL EN  
DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS  
(MUESTRAS DE EMPRESAS) Y SU  
COMPARACION CON LOS  
ESTADOS UNIDOS

(Porcentajes de la disponibilidad total de fondos)

		<i>Fuente de fondos<sup>b</sup></i>	<i>Uso de fondos<sup>a</sup></i>	<i>Recursos netos</i>
Argentina	(1960-61) . . . . .	40.0	29.7	10.3
	(1952-55) . . . . .	25.1	30.4	— 5.3
Brasil	(1959-62) . . . . .	48.6 <sup>c</sup>	43.8	4.8
Colombia	(1958-62) . . . . .	37.9 <sup>c</sup>	24.9	13.0
Chile	(1949-61) . . . . .	23.2	28.1	— 4.9
Venezuela	(1961) . . . . .	38.9 <sup>c</sup>	19.1	19.8
Estados Unidos	(1960) . . . . .	28.0	14.0	14.0

NOTA: La inclusión de un número menor de países que en el cuadro 35 se debe a insuficiencias en la clasificación del uso de fondos.

<sup>a</sup> Préstamos a corto y largo plazo y créditos de proveedores recibidos por la industria.

<sup>b</sup> Créditos concedidos por la industria en la colocación de sus productos.

<sup>c</sup> Incluidas otras provisiones.

Los resultados de un cotejo de esa índole ponen de manifiesto una situación muy adversa desde el punto de vista del financiamiento industrial. (Véase el cuadro 36.) En efecto, mientras la industria estadounidense aparece concediendo créditos que equivalen a la mitad de los que a su vez recibe de proveedores y entidades bancarias, para las empresas industriales latinoamericanas esa relación suele ser mucho más alta, y en dos casos llega a representar inclusive una exigencia neta de uso de fondos, que deben sustraerse a la utilización en otros rubros del activo.

Adviértase una vez más que las observaciones hechas hasta ahora se refieren en general al conjunto de las sociedades anónimas industriales, para lo cual se dispone de informaciones basadas en muestras representativas de empresas. Existen, sin embargo, diferencias importantes que vale la pena señalar.

Por una parte, las sociedades anónimas constituyen un porcentaje relativamente bajo de las empresas industriales, consideradas como unidades, aunque su participación en el capital, la producción o la ocupación del sector sea sustancialmente más alta. Por ejemplo, en el Brasil, en 1959, sólo el 6.8 por ciento de las empresas industriales eran sociedades anónimas, pero a ellas correspondía el 68.5 por ciento de la producción total. Esas proporciones alcanzan en Colombia a poco más de 4 por ciento y 53 por ciento en términos de número de establecimientos y valor agregado industrial. En Venezuela, en 1963, el 6.5 por ciento de las empresas industriales eran sociedades anónimas y reunían algo más del 60 por ciento del capital industrial. En Chile, en 1957, estaban organizadas como sociedades anónimas el 8 por ciento de las unidades industriales y concentraban el 45.9 por ciento de la ocupación.

Teniendo en cuenta la ausencia de informaciones directas, tal vez sería interesante analizar las fuentes de fondos de las sociedades anónimas de menor tamaño, en la medida en que sus resultados fueran aproximadamente representativos de otras formas de organización industrial (sociedades colectivas, de responsabilidad limitada, etc.). Sin embargo, dados los antecedentes que se vienen comentando, esto resulta posible solamente en el caso de Chile, donde la muestra utilizada fue estratificada por tamaños.

Cuadro 37

CHILE: CARACTERISTICAS DE LAS FUENTES Y USOS DE FONDOS  
SEGUN TAMAÑO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES, 1949-61

(Porcentajes del total de fondos)

	<i>Empresas grandes</i>	<i>Empresas medianas</i>	<i>Empresas pequeñas</i>
Fuentes			
Internas . . . . .	54.5	46.5	39.0
Utilidades no distribuidas . . . . .	43.7	38.6	33.3
Depreciaciones . . . . .	10.8	7.9	5.7
Externas . . . . .	45.5	53.5	61.0
Capital . . . . .	3.9	5.5	10.7
Préstamos a largo plazo . . . . .	1.5	3.4	1.5
Préstamos a corto plazo . . . . .	16.6	34.2	41.9
Provisiones . . . . .	23.5	10.4	6.9
Usos			
Capital fijo . . . . .	25.6	20.1	21.5
Capital de explotación . . . . .	71.1	78.2	77.4
Inventarios . . . . .	41.1	33.8	38.7
Créditos . . . . .	24.8	38.3	34.8
Caja y bancos . . . . .	3.1	4.6	3.4
Valores . . . . .	2.1	1.5	0.5
Otros activos . . . . .	3.3	1.7	1.1

FUENTE: *El financiamiento de la industria en Chile* (INSORA, Universidad de Chile, 1962).

Las cifras correspondientes muestran que las fuentes internas de las pequeñas empresas (39 por ciento) son considerablemente menores que en las grandes empresas (54.5 por ciento), lo que a su vez queda determinado principalmente por el bajo nivel de las depreciaciones que sólo alcanzan al 5.7 por ciento de las fuentes totales. (Véase el cuadro 37.) Dentro de las fuentes externas, son relativamente importantes los aportes de capital, que constituyen el 10.7 por ciento de las fuentes. Menor importancia tienen las provisiones (6.9 por ciento). En cambio, destacan por su alta participación los créditos obtenidos del sistema bancario y de proveedores, y en especial los de corto plazo (41.9 por ciento), aunque sus efectos netos quedan en gran medida anulados por una proporción también más alta de los créditos que concede la industria.

Si pudieran asimilarse las características de financiamiento de las sociedades anónimas de menor tamaño, cabría concluir que —por lo menos en el caso de Chile— en las empresas industriales de tipo colectivo y personal estarían más accentuadas aún las depreciaciones insuficientes y la alta dependencia de los préstamos de corto plazo.

Es probable que, dentro de sus rasgos más comunes, se observen también diferencias significativas en la composición de las fuentes de fondos según su origen entre distintas ramas del sector manufacturero, y en particular entre los que corresponden a las categorías de industrias vegetativas e industrias dinámicas. Desafortunadamente, entre los estudios disponibles sólo uno —el relativo a Venezuela— ofrece resultados susceptibles de asimilarse a una clasificación de esa índole; pero su limitación a un solo año pudiera restar validez a las conclusiones que sugiere. De otra parte, una estimación de fuente distinta reúne antecedentes ilustrativos acerca del financiamiento de la expansión de algunas empresas siderúrgicas latinoamericanas. (Véase el cuadro 38.) De ella

Cuadro 38

ESTIMACIONES RELATIVAS A LAS FUENTES Y USOS DE FONDOS DE DETERMINADAS  
EMPRESAS SIDERURGICAS LATINOAMERICANAS<sup>a</sup>  
(Porcentajes de los fondos totales)

	<i>Compañía Fundidora de Fierro y Acero Monterrey, S. A. (México) 1955-62</i>	<i>Altos Hornos de México, S. A. (México) 1957-62</i>	<i>Compañía Siderúrgica Nacional Volta Redonda (Brasil) 1955-62</i>	<i>Acerías Paz del Río (Colombia) 1958-62</i>	<i>Compañía de Acero del Pacífico (Chile) 1955-63</i>
Fuentes . . . . .	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Internas . . . . .	24.5	54.2	62.6	51.5	56.5
Utilidades no distribuidas . . . . .	11.0	8.3	48.0	15.9	19.8
Depreciación . . . . .	11.2	41.6	14.6	29.5	36.7
Otras . . . . .	2.3	4.4	—	6.1	—
Externas . . . . .	75.5	45.8	37.4	49.5	43.5
Préstamos a largo plazo . . . . .	50.8 <sup>b</sup>	31.0 <sup>b</sup>	34.0 <sup>b</sup>	—	38.6 <sup>b</sup>
Aumentos de capital en acciones . . . . .	12.8	14.8	0.7	49.5	3.3
Otras fuentes externas . . . . .	11.9	—	2.7	—	1.6
Usos . . . . .	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Capital fijo . . . . .	83.5	72.4	63.8	40.4	104.0
Aumentos del capital de trabajo . . . . .	vd.D	17.7	29.1	47.0	— 4.0
Amortización de deudas a largo plazo . . . . .	—	—	—	12.6	—
Inversiones financieras y otros . . . . .	2.1	9.9	7.1	—	—

<sup>a</sup> Estimaciones basadas en informaciones de las propias empresas.

<sup>b</sup> Disponibilidad neta de fondos provenientes de préstamos a largo plazo.

se desprende que si bien la estructura general en términos de la proporción de fuentes internas y externas no difiere fundamentalmente de la señalada anteriormente, la composición de las fuentes externas ofrece dos rasgos distintivos: de una parte, la contribución mucho más alta que exhiben en este caso los préstamos a largo plazo, que para cuatro de las cinco plantas varía entre 1/3 y 1/2 del total de fondos disponibles; en segundo lugar, el caso particular de Acerías Paz del Río, en que el principal aporte proviene de aumentos del capital en acciones, como consecuencia de la política peculiar seguida por el gobierno colombiano para el financiamiento del desarrollo siderúrgico.<sup>12</sup>

Es probable que una participación relativamente alta de los préstamos a largo plazo sea también característica bastante generalizada del financiamiento de las empresas estatales o de las que han sido promovidas inicialmente por entidades públicas. A ello concurren por lo menos dos razones principales. De una parte, se trata del acceso más fácil de determinados organismos públicos a ese tipo de recursos, provenientes principalmente de fuentes extranjeras u organismos internacionales; de otra, la naturaleza misma de las actividades industriales que han sido objeto de promoción estatal, que suelen implicar inversiones muy cuantiosas y de largo período de maduración (siderurgia, industrias químicas básicas).

Por lo que toca a las modalidades de financiamiento de empresas extranjeras que operan en América Latina, sólo se dispone de algunos antecedentes relativos al año 1955, que se limitan a empresas estadounidenses. Según esas informaciones fragmentarias, las fuentes de fondos de las empresas manufactureras estaban constituidas en un 32.1 por ciento por utilidades no distribuidas, en un 13.5 por ciento por depreciaciones y amortizaciones, en un 33.2 por ciento por fondos netos de los Estados Unidos y en un 21.2 por ciento por otras fuentes. Así, pues, el 45.6 por ciento eran fuentes internas y el 54.4 por ciento fuentes externas considerando entre estas últimas los fondos netos de los Estados Unidos.

No está de más señalar que esa proporción total de fuentes internas resulta inferior a la que registran las empresas manufactureras de los Estados Unidos, Francia e incluso la India, países en los cuales alcanza niveles próximos al 60 por ciento. Al mismo tiempo, como la participación de las utilidades no distribuidas es bastante similar, cabe atribuir la diferencia al bajo porcentaje de depreciación, ya que dichas utilidades representan en esos países entre 30 y 35 por ciento del total de fuentes, mientras en las empresas manufactureras norteamericanas que actúan en América Latina la proporción sólo llega a 13.5 por ciento.

Las diferencias son asimismo muy apreciables respecto a las empresas norteamericanas que actúan en el área en sectores distintos de la industria manufacturera, pues en ellas sólo el 10.9 por ciento de las fuentes corresponde a utilidades reinvertidas y el 56 por ciento a depreciaciones.<sup>13</sup>

Los usos de fondos de las mismas empresas presentaron también en 1955 características muy particulares, entre las que destaca un bajo porcentaje de inversión en capital fijo (29 por ciento), que contrasta con el de los países

---

<sup>12</sup> Una disposición tributaria establece que las personas naturales, sucesiones ilíquidas, sociedades anónimas y en comandita por acciones quedan sometidas a un impuesto especial de 3 por ciento sobre su renta líquida gravable, con destino al fomento eléctrico y siderúrgico del país. Los contribuyentes pueden pagar ese impuesto mediante la suscripción de acciones y bonos de la Empresa Acerías Paz del Río, S. A. Los valores, así como sus dividendos e intereses, quedan exentos del impuesto sobre la renta y del complementario sobre el patrimonio (ley 81 de 1960, reorganizando el impuesto sobre la renta).

<sup>13</sup> Estas últimas relaciones reflejan los efectos de las franquicias especiales de que gozan las empresas petrolíferas y mineras en materia de depreciaciones.

antes nombrados (62 a 64 por ciento) y con el de las otras empresas estadounidenses en el área (75.7 por ciento).

Conviene advertir que las relaciones globales señaladas a propósito de las empresas extranjeras muestran apreciables diferencias de uno a otro país. En la Argentina, el Brasil y México, que en conjunto representan casi el 70 por ciento del total de fondos de esas empresas, se observan proporciones relativamente mayores de utilidades no distribuidas en el total de fuentes, y en el caso particular del Brasil las fuentes internas alcanzan a un 75 por ciento del total.

Otras informaciones, aunque incompletas, permiten estimar que entre 1950 y 1962 la reinversión de utilidades financió entre 40 y 56 por ciento de la inversión en manufacturas de las empresas norteamericanas que operan en América Latina, pudiendo observarse una tendencia ligeramente creciente en ese porcentaje.

Pese a su carácter fragmentario, los antecedentes descritos parecen suficientes en su conjunto para una caracterización general de la estructura de las fuentes de fondos que financian la expansión de las empresas industriales latinoamericanas. Conviene ahora examinar algo más en detalle algunos de los principales rubros que las componen. Así será posible relacionarlos con otras magnitudes significativas que contribuyan a evaluar la medida en que influyen en ellos las medidas e instrumentos específicos de política industrial que han venido incorporando o fortaleciendo los países latinoamericanos.

#### a) *Fuentes internas*

De los antecedentes examinados puede concluirse que, en general, las fuentes internas muestran una contribución relativamente baja a la disponibilidad de fondos para financiar la expansión de las empresas industriales latinoamericanas. Sus dos componentes principales —las reservas de depreciación y las tasas de reinversión de utilidades— muestran márgenes muy amplios de variación entre países y períodos; además, sus tendencias divergentes sugieren un alto grado de interdependencia, en forma tal que el aumento de las últimas parece responder en determinadas circunstancias a la necesidad de compensar la insuficiencia de las primeras.

A pesar de esa interdependencia, tanto los factores estructurales como los de naturaleza institucional —es decir, los relacionados con la política industrial— que pueden explicar ese comportamiento de las fuentes internas de financiamiento, son distintos según se trate de las reservas de depreciación o de las tasas de reinversión. Por ello conviene considerarlos separadamente.

i) *Las reservas de depreciación.* En los países latinoamericanos las tasas de depreciación que quedan autorizadas por las disposiciones tributarias suelen ser similares a las vigentes en los países desarrollados. Suponen generalmente la reposición de bienes inmuebles en un período de 20 años, la de maquinaria y equipo en 10 y la de vehículos en 5 años.

Así, pues, las tasas legales no parecen un factor que influya en la participación relativamente débil de las reservas de depreciación que se ha señalado. Antes al contrario, si se tiene en cuenta que en América Latina suele ser más baja la intensidad con que operan los activos industriales —en términos de horas o jornadas de trabajo— y que su utilización suele extenderse a períodos más prolongados, cabría pensar que las tasas que incorpora la legislación industrial latinoamericana son más bien holgadas y en consecuencia podrían estimular una contribución mayor de las reservas de depreciación al financiamiento industrial. Igual objetivo cumplirían otras disposiciones más recientes, que en varios países —Colombia, México y Perú, entre otros— permiten acelerar la depreciación en función de la intensidad con que se aproveche

el capital con lo que se trata de promover una mejor utilización de la capacidad instalada.

En cambio, las disposiciones legales no parecen haber sido igualmente eficaces en relación con lo que puede considerarse como el problema de fondo que explica la baja participación de las reservas de depreciación: el de la valorización de los activos industriales. La intensidad de los procesos inflacionarios y las sucesivas devaluaciones que han experimentado muchos de los países latinoamericanos, van determinando una creciente subvaluación de los activos, de manera que las tasas de depreciación se van aplicando a un capital contable que cada vez significa menos con respecto a los valores reales o de reposición de esos activos.

En la medida en que vino acentuándose, el problema fue objeto de atención a través de los propios mecanismos de política industrial, incorporándose en muchos casos disposiciones especiales relativas a la revalorización de los activos. Así, por ejemplo, en la Argentina se sucedieron una serie de disposiciones que combinaron regímenes de amortización extraordinaria y revaluación contable de los activos fijos; desde 1952, se autorizó el aumento de las amortizaciones en determinado porcentaje, que más tarde se modificó estableciendo una escala variable según la antigüedad de los equipos, y entre otras disposiciones posteriores, la ley 15272 del año 1960, autorizó la actualización del valor de los bienes de activo fijo, sujetando el 50 por ciento del monto del reavalúo a un impuesto especial de tasa relativamente baja. En el Brasil se dictaron igualmente una serie de disposiciones, que condujeron a la Ley del Impuesto a la Renta (Nº 4357, de julio de 1964), en virtud de la cual es obligatoria la revalorización periódica de los activos de conformidad con los coeficientes que determina el Consejo Nacional de Economía. En Colombia, la ley 81 de 1960 concede exenciones especiales para ampliar las tasas de depreciación correspondientes a los activos adquiridos antes de la devaluación de 1957, con determinados límites restrictivos; en cambio, no se adoptaron disposiciones similares en relación con la nueva devaluación de diciembre de 1962. En Chile, la ley 13305 (abril de 1959), al modificar disposiciones anteriores sobre la misma materia, autorizó la revalorización anual del capital, incluidos los bienes mobiliarios, de acuerdo con la variación de los índices del costo de la vida o de cotizaciones bursátiles, según el carácter de los activos. En el Perú, la Ley de Promoción Industrial (Nº 13270 del año 1959) faculta para aplicar los castigos de las maquinarias, repuestos e instalaciones sobre su valor reajustado, siempre que se haya producido una fluctuación de la moneda nacional con relación al dólar estadounidense en proporción superior al 5 por ciento.

En algunos casos, disposiciones de la índole mencionada han tenido importantes efectos como factor de corrección a corto plazo. En Chile, por ejemplo, las depreciaciones constituyeron apenas alrededor de 8 por ciento del total de las fuentes de fondos de las empresas industriales en el quinquenio 1955-1959, proporción que aumentó a 27 por ciento en 1960, inmediatamente después de autorizada la revalorización de los activos. Pero tratándose de medidas ocasionales y no de una política continua, su eficacia a largo plazo parece haber resultado mucho más débil. De ahí que la importancia relativa de las reservas de depreciación como fuente de recursos financieros continúa ligada estrechamente a las condiciones generales de estabilidad en el nivel de precios y la política cambiaria.

Esta dependencia queda de manifiesto en el gráfico XIV, donde se relacionan las proporciones correspondientes a las reservas de depreciación respecto al total de las fuentes de fondos (para los mismos países y períodos comprendidos en el cuadro 35) con las variaciones en el nivel de precios internos y con las modificaciones del tipo de cambio.

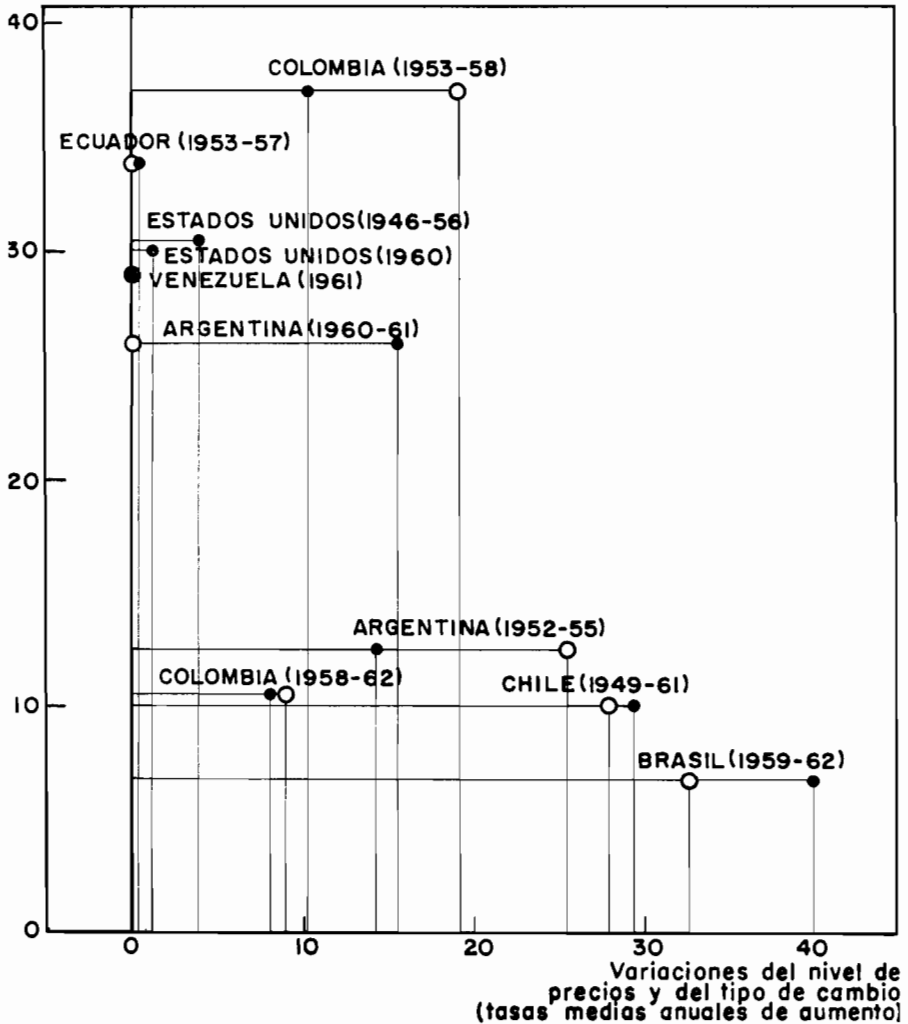
# Gráfico XIV

RELACION ENTRE LA PARTICIPACION DE LAS RESERVAS DE DEPRECIACION EN LAS FUENTES TOTALES DE FONDOS PARA LA EXPANSION INDUSTRIAL Y LAS VARIACIONES EN EL NIVEL DE PRECIOS Y EL TIPO DE CAMBIO EN LOS ESTADOS UNIDOS Y VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS

ESCALA NATURAL

% { • Variación de precios  
○ Variación del tipo de cambio

Proporción de las reservas de depreciación respecto al total de fondos (porcientos)



Cabe concluir, en suma, que el bajo aporte relativo al financiamiento de la expansión manufacturera que proviene de las reservas de depreciación es determinado principalmente por la subvaluación que por lo general supone el valor contable del capital industrial. Las medidas adoptadas para corregirla no parecen haber sido lo bastante eficaces por varias razones, a saber: porque en general han carecido de continuidad, constituyendo más bien un arbitrio esporádico frente a un problema de naturaleza permanente; porque en algunos casos se han asociado exclusivamente a devaluaciones cambiarias, dejando de lado las variaciones en el nivel interno de precios, y porque a veces han eludido el reconocimiento abierto de una situación de hecho, limitándose a atenuar sus efectos adversos mediante la autorización para constituir reservas especiales.

ii) *La reinversión de utilidades.* En la medida en que factores como los señalados llevan a la constitución de reservas de depreciación cuya cuantía es insuficiente para atender a las necesidades reales de reposición de los activos, las tasas de reinversión de utilidades que reflejan las estimaciones sobre fuentes y usos de fondos a que se ha hecho referencia tienen también un significado distinto al que se les atribuye habitualmente. En efecto, en más de un caso son en cierta medida un mecanismo indirecto para asegurar una capacidad financiera suficiente con la que atender a la reposición oportuna de los equipos. De este modo sólo en parte vienen a representar un esfuerzo encaminado a expandir efectivamente la capacidad de producción. Así, pues, además de que su aporte es relativamente bajo con relación a las fuentes totales de fondos, su significado real desde este último punto de vista tiene todavía que calificarse en cada caso particular, teniendo en cuenta simultáneamente la magnitud de las reservas de depreciación.

Evaluar la contribución al financiamiento industrial que proviene de la reinversión de utilidades es tarea mucho más compleja que en relación con las reservas de depreciación, ya que entran en juego numerosos factores estructurales e institucionales acerca de los cuales no es fácil disponer de suficientes antecedentes cuantitativos. Así ocurre, en primer lugar, a propósito de la relación entre utilidades reinvertidas y utilidades totales, cuya consideración resulta imprescindible para ubicar el problema no sólo en términos de la participación de las utilidades no distribuidas en el total de los fondos disponibles, sino también a la luz de las posibilidades efectivas de reinversión.

De manera general y a menos que la rentabilidad industrial fuese muy inferior a la de otros sectores de la economía —lo que constituye una situación por lo menos muy improbable—, cabe anticipar que las posibilidades de acrecentar el ahorro de las empresas manufactureras son considerables. Apoyan esta presunción otras dos consideraciones.

En primer lugar, el papel preponderante que, como se ha visto tienen las fuentes de fondos externas a las empresas en el financiamiento industrial significa de hecho una transferencia de ahorros desde otros sectores, los que contribuyen al financiamiento manufacturero con recursos distintos de los generados en su propia operación. En segundo término, también se ha comprobado que la participación de las remuneraciones en el total del valor agregado industrial es relativamente baja, lo que constituye también un indicio de la disponibilidad de recursos internos para el financiamiento de las empresas.

Los escasos antecedentes estadísticos de que puede disponerse tienden de manera general a confirmar esas apreciaciones, por lo menos en el caso de las estimaciones referidas al período de los años 50. Así, por ejemplo, se ha hecho notar que mientras en el Reino Unido las utilidades no distribuidas constituían un 60 por ciento de las utilidades totales, proporción que era del orden

de 40 por ciento en el caso de las empresas estadounidenses, en Chile representaban sólo 12 por ciento.<sup>14</sup> Por su parte, las estadísticas de la Superintendencia de Sociedades Anónimas de Colombia sitúan esa proporción en algo menos del 39 por ciento para 1953, y otras apreciaciones la estiman del orden de 30 por ciento para la Argentina en el período 1950-55.

Sobre su evolución ulterior, los antecedentes son aún más fragmentarios y a menudo contradictorios. A juzgar por la misma fuente, la proporción de utilidades reinvertidas en las empresas de Colombia habría llegado a 58.5 por ciento en 1962, lo que coincide en su tendencia general con el aumento de su participación en el total de fuentes de fondos que, según las informaciones recogidas en el cuadro 35, se registró entre los periodos 1953-58 y 1959-62. En cuanto a la Argentina, se estima que esa proporción habría llegado a cerca de 60 por ciento en 1960-63, lo que como podrá notarse resultaría difícilmente conciliable con la disminución que registra el aporte de las utilidades no distribuidas al total de fondos disponibles entre los periodos 1952-55 y 1960-61. (Véase otra vez el cuadro 35.)

Otras apreciaciones de igual carácter sugieren que las empresas manufactureras de México y el Perú vendrían registrando también un aumento en la relación entre utilidades no distribuidas y utilidades totales.

En la medida en que se esté dando este último proceso, que tendería a corregir lo que parece ser una debilidad importante en las modalidades de financiamiento de la expansión industrial, cabría asociarlo a las disposiciones que sobre esta materia ha venido incorporando o fortaleciendo la política industrial. En la Argentina, por ejemplo, después de la vigencia de determinadas disposiciones que permitían deducir de las obligaciones impositivas una proporción limitada de las utilidades que se reinvirtieran, se dictó en 1955 un régimen especial autorizando la deducción del 50 por ciento de las sumas invertidas en aumentar la capacidad productiva con relación al monto de las utilidades totales. Limitada inicialmente a las explotaciones agropecuarias, esa disposición se generalizó en 1956 a las empresas industriales y otras, y ha sido objeto posteriormente de frecuentes derogaciones, adiciones y reformas. En Colombia, la citada ley 81 de 1960 autoriza a las sociedades anónimas para constituir, exenta de impuestos, una reserva extraordinaria de fomento económico hasta del 5 por ciento anual de sus utilidades líquidas, con el fin de incrementar la producción de materias primas y mercancías que sustituyan importaciones. En el Ecuador, la Ley de Fomento Industrial de 1964 autoriza la deducción, a los efectos de determinar el ingreso gravable con los impuestos a la renta, de las cantidades reinvertidas o las nuevas inversiones financiadas mediante créditos o aporte de nuevo capital para la ampliación y mejoramiento de la planta industrial. En el Perú, la ley de fomento industrial a que se ha hecho referencia faculta para invertir en la ampliación o diversificación de la capacidad productiva y otros objetivos, liberándolas de todo impuesto, proporciones de las utilidades anuales que varían según la localización de las industrias respectivas: 30 por ciento en la zona de Lima-Callao, 50 por ciento en el resto de la Costa, 80 por ciento en la Sierra y 100 por ciento en la Selva. En Venezuela, la Ley de Impuestos sobre la Renta de 1961 establece rebajas progresivas —hasta de 25 por ciento— del impuesto complementario a favor de los contribuyentes que efectúen inversiones en

---

<sup>14</sup> Estimaciones de Nicholas Kaldor, "Problemas económicos de Chile", en *El Trimestre Económico*, N° 102 (México, abril-junio de 1959), pp. 179 (nota 8) y 189 (cuadro 10). Es probable que el porcentaje extraordinariamente bajo que se indica respecto a las empresas chilenas no tenga en cuenta la reinversión de utilidades en forma de emisión de acciones liberadas, operación que suele aparecer formalmente como un aporte externo de capital.

determinadas actividades de acuerdo con una escala establecida según la relación que guardan el monto de la inversión y el de la renta neta.

De todos modos, los antecedentes cuantitativos que han podido recogerse son insuficientes para deducir conclusiones sobre los niveles y cambios en la proporción de utilidades reinvertidas o sobre los efectos que cabe atribuir a las disposiciones específicas para estimular la reinversión incorporadas a la legislación industrial de muchos países latinoamericanos.

Se trata, en último término, de una de las manifestaciones del problema básico y más general de acrecentar la movilización de los recursos internos para acelerar el desarrollo de las economías latinoamericanas. Como tal, queda sujeto a la influencia de factores muy diversos, y que difícilmente puede ser abordado desde el ángulo de un instrumento determinado de política industrial, lo que no quiere decir que haya de subestimarse la importancia de este último. Antes al contrario, interesa sobremanera asegurar su mayor eficacia, para lo cual es indispensable tener en cuenta el conjunto de circunstancias en que ha de aplicarse.

En este sentido, como en otros, parece indispensable incorporar criterios muy flexibles al diseño y utilización de los instrumentos pertinentes de política industrial. Adviértase a este respecto que lo que interesa no es sólo la cuantía absoluta de la reinversión o su relación global con las utilidades totales, sino también la forma en que se utilicen los recursos originados por éstas. El estímulo indiscriminado podría traducirse, por ejemplo, en acrecentar los márgenes de capacidad ociosa que exhiben determinados sectores de la industria latinoamericana, sin más efecto que restar recursos reales a otras alternativas de utilización. Tampoco sería muy eficaz su canalización si se tradujese en acentuar esas características de expansión horizontal de la industria latinoamericana comentadas en otros capítulos, en desmedro de su mayor consolidación e integración. En cambio, puede ser un instrumento poderoso para ir afianzando una base industrial más racional y eficiente, siempre y cuando puedan incorporarse criterios más selectivos que, junto al estímulo general, orienten mejor su utilización.

Los incentivos, por consiguiente, no tienen por qué limitarse a la reinversión de utilidades en la empresa misma, pues a menudo puede ser más importante desplazar los nuevos recursos hacia otras actividades manufactureras. De ahí que la eficacia de los estímulos a la reinversión pase a depender de la que alcancen otros instrumentos que faciliten la traslación de ahorros, como ocurre por ejemplo con el mercado de capitales. En tal sentido, la distinción entre fuentes internas y externas de financiamiento resulta útil sólo para determinados fines analíticos, pero los resultados finales dependen de los progresos que simultáneamente registren los instrumentos destinados a estimular y orientar ambos tipos de fuentes.

#### b) *Fuentes externas*

La debilidad que en muchos casos muestran las fuentes de fondos internos a las empresas para el financiamiento de su expansión y su dependencia respecto de otros mecanismos para poder desempeñar un papel más eficaz, como acaba de señalarse, acentúan la importancia de las fuentes externas como factor fundamental del desarrollo industrial.

En párrafos anteriores se examinaron algunos antecedentes cuantitativos que ilustran la participación que han tenido las fuentes externas en el total de las fuentes de fondos de que han dispuesto determinadas muestras de empresas manufactureras, correspondientes a distintos países latinoamericanos y en diferentes períodos. Se advirtió que la proporción relativamente alta con que suelen aparecer en esos cotejos debe interpretarse con cierta

cautela, pues no autorizaría por sí sola a concluir que la industria latinoamericana encuentra en ellas condiciones particularmente propicias a su financiamiento. Conviene detenerse ahora en un examen algo más pormenorizado del papel que desempeñan los dos instrumentos principales a través de los cuales se canalizan esos recursos: el sistema bancario y los mercados de valores.

i) *La participación del sistema bancario en el financiamiento industrial.* La canalización de los recursos crediticios constituye uno de los instrumentos principales de política económica para estimular el desarrollo de determinados sectores. Por lo que toca en particular a la industria manufacturera latinoamericana, los incentivos de esa naturaleza han provenido tanto de disposiciones generales de orientación del crédito bancario como de la creación de entidades públicas destinadas especialmente a ampliar y mejorar las condiciones del crédito industrial.

Evaluar los resultados de esas medidas e instrumentos, más allá de las indicaciones generales acerca de la participación de los préstamos en el total de los fondos disponibles para la expansión industrial a que se ha hecho referencia, supone la consideración de varios factores relevantes.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta el papel general que vienen desempeñando los recursos crediticios en el conjunto del desarrollo económico latinoamericano, para apreciar la participación relativa que en él ha correspondido a la industria manufacturera. Al respecto, resulta ilustrativo recoger algunas relaciones entre los volúmenes totales de crédito y los niveles respectivos del producto interno, aunque en su interpretación haya que tener en cuenta las diferencias de estructura en las economías correspondientes.

En los años 1961-62, el crédito interno en países como Dinamarca, los Estados Unidos, el Japón, Noruega, la República Federal de Alemania y Suecia mostraban respecto al total del producto nacional bruto relaciones que variaban entre más de 100 por ciento en el Japón y 43.8 por ciento en los Estados Unidos. En los mismos años, los porcentajes correspondientes a países de América Latina como Bolivia, Haití, Honduras, Paraguay e incluso Venezuela, fluctuaban apenas entre 10 y 20 por ciento. Otro grupo de países latinoamericanos, entre los que se encuentran algunos con un grado de desarrollo industrial relativamente mayor —como Colombia, Chile y el Perú— mostraban relaciones de 20 a 30 por ciento, y solamente cuatro países —la Argentina, el Brasil, México y Uruguay— exhiben relaciones comparables a las de los países industrializados. Entre estos últimos destaca en particular el caso del Brasil, en que la relación era 61.8 por ciento, en comparación con 48.6 por ciento en Uruguay y menos del 40 por ciento en la Argentina y México. Esta situación de relativa escasez del crédito bancario parece haber sido más seria aún en años anteriores, ya que sólo un decenio antes las relaciones correspondientes a los mismos países eran en general más bajas, con pocas excepciones entre las que destaca la Argentina.

Dentro de este cuadro caracterizado por una relativa escasez general del crédito bancario, el orientado concretamente hacia el sector manufacturero exhibe situaciones diversas, susceptibles de asociarse hasta cierto punto con el grado de desarrollo industrial alcanzado por los países correspondientes.

En algunos de esos países la situación aparece más adversa que en el conjunto de la economía. Así, por ejemplo, la relación entre el crédito recibido por la industria manufacturera y el producto interno bruto de este sector en los años 1958-60 eran 18.5 por ciento en Panamá, inferior a la relación entre el crédito total y el producto total. En Costa Rica (1957), el crédito industrial representaba 22.2 por ciento del producto del sector, en comparación con una relación de 23.4 por ciento para la economía en su conjunto. En el Ecuador, entre 1950 y 1961 el crédito industrial no representó más de 20

por ciento del producto industrial, mientras el crédito total se aproximaba al 35 por ciento del producto nacional. Algo similar ha ocurrido en el Perú y parece probable que la situación se repita en otros países de la región.<sup>15</sup>

Parece diferente el caso de los países que han alcanzado un grado de industrialización relativamente mayor. En la Argentina, durante 1943-53 las relaciones entre los créditos totales y el producto interno fluctuaron entre 9.4 y 21.9 por ciento, mientras las referidas a crédito y producto industrial lo hicieron entre 12.5 y 28.7 por ciento; en el decenio subsiguiente, esos coeficientes fueron 12.7 y 17.9 por ciento respectivamente. En el Brasil, durante el decenio 1952-62 los créditos totales representaron entre 22.4 y 29.3 por ciento del producto total, en comparación con niveles de 45 a 50 por ciento para la relación entre préstamos industriales y producto de este sector. En México, antes de 1940 la relación entre créditos y producto era similar —alrededor de 20 por ciento— tanto en el sector industrial como en la economía en su conjunto, pero desde ese año fue creciendo gradualmente, hasta llegar a 61.3 por ciento en 1960 para la industria, en tanto que sólo alcanzó 28.5 por ciento para el total; aún más, después de ese año ambas relaciones parecen haber seguido aumentando en forma acelerada, llegando a mostrar relaciones de 83 por ciento en el caso de la industria y 34 por ciento en el total. En menor medida, el mismo proceso se observa en Colombia, donde durante 1945-60 el total de préstamos ha representado 19.7 por ciento del producto interno, en comparación con una relación media de 28.9 por ciento para la industria.

Estos antecedentes apoyan dos conclusiones. De una parte, la asignación relativa de créditos al sector industrial suele ser más baja en los países que han avanzado menos en su proceso de industrialización, a pesar de que es precisamente en ellos donde parecería ser más importante la traslación de ahorros desde otros sectores de la economía para apoyar la expansión manufacturera, en vista de la capacidad más limitada del sector industrial para generar recursos internos. En segundo lugar, y a partir de sus respectivos niveles, se registra una tendencia más o menos general a acrecentar la utilización relativa de recursos crediticios en este sector.

Al contrario de lo que pudiera pensarse, en muchos casos una y otra cosa no parecen vincularse estrechamente a la intensidad y eficacia con que vienen operando las entidades públicas de crédito industrial. Su participación relativa en el total de los préstamos recibidos por las empresas manufactureras es muy variable en cada país, pero no se asocia necesariamente a los respectivos grados de desarrollo industrial o al carácter de las relaciones entre recursos crediticios y producto de este sector respecto a igual relación en la economía en su conjunto. De igual manera, el mejoramiento relativo de la disponibilidad de crédito industrial a que se ha hecho referencia no está determinado tampoco en la generalidad de los casos por una expansión más rápida del financiamiento industrial que otorgan las entidades públicas. En otras palabras, esas relaciones y tendencias han venido siendo determinadas principalmente por el comportamiento del conjunto del sistema bancario, antes que por la acción específica del crédito estatal.

Conviene confrontar esta observación con lo ocurrido en determinados países, a fin de evaluar mejor su alcance y destacar además la diversidad de

---

<sup>15</sup> Se observará que las relaciones no están definidas en términos de la participación del crédito industrial respecto al total de recursos crediticios, que quedarían determinadas en gran medida por la importancia relativa alcanzada por el sector manufacturero en el conjunto de la economía, sino que se refieren en cada caso a relaciones entre el monto de créditos y el producto correspondiente.

situaciones particulares, entre las que se cuentan importantes excepciones a esa calificación general.

En la *Argentina*, el Banco Industrial parece haber desempeñado —sobre todo desde 1957— más bien un papel compensatorio de las actividades de la banca privada que de promoción continua del crédito industrial. Su participación en el total de los préstamos industriales concedidos por el conjunto del sistema bancario llegó a representar el 78 por ciento en 1949, el 50 por ciento en 1951-55, y en los años siguientes declinó apreciablemente hasta reducirse al 13.6 por ciento en 1963.

El *Brasil* es uno de los países que registran más alta proporción de préstamos industriales respecto a los préstamos totales. Pero al mismo tiempo no parece haber diferencias significativas de esa proporción entre los préstamos concedidos por las autoridades monetarias y los acordados por los bancos comerciales, pues ambos han evolucionado de manera similar durante el último decenio en el sentido de acrecentar paralelamente la proporción de préstamos a la industria.

En el *Ecuador*, el Banco Central y los bancos de fomento asignaban a comienzos de los años 50 alrededor del 20 por ciento de sus préstamos a finalidades industriales, mientras en 1960-61 esa proporción no pasaba del 12 o el 13 por ciento. En igual período, los bancos privados acrecentaron sus préstamos a la industria desde alrededor de 5 a poco más de 10 por ciento, con lo que han llegado casi a igualar la distribución actual de los préstamos de las entidades públicas. La política de asignación directa de recursos seguida por estas últimas resulta además de particular importancia, en vista de que aun después de los cambios señalados continúan aportando más de la mitad del total de préstamos a la industria.

*Panamá* y *Nicaragua*, entre los países de menor grado relativo de desarrollo industrial, constituyen ejemplos de dos situaciones muy diferentes desde el punto de vista de la participación de las entidades públicas en el crédito al sector manufacturero. En Panamá, la proporción respecto a los préstamos totales es inferior a 10 por ciento, mientras en Nicaragua representa más de los dos tercios. Además, en Panamá los préstamos a la industria han disminuido durante los últimos años en términos absolutos y relativos, hasta representar en 1961 menos de 5 por ciento en comparación con más de 14 en 1958, en tanto que en Nicaragua han aumentado ligeramente su participación y fuertemente su cuantía global entre 1958 y 1963.

*México* y el *Perú*, registran situaciones y tendencias diferentes a las mencionadas a propósito de la mayoría de los países citados. En México, la alta proporción de los préstamos totales que se asigna a la industria manufacturera —superior al 50 por ciento en años recientes— se debe en gran medida a las entidades públicas, que han llegado a absorber más del 65 por ciento de los préstamos industriales, aunque esa proporción no es mucho mayor de la que alcanzan en los préstamos concedidos para otras finalidades (57 por ciento en 1963). En cuanto al Perú, donde es inferior la participación de la industria en las colocaciones totales, el Banco Industrial ha venido aumentando persistentemente su contribución al financiamiento industrial, sobre todo desde 1957, llegando a corresponderle en 1963 casi el 24 por ciento del total de los préstamos industriales en comparación con menos de 10 por ciento en 1950.

Casos como los últimos no justificarían atenuar la atención que cabe prestar a los otros, en que las entidades públicas no parecen estar desempeñando un papel particularmente dinámico en el fortalecimiento del crédito industrial. En ese sentido debe señalarse que en pocos países latinoamericanos existen instituciones crediticias destinadas especialmente al financiamiento de la industria, pues en muchos casos los organismos de fomento y crédito esta-

tal asumen simultáneamente esa responsabilidad respecto a otros sectores de la economía, incluidos el agropecuario, la vivienda y obras de infraestructura. Tal es, por ejemplo, el caso de la CORFO en Chile, de la Nacional Financiera en México o de la Corporación Venezolana de Fomento.<sup>16</sup>

No se trata de jerarquizar las conveniencias que pudiera ofrecer la canalización a través de entidades públicas o privadas, sino de dejar sentados ciertos hechos que pueden contribuir a evaluar la eficacia de las medidas e instrumentos de política industrial que han venido empleándose. Es preciso reconocer, además, que la distinción se hace mucho más relevante tan pronto como se pasa de la consideración del problema en sus términos cuantitativos globales a las condiciones en que suelen otorgarse ambos tipos de créditos.

Entre esas condiciones destaca ante todo la que se refiere a los plazos de amortización. Los créditos a largo plazo han constituido tradicionalmente una proporción baja del total, y su aumento ulterior se asocia en gran medida a las operaciones de las entidades públicas. En México, por ejemplo, en 1935 sólo el 20 por ciento de los créditos otorgados por el conjunto del sistema bancario era a mediano y a largo plazo y después llegaron a exceder del 40 por ciento; pero en los años 1962-63 sólo el 30 por ciento del crédito de instituciones privadas era a plazos mayores de 360 días, y de esa parte una fracción más bien pequeña correspondía a préstamos industriales. En cambio, la misma proporción era del 60 por ciento en las operaciones de las instituciones de fomento, con una participación mucho más alta de los créditos a la industria. En otros países latinoamericanos, la proporción media de préstamos a largo y mediano plazo no parece exceder del 30 por ciento sobre el total, y en algunos casi no existen.

La responsabilidad que asumen las instituciones públicas en materia de crédito de largo plazo se refuerza en algunos países con la prohibición legal a los bancos comerciales de participar en ese tipo de operaciones. Cuando los emprenden, toman la forma de una renovación periódica de préstamos o sobregiros de corto plazo, con los recargos en el costo del préstamo y los factores de incertidumbre que envuelven las renovaciones sucesivas.

La generalizada escasez del crédito bancario lleva también consigo un alto costo para los usuarios. Por ejemplo, la tasa de interés que cobra la banca comercial en Caracas era de 7 por ciento en 1959 y había aumentado a 9 por ciento en 1963, aunque se trata de uno de los países en que es menos aguda la escasez del crédito. En el caso de Chile, la tasa del interés bancario corriente era 9 por ciento en 1945, habiendo subido a 10.4 por ciento en 1950, 13.5 por ciento en 1955 y 16.6 por ciento en 1960. En Colombia, la tasa de interés para créditos a más de 150 días, incluyendo comisiones y otras cargas, llega a cerca de 14 por ciento y los créditos de compañías de seguros a uno o dos años plazo tienen intereses del 15 por ciento.

La tasa de interés cobrada por los bancos en la Argentina era aproximadamente 7.5 por ciento en 1951, subió a 10.1 por ciento en 1960 y se estima en 14 por ciento en 1963.

En aquellos países donde los bancos comerciales no están autorizados para conceder préstamos de mediano y largo plazo, las mismas entidades bancarias suelen operar a través de empresas financieras subsidiarias que no están sometidas a regulaciones y controles igualmente estrictos. Los préstamos con-

---

<sup>16</sup> Esta última pudiera servir como ilustración de los cambios en los criterios generales de asignación de recursos a que puede dar lugar ese conjunto de responsabilidades, ya que en la distribución de sus créditos a largo plazo se han operado modificaciones que han venido a fortalecer apreciablemente la disponibilidad de recursos crediticios para la industria, cuya participación en esas operaciones aumentó desde poco más de 26 por ciento, en 1948-58 a casi 86 por ciento en 1959-63.

cedidos así pueden llevar consigo intereses y otros recargos que encarecen sustancialmente el crédito.

Por otra parte, salvo casos o períodos excepcionales, la mayor escasez del crédito bancario se refiere a créditos en moneda extranjera. Aunque los créditos de proveedores han venido aumentando su importancia relativa, su mayor costo y lo limitado de su plazo no permiten satisfacer las necesidades de los industriales latinoamericanos. Los bancos comerciales disponen de líneas limitadas de crédito en moneda extranjera. En el Perú, por ejemplo, las colocaciones de los bancos comerciales en moneda extranjera representaban un 10 por ciento de las colocaciones totales en 1938-39, porcentaje que fue bajando gradualmente hasta 0.2 por ciento en 1950-51; después aumentó hasta recuperar en 1962 un nivel de 9 por ciento.

Tanto el problema del plazo como el de la proporción que se requiere en moneda extranjera han venido aliviándose merced a los créditos externos canalizados principalmente a través del Banco de Exportaciones e Importaciones, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de otros organismos internacionales, como se verá con detenimiento en sección aparte.

La insuficiencia de la información estadística no permite examinar otros aspectos importantes acerca de la forma en que vienen influyendo la magnitud y la orientación del crédito bancario sobre el desarrollo industrial de los países latinoamericanos. Algunos antecedentes fragmentarios llevarían a pensar, por ejemplo, que en muchos casos se da una tendencia más bien conservadora en la adjudicación de préstamos entre las diferentes ramas industriales, en beneficio de las ya consolidadas, entre otras razones por la escasez de nuevos proyectos de inversión y por la mayor proporción de crédito a largo plazo que requiere el desarrollo de las nuevas iniciativas industriales. De igual manera, la preocupación y actividad que demanda continua renovación de los créditos a corto plazo influye para que los productores localicen las industrias en torno a los principales centros urbanos, donde son mayores las facilidades financieras, contribuyendo así a acentuar el proceso de creciente concentración industrial que se ha comentado en otras secciones.

Recuérdese, por último, que el acceso de la industria manufacturera a los recursos crediticios, tal como queda determinado por este conjunto de factores, ha de evaluarse a la luz de las exigencias de financiamiento que a su vez enfrenta la industria para la colocación de sus productos. Esas exigencias acaban traducéndose en un aporte neto mucho más modesto de los recursos crediticios para apoyar la expansión de las actividades industriales.

ii) *La organización y funcionamiento del mercado de valores.* La otra fuente externa de fondos para la expansión industrial, constituida por los aportes de capital nuevo, está asociada frecuentemente a los recursos que se canalizan a través del mercado de valores. De ahí que convenga detenerse en el examen del desarrollo alcanzado por estos instrumentos en América Latina y del papel que vienen desempeñando en la canalización de mayores recursos financieros hacia el sector de la industria manufacturera.

El cuadro 39 resume algunos indicadores de la actividad reciente de las bolsas de valores en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>17</sup> Son, en general, los países latinoamericanos donde el mercado de capitales muestra un desarrollo relativamente mayor, ya que entre los demás algunos no cuentan hasta ahora con bolsas de comercio y

---

<sup>17</sup> Estos antecedentes se muestran con fines puramente ilustrativos acerca de su actividad general en América Latina, pero no permiten deducirse comparaciones entre los países de que se trata en vista de la heterogeneidad de las transacciones que incluyen.

Cuadro 39

## INDICADORES DE LA ACTIVIDAD DE LAS BOLSAS DE VALORES EN OCHO PAISES LATINOAMERICANOS, 1962

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Uruguay	Venezuela
1. Número de bolsas de valores . .	3	21	2	2	3	1	1	1
2. Número de sociedades registradas								
a) Total . . . . .	552		372	107	350	115	...	91
b) Industrial . . . . .	351		150	63	138	20	...	30
3. Importancia relativa del volumen de transacciones (porcentajes)								
a) Relación entre transacciones totales y producto bruto interno	1.5	1.2	0.8	1.1	10.9	0.7	1.3	1.1
b) Relación entre transacciones de acciones y total del producto interno . . . . .	1.4	0.4	0.7	0.6	0.1	0.4	0.1	0.1
c) Relación entre transacciones de acciones industriales y producto industrial . . . . .		0.9	1.9	2.6	0.2	0.1		0.3
4. Relación entre transacciones de acciones industriales y transacciones totales (porcentajes) . . . . .	30	15 <sup>a</sup>	35	40	0.5 <sup>b</sup>	10	6.5	6

<sup>a</sup> La misma relación fue de 50 por ciento en 1960.<sup>b</sup> La misma relación fue de 6.3 por ciento en 1961.

en otros su actividad es menos importante o son menos eficaces las medidas que regulan su funcionamiento.

Aunque limitados así a las situaciones más favorables, esos antecedentes señalan la escasa importancia que han logrado alcanzar los mercados de valores en América Latina. En efecto, puede observarse que es relativamente pequeño el número de sociedades que se registran en las bolsas de valores correspondientes y escasa la significación de las operaciones bursátiles respecto a indicadores generales como el total del producto bruto interno. Con excepción de México, las relaciones entre ambos conceptos no llegan al 2 por ciento del producto, mientras en países como los Estados Unidos y el Japón han representado más de 11 y cerca de 20 por ciento en 1962 y 1963, y las proporciones que registran no son inferiores a 3 por ciento en otros como Canadá y España. En los países latinoamericanos, esas relaciones globales quedan determinadas en medida apreciable por la negociación de bonos y títulos públicos, de manera que las transacciones de acciones propiamente dichas representan proporciones todavía más bajas.

Dentro de ese cuadro general de debilidad del mercado de valores, las transacciones de acciones industriales tienden a mostrar situaciones relativamente más favorables, ya que en varios casos exceden el 30 por ciento del total de acciones que han sido objeto de transacción; pero su significado es igualmente pequeño en términos absolutos o en comparación con los niveles del producto industrial.

De otra parte, la escasa magnitud del mercado de valores en América Latina no suele corresponder a una etapa inicial de desarrollo de tales instrumentos, en la que, aunque sea a partir de niveles muy bajos, esté evolucionando favorablemente. Por el contrario, algunas de las instituciones que regulan estas operaciones son muy antiguas —las bolsas de valores de Buenos Aires y Río de Janeiro, por ejemplo, iniciaron oficialmente sus operaciones en 1854 y 1876, respectivamente— y en muchos casos alcanzaron volúmenes de transacciones sustancialmente más altos en períodos anteriores. De ahí que sus niveles actuales vengan a ser el resultado de un proceso de contracción persistente de sus actividades en términos reales.

Es elocuente a este respecto observar las tendencias que se ilustran en el gráfico XV, relativas a la evolución de los valores de las operaciones bursátiles deflacionadas por los respectivos niveles de precios internos.<sup>18</sup> El estancamiento o declinación de las operaciones en términos reales parece una característica bastante generalizada en América Latina, salvo en México, donde las tendencias que se registran desde 1956 sugieren la maduración de un mercado de valores verdaderamente significativo. Conviene precisar a este respecto que en muchos casos las disminuciones que se observan en el gráfico XV provienen en gran medida de los bonos y títulos públicos. Ha debido influir en esta tendencia el gradual reemplazo de la colocación de bonos en el exterior por la contratación directa de préstamos con las instituciones bancarias. Las transacciones de valores privados no han experimentado contracciones igualmente acentuadas. Sin embargo, las informaciones disponibles no siempre permiten clasificar las operaciones para examinar separadamente las tendencias de estas últimas, lo que sí puede hacerse por lo menos con respecto a seis de los ocho países incluidos en la comparación anterior limitándose a las transacciones de acciones industriales.

Los resultados referidos a estas últimas muestran tendencias algo más fa-

---

<sup>18</sup> Aunque sólo con respecto a algunos países fue posible disponer de informaciones anteriores al año 1950, las tendencias que muestra el gráfico XV parecen similares en todos ellos.

Gráfico XV

TENDENCIAS DEL VALOR A PRECIOS CONSTANTES DE LAS OPERACIONES  
BURSATILES EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1935-63  
(Millones de la unidad monetaria de cada país)

ESCALA SEMILOGARITMICA

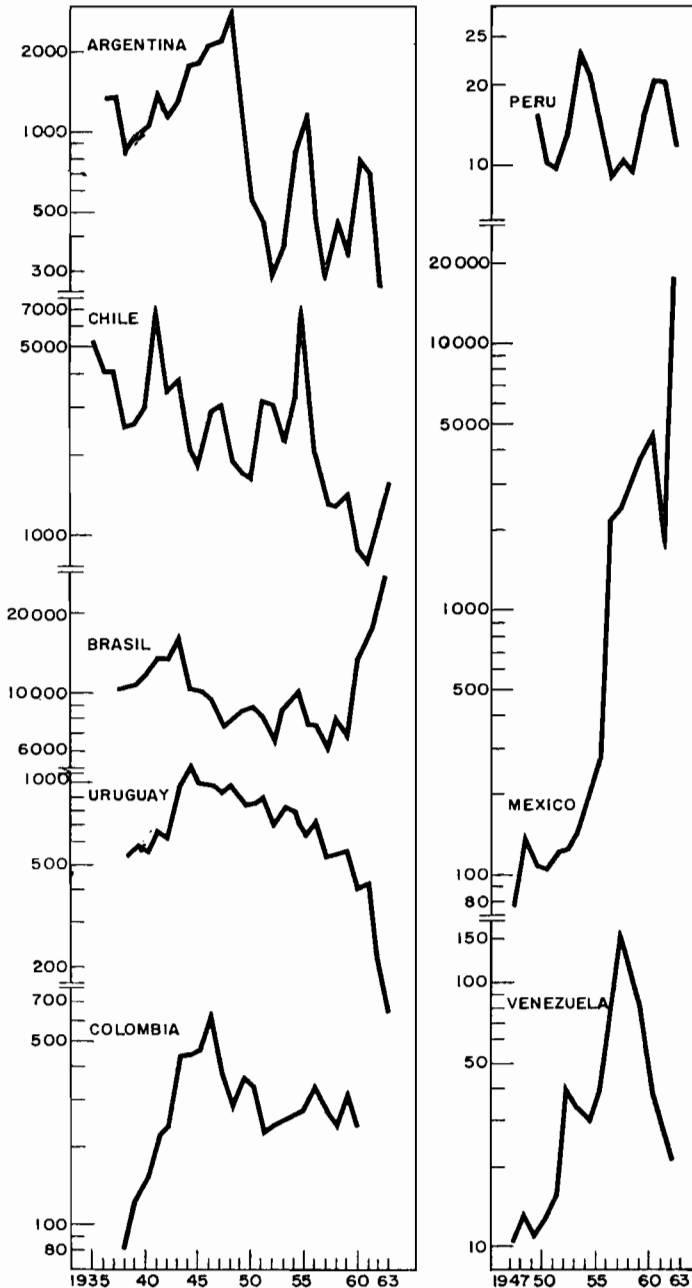


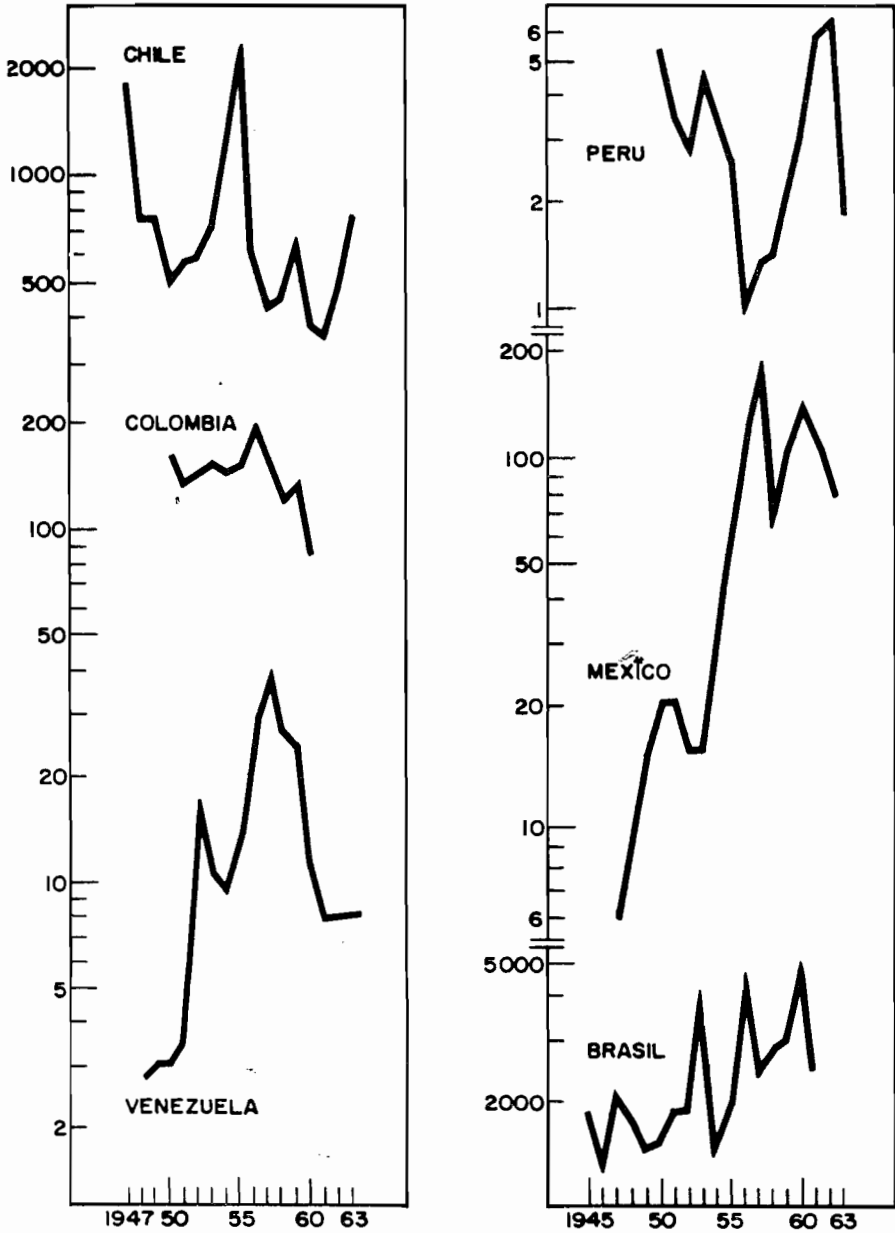
Gráfico XVI

EVOLUCION DE LAS TRANSACCIONES DE ACCIONES INDUSTRIALES EN  
LAS BOLSAS DE VALORES DE DETERMINADOS PAISES  
LATINOAMERICANOS, 1945-63

Valores a precios constantes

(Millones de unidades monetarias de cada país)

ESCALA SEMILOGARITMICA



vorables que las de las operaciones totales, pero aun así no queda de manifiesto un progreso efectivo a largo plazo. (Véase el gráfico XVI.) Pese a todo, al crecimiento particularmente rápido de las transacciones de valores industriales en México, aunque partiendo de valores iniciales muy bajos, se agregan en este caso evoluciones relativamente positivas en el Brasil y Venezuela.

Complementan estas consideraciones los gráficos XVII y XVIII, al ilustrar los cambios en los que pueden verse las relaciones entre las transacciones de valores y el producto interno —referidas a la economía en su conjunto y al sector industrial en particular— ocurridas durante los últimos veinte años, cuyas tendencias resultan más desfavorables que cuando se atiende al volumen absoluto de las transacciones. Incluso cuando este último no muestra declinaciones muy acentuadas, su comportamiento aparece a una luz bastante más desfavorable si se tienen en cuenta los aumentos que entre tanto han registrado los niveles de actividad económica general e industrial en particular. En varios países, el retroceso es extraordinariamente fuerte y ha llevado a que casi todos —con la excepción de México para el total de transacciones, pero no para las industriales— terminen mostrando relaciones que denotan una escasa significación respecto a la cuantía del producto.

Los indicadores a que se viene haciendo referencia sólo comprenden las transacciones que tienen lugar a través del mercado organizado de valores. En algunos países, como la mayoría de los centroamericanos, no existen instituciones especializadas en estas funciones, pero ni aún en los otros parecen canalizar sino una fracción del volumen total de transacciones. Por lo general, las nuevas empresas deben vender directamente al público las acciones que emiten, ya que éstas no son admitidas a cotización hasta haber alcanzado determinados requisitos. En cambio, muchas transacciones de valores de empresas existentes se efectúan a través de otros mecanismos, o mediante contactos directos entre empresas o de éstas con particulares. La mayoría de las negociaciones constituyen así operaciones de mercado libre, hasta el punto de que se estima que en el Brasil, aunque es legalmente obligatorio registrar las acciones en la Bolsa, el número de las que efectivamente se transan en el mercado organizado no excede probablemente de 50. En México, por su parte, se estima que las bolsas de valores operaron en 1963 sólo el 13 por ciento del volumen total. El 87 por ciento restante, comprendiendo las operaciones de la Nacional Financiera, el Banco de México y las instituciones privadas de crédito, se transó en el mercado libre.

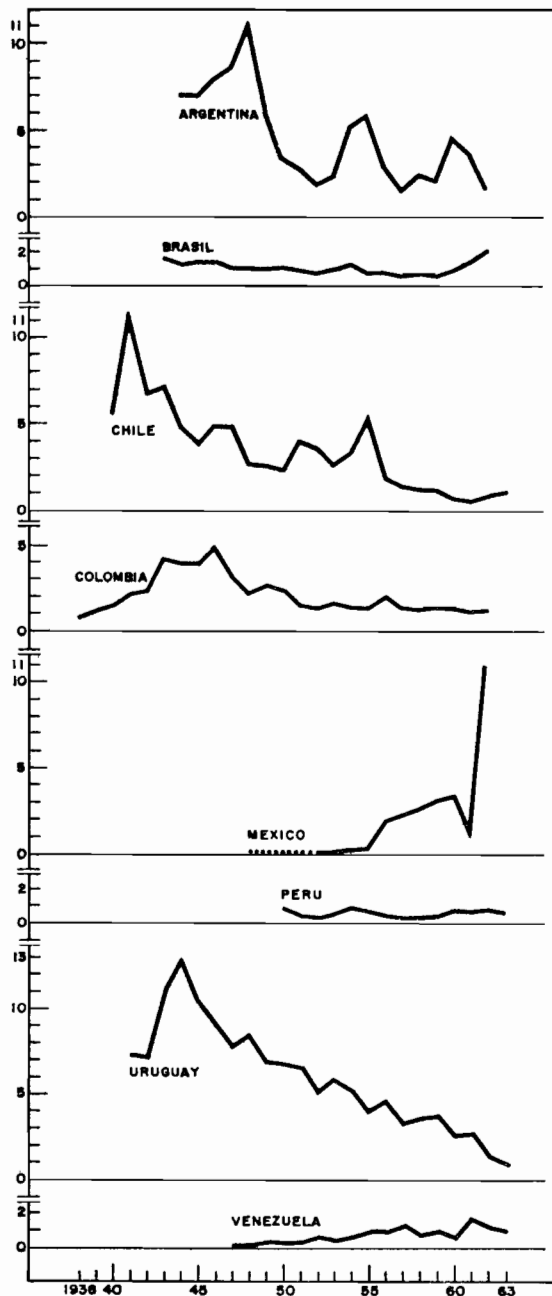
En suma, la declinación o el lento crecimiento de las transacciones reflejan en último término el traspaso de operaciones desde un mercado organizado pero débil a un mercado libre en que operan mecanismos de promoción más dinámicos. En algunos casos, esas traslaciones no han afectado tanto a las acciones industriales como a otros valores, lo que se ha traducido en un aumento de la participación de las primeras en el volumen total de transacciones. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la Argentina, donde las acciones industriales representaron 4 por ciento de las transacciones totales en 1930-39, 10 por ciento en 1940-49 y alrededor de 30 por ciento en 1960, y en Chile, donde las relaciones correspondientes han sido algo menos de 30 por ciento en 1941-47 y más de 35 por ciento en 1959-63. En cambio, declinó en Colombia (de 50 por ciento como promedio anual en 1950-59 a menos de 40 por ciento en 1960-63), Uruguay (de 12 por ciento en 1943-50 a 6.5 por ciento en 1961-63) y particularmente en México. En este último país, a pesar del fortalecimiento general del mercado de valores, el desarrollo y la eficacia de nuevos instrumentos han hecho que la proporción de transacciones de acciones industriales respecto al total de las operaciones canalizadas a través de las bolsas haya disminuido desde cerca de 20 por ciento en 1950 a menos de 1 por ciento en 1962-63.

Gráfico XVII

TENDENCIAS DE LA RELACION ENTRE LAS TRANSACCIONES BURSATILES  
Y EL PRODUCTO BRUTO INTERNO EN DETERMINADOS PAISES  
LATINOAMERICANOS, 1938-63

(Porcientos)

ESCALA NATURAL

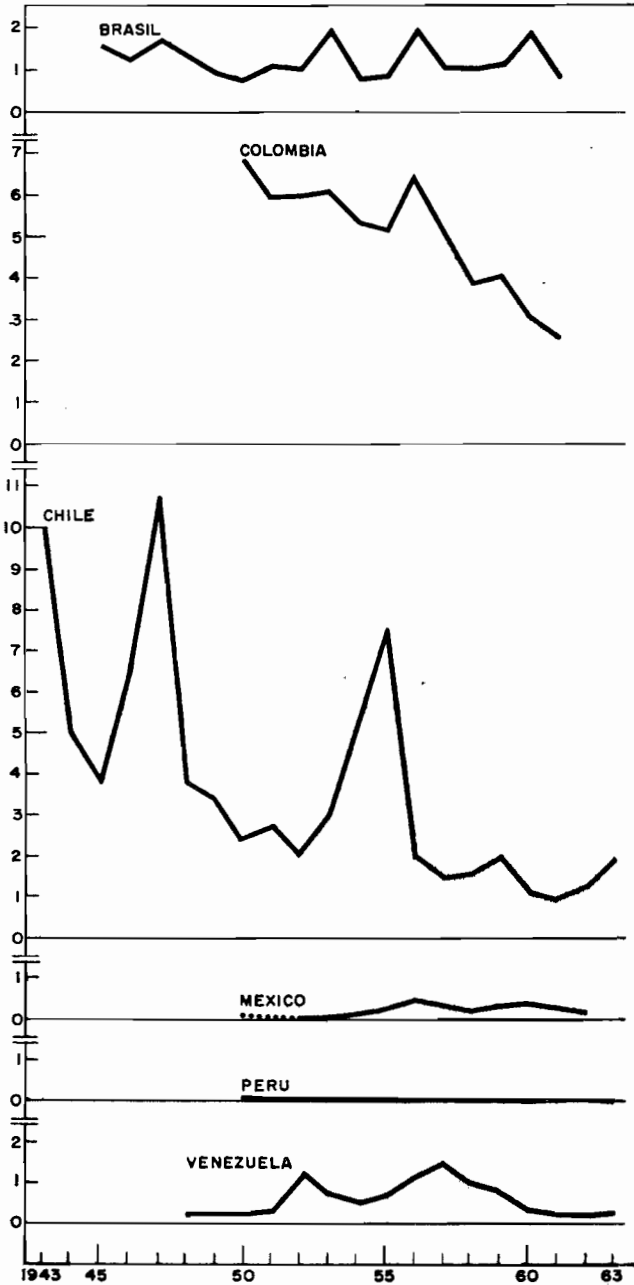


# Gráfico XVIII

TENDENCIAS DE LA RELACION ENTRE LAS TRANSACCIONES DE  
ACCIONES INDUSTRIALES Y EL PRODUCTO INDUSTRIAL  
EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS,  
1943-63

(Porcientos)

ESCALA NATURAL



En su conjunto, las tendencias señaladas llevan a poner en duda la justificación de la importancia que suele atribuirse al papel de los mecanismos tradicionales del mercado de valores como medio de fortalecer la canalización de recursos hacia el sector industrial. Se trata de un tema que justifica por sí solo más de una investigación especializada, y sobre el que apenas sí cabe formular aquí algunas consideraciones generales en vista de la inconsistencia de tales tendencias con los progresos indudables de la industrialización y el desarrollo económico global de América Latina.

Es probable que entre los factores que influyen en ese comportamiento a largo plazo pudieran encontrarse determinados vacíos, o inercia en las disposiciones que regulan el funcionamiento de las bolsas de valores para adaptarse a nuevas situaciones. Se ha hecho notar,<sup>19</sup> por ejemplo, que en lo fundamental y sin perjuicio de determinadas modificaciones posteriores, la organización y el sistema de trabajo actual de la Bolsa de Río de Janeiro están basados en una ley aprobada en 1895, sin que exista hasta el presente una institución pública que verifique la idoneidad de las empresas con acciones en manos del público, aunque todas ellas están obligadas a registrar sus acciones en la Bolsa.

Sin embargo, más que la eficacia de las disposiciones pertinentes, parecen contar otros factores relacionados con la estructura misma de la industria latinoamericana y que tienen necesariamente que imprimir determinadas características al mercado regional de capitales.

El carácter familiar de la propiedad de buena parte de las empresas, en primer lugar, determina escaso interés en que sus acciones sean transadas, a menos que se trate de una proporción suficientemente pequeña como para no modificar ese carácter familiar de su control. Las transacciones, pues, tienden a concentrarse en torno a las acciones de empresas que no tengan esas características, lo que en muchos casos se traduce en un número bastante pequeño. Así por ejemplo, de sólo 20 empresas industriales inscritas en la Bolsa de Lima, se transaron en 1963 acciones de 7, y de entre éstas las acciones de 4 empresas concentraron el 93 por ciento de las transacciones; en la Bolsa de Caracas se transaban acciones de 30 empresas industriales, pero a 5 de ellas correspondía el 90 por ciento de las transacciones; en Chile, 20 de las 150 empresas inscritas reunían alrededor de 70 por ciento de las operaciones totales sobre acciones industriales y en Colombia, de 63 empresas inscritas se transaron acciones de 48, concentrándose en 6 el 82 por ciento y en 3 el 71 por ciento de las transacciones.

Por igual razón, las sociedades anónimas industriales no siempre exhiben relaciones muy estrechas entre la expansión real de sus activos y las tasas de distribución de dividendos. También el carácter familiar de su propiedad facilita la distribución efectiva de utilidades por medios distintos al del reparto de dividendos —remuneraciones percibidas por el directorio y el personal directivo, por ejemplo— y hace que la valorización de las acciones —ligada más a la tasa de dividendos que al monto real de los activos que la respaldan— no interese en la medida en que no se les atribuye el carácter principal de títulos negociables, sino de mera expresión de la propiedad de la empresa.

Acaso esta última consideración contribuya a explicar otra de las tendencias más sorprendentes que se observa en la transacción de valores en las bolsas latinoamericanas. Se trata de una declinación a largo plazo en el índice de cotización de acciones respecto a las variaciones del nivel de precios

---

<sup>19</sup> Roberto Teixeira da Costa, "Bolsa, ações e o mercado de capitais", en *Jornal do Brasil* (Revista Econômica), 30 de enero de 1965.

internos, es decir, una disminución de esas cotizaciones en términos reales. Tales tendencias quedan reflejadas claramente en los gráficos XIX y XX, referidos el primero al total de acciones y el segundo a las de empresas industriales.

Por importantes que sean las reservas estadísticas que convenga tener en cuenta a propósito de los índices de cotización de acciones, derivadas de las complejidades que ofrece este tipo de mediciones, las tendencias parecen lo bastante pronunciadas para concluir que —con excepción de Venezuela— en muchos países latinoamericanos las acciones que se cotizan en las bolsas de valores vienen mostrando disminuciones en sus valores unitarios a precios constantes. El fenómeno se extiende también al caso particular de las acciones de empresas industriales, aunque es menor el número de países para los que se dispone de la información separada. Tampoco parece difícil concluir que tales tendencias, lejos de corresponder a lo ocurrido entre tanto con el valor real de los activos de las empresas que respaldan a esas acciones, constituyen una manifestación de la disociación observada entre el respaldo de activos reales y los dividendos que se distribuyen.

Como quiera que sea, se trata de una situación que no puede menos de desalentar la canalización de ahorros hacia la tenencia de acciones y títulos de renta variable a menos que vaya acompañada de un grado significativo de participación en las decisiones fundamentales de la empresa. Desde este punto de vista, la participación en las utilidades por vías distintas a la distribución de dividendos, reservada a un pequeño número de personas, desalienta a los pequeños accionistas, que a veces no logran siquiera recuperar el valor reajustado de sus inversiones.

Se superpone a ello otro factor estructural básico, derivado del propio nivel y características de la distribución del ingreso en América Latina, cuyo alto grado de concentración se traduce en que sea escasa o nula la capacidad de ahorro de amplísimos sectores de la población. La posibilidad de participar en la suscripción de acciones queda así circunscrita a un sector pequeño de altos ingresos.

Aunque esa potencialidad exista también en determinados grupos de sectores medios, la inversión en acciones industriales tiene que competir con otras finalidades y aspiraciones de formas de vida más avanzadas, que se traducen por ejemplo en proporciones más o menos apreciables del ingreso dedicadas a la adquisición de bienes de consumo duradero. El financiamiento de la vivienda ha constituido otro objetivo hacia el que se ha orientado buena parte de la capacidad de ahorro de estos sectores. Según las alternativas de la política económica, han surgido también con frecuencia oportunidades, en gran medida de naturaleza especulativa, que suponían estímulos muy superiores a los del mercado organizado de valores.

Hasta la adquisición de oro y divisas era a menudo una forma alternativa de inversión muy atrayente para quienes podrían ser potencialmente tenedores de acciones industriales.<sup>20</sup>

Como consecuencia inevitable de esos factores y aunque en muchos casos

---

<sup>20</sup> Incluso en un país como Venezuela, de mucha mayor estabilidad en el nivel de precios y la política cambiaria que otros países latinoamericanos y donde el ahorro personal se ha orientado tradicionalmente hacia las cuentas de ahorro de los bancos comerciales, se observan procesos de esta naturaleza. El mercado de valores decuplicó sus operaciones entre 1947-50 (primeros años de funcionamiento de la Bolsa) y 1956-1959; pero como consecuencia de la instauración del control de cambios y la devaluación del bolívar en 1960, el movimiento de divisas en la misma Bolsa de Comercio alcanzó rápidamente niveles muy superiores a los de las operaciones en acciones, las cuales descendieron a un nivel que apenas duplica el de los primeros años.

Gráfico XIX

INDICE DEFLACIONADO DE LA COTIZACION DEL TOTAL DE LAS  
ACCIONES EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1935-63

(1950 = 100)

ESCALA NATURAL

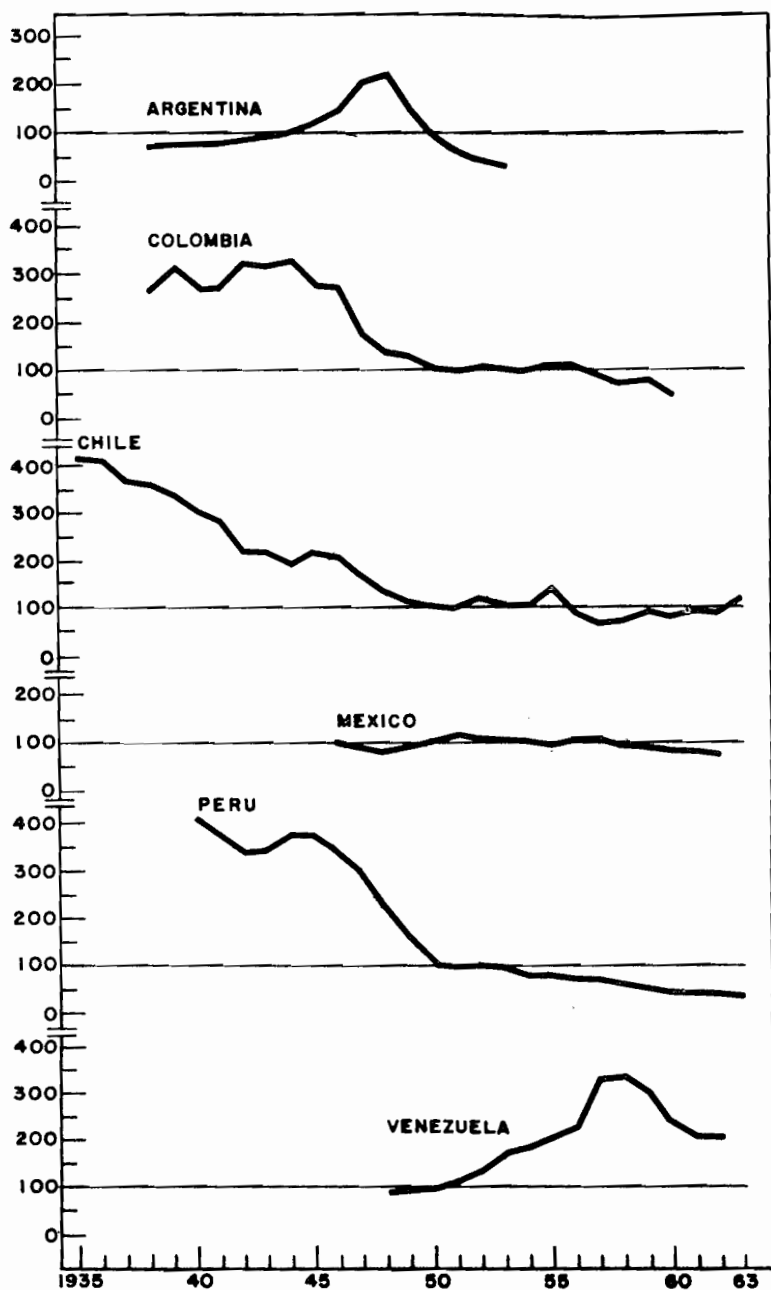
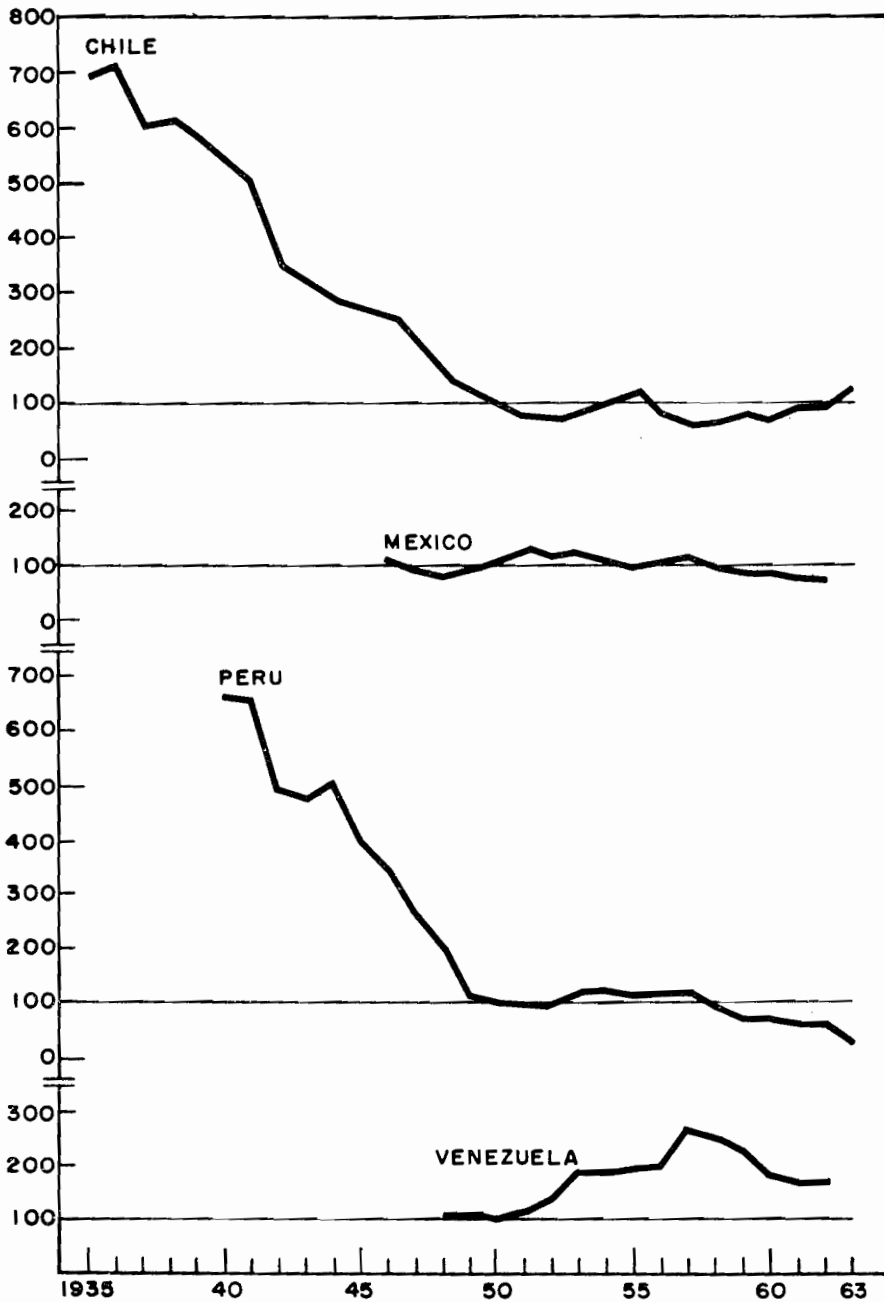


Gráfico XX

CHILE, MEXICO, PERU Y VENEZUELA: INDICE DEFLACIONADO  
DE LAS ACCIONES INDUSTRIALES, 1935-63  
(1950 = 100)

ESCALA NATURAL



sea relativamente grande el número total de accionistas, hay un alto grado de concentración de las acciones en pequeños grupos de personas. Por ejemplo, se estima que en Colombia el 1 por ciento de los accionistas tiene el 70 por ciento del valor de las acciones, en tanto que el 90 por ciento de ellos sólo posee el 10 por ciento de ese valor; en Chile se estima asimismo que el 5 por ciento de los accionistas es dueño del 69 por ciento de las acciones, en tanto que el 50 por ciento de aquéllos posee sólo el 1.4 por ciento del valor accionario.

En tales condiciones, es explicable que la mayoría de las empresas prefieran colocar sus acciones en grupos reducidos de personas —muchas veces de índole familiar— y mediante operaciones directas, rehusando operar en un mercado organizado que no ofrece grandes perspectivas de captación de recursos adicionales e impone en cambio mayores esfuerzos de promoción y una organización más compleja. A su vez, se facilita así que las empresas se ajusten a una política de distribución de utilidades como la mencionada, lo que viene a reforzar la insuficiencia de los estímulos para ampliar la participación de nuevos accionistas.

Mejores resultados parece haber tenido en años recientes la incorporación de otros sistemas de canalización indirecta de ahorros hacia la suscripción de acciones, bajo las modalidades de sociedades financieras o fondos mutuos de inversión. De esta naturaleza son los fondos Crecinco, el primero y más importante de los cuales se constituyó en el Brasil en 1957, después de algunas tentativas de *underwriting* que no lograron mucho éxito. Después se han desarrollado sociedades de esta índole en otros países de la región, entre ellos la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. Sus métodos de captación de ahorros han sido más ágiles y flexibles, pero de todos modos su desarrollo ulterior no es enteramente independiente del progreso y perfeccionamiento del mercado de valores en su conjunto.

Otra forma de abordar el problema, que merece considerarse en forma especial, la presenta México, donde el financiamiento de la industria a través del mercado de valores se ha hecho en forma indirecta. Por una parte, la Nacional Financiera ha emitido sus propios valores para captar recursos del mercado de capitales, orientándolos posteriormente en proporción importante hacia el sector industrial. Por otra parte, el sistema bancario oficial y privado, como consecuencia de la intervención directa del Banco de México, se convirtió en uno de los promotores básicos del mercado de valores, al aumentar en sus activos la cartera de valores públicos y privados, parte de ellos constituido por obligaciones hipotecarias industriales. De esta manera ha podido compensarse en parte la débil participación del público ahorrador en el mercado directo de acciones industriales.

En conjunto, los antecedentes expuestos destacan la necesidad de estudiar en toda su profundidad la experiencia que ha venido recogiendo acerca del funcionamiento del mercado de valores en los países de la región, tanto desde el punto de vista institucional y de las disposiciones legales vigentes como de los factores estructurales que inevitablemente tienen que influir en él. A la luz de estos últimos, parecería necesario examinar incluso cuál es el papel fundamental que esos instrumentos podrían cumplir en las condiciones particulares en que se encuentran las economías latinoamericanas. Así, por ejemplo, frente a las posibilidades limitadas que pudiera ofrecer el ahorro personal en atención al nivel y distribución del ingreso, el papel más importante podría ser el de facilitar la transferencia de recursos financieros entre las propias empresas, de manera que contribuyan a una aplicación más racional y eficaz de la potencialidad de reinversión de utilidades. En cualquier caso, a lo primero parece venir atendiendo recientemente con mejores resultados, a través de nuevos métodos como los indicados; frente a la importancia

fundamental de lo segundo, en cambio, los instrumentos tradicionales no parecen bastante eficaces, ni tampoco se han desarrollado con amplitud nuevos instrumentos que vengan a fortalecerlos o sustituirlos. Quedaría así un vacío institucional en materia de financiamiento que debería estudiarse a fondo, incluyendo el análisis detenido de las experiencias regionales que —como ocurre con las de México— parecen ofrecer posibilidades fructíferas.

### c) *Préstamos de entidades extranjeras e instituciones internacionales*

Las consideraciones formuladas en secciones anteriores permiten concluir que existen posibilidades importantes de acrecentar la disponibilidad de recursos financieros nacionales para la expansión industrial, provenientes de fuentes internas y externas a las empresas. Pero aun así, las medidas de política económica encaminadas a concretar esas posibilidades encontrarían limitaciones que derivan, de una parte, de los propios niveles de ingreso por habitante prevalecientes en la región, y de otra, de la capacidad para importar que resulta indispensable para traducir los recursos financieros internos en términos de maquinarias y otros bienes que han de adquirirse en el exterior. En ese sentido, la movilización de préstamos extranjeros, como complemento del ahorro interno y refuerzo temporal de la capacidad para importar, ha venido adquiriendo creciente importancia en el financiamiento del desarrollo económico general y de la industria manufacturera latinoamericana. De ahí que convenga examinar algunos antecedentes acerca de su importancia relativa, así como la medida en que se ha logrado canalizarlos hacia el sector industrial, en comparación con los destinados a otros sectores económicos.

Para aliviar la escasez de capital de trabajo, siempre se han utilizado recursos externos, en forma de importaciones con pago diferido y créditos comerciales a corto plazo. Su importancia ha sido muy variable para los distintos países, de acuerdo con su grado de industrialización y su disponibilidad interna de recursos. Así, por ejemplo, en la Argentina las importaciones con pago diferido representaron el 3 por ciento del valor de las importaciones totales en todo el período 1951-63, pero en los años 1960-62 llegaron al 10 por ciento de ese total (145 millones de dólares anuales por término medio), mientras que los créditos comerciales a corto plazo en el mismo período mostraban un saldo neto negativo. En otros países latinoamericanos, las importaciones con pago diferido han fluctuado entre el 5 y el 15 por ciento del valor de las importaciones totales.

Sólo desde 1950 comienza a adquirir importancia permanente el crédito externo a largo plazo, merced a la actividad crediticia de algunos organismos financieros internacionales y bancos extranjeros, cuya acción había sido anteriormente esporádica.

El más antiguo de los organismos externos que han prestado su apoyo a las actividades industriales en América Latina es el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos (Eximbank), que ha sido la principal fuente de créditos norteamericanos para fines no militares desde la segunda guerra mundial. Hasta fines de 1963, el total de préstamos autorizados a los países latinoamericanos para aplicarlos a actividades manufactureras alcanzó a más de 900 millones de dólares, lo que equivale a alrededor del 26 por ciento de sus operaciones totales en la región.

El Banco Mundial, por su parte, ha tenido una participación mucho menos significativa en la financiación de la industria latinoamericana, tanto en términos absolutos como relativos, ya que sólo un 3.9 por ciento de los préstamos autorizados durante el período 1950-61 fueron destinados a ese sector. Esto se debe en gran parte al criterio con que orienta sus actividades, pues

evita otorgar préstamos que puedan competir con el capital privado de los países que lo integran. En cambio, uno de sus organismos dependientes, la Corporación Financiera Internacional creada hace pocos años, se ha dedicado especialmente a financiar proyectos industriales y está facultada para hacer inversiones en acciones de capital y para conceder préstamos a empresas privadas sin garantía gubernamental.

Aparte del Eximbank, otras formas de cooperación financiera estadounidense han sido administradas sucesivamente por varios organismos: la Administración de Cooperación Económica, la Agencia de Seguridad Mutua, la Administración de Cooperación Internacional, la Administración de Operaciones en el Exterior —que a su vez administró la mayor parte de los recursos de la ley 480— y finalmente la Agencia para el Desarrollo Internacional. Esta última absorbió, además de los anteriores, al Fondo de Préstamos de Desarrollo, y actualmente se encarga de coordinar el esfuerzo de todos los organismos del Gobierno de los Estados Unidos relacionados con la Alianza para el Progreso. Hasta ahora, las actividades industriales no han sido objetivo principal de esas entidades, pero su aporte no carece de importancia.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de creación más reciente, contempla entre sus objetivos el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo y de estímulo a las inversiones privadas. Hasta ahora, ha destinado el 18 por ciento de sus créditos autorizados a proyectos industriales, aunque dicho porcentaje es bastante mayor si sólo se consideran los recursos ordinarios y el fondo de operaciones especiales.

Otras entidades financieras del exterior han comenzado a participar en los últimos años en el financiamiento de la industria latinoamericana. Se encuentran en este caso el Kreditadstad, de Alemania; el Banco de Exportación e Importación, del Japón; el *pool* bancario francés encabezado por el *Crédit Lyonnais*; el Banco de Crédito per il Lavoro a l'Estero, de Italia, etc. Habría que incluir también en este grupo a la Agrupación de la Comunidad del Atlántico para el Desarrollo de la América Latina (ADELA), recientemente creada, que acaba de iniciar sus operaciones.

El monto global de los préstamos externos aprobados por ese conjunto de organismos para financiar actividades industriales en América Latina desde 1940 hasta 1963 asciende a unos 1 300 millones de dólares, de los cuales corresponde el 71.5 por ciento al Eximbank, el 11.9 por ciento al BID, el 9.8 por ciento al Banco Mundial y sus organizaciones dependientes, el 5.8 por ciento a operaciones del Programa de Seguridad Recíproca y el 1 por ciento a otras entidades.

La forma en que han venido aumentando sus operaciones se refleja en el hecho de que los promedios anuales han sido de 6.5 millones de dólares durante 1940-49, 36 millones en 1950-54, 73.6 millones en 1955-59 y 165.9 millones en 1960-63.

Circunscribiendo el análisis a lo ocurrido durante el decenio 1951-60, se concluye que el volumen total de préstamos para fines industriales desembolsados por esas entidades representa un 20 por ciento del total de créditos a largo plazo recibidos por los países de América Latina, y equivalen a cerca de 10 por ciento de los créditos internos a largo plazo destinados al sector industrial.<sup>21</sup>

Las relaciones son muy diferentes según los países que se consideren. Para

---

<sup>21</sup> Conviene advertir el carácter aproximado de las cifras que vienen presentándose, que en muchos casos son resultado de estimaciones sin que existan suficientes informaciones básicas en su apoyo. Los criterios utilizados para elaborarlas se describen en el anexo estadístico.

algunos de ellos, generalmente los de menor tamaño relativo y menor desarrollo industrial, en los que es particularmente débil la disponibilidad de créditos internos a largo plazo, los créditos externos, por pequeña que sea su cuantía absoluta, adquieren una importancia relativa muy alta. Sin embargo, tales créditos han tendido a concentrarse en aquellos países de América Latina que han alcanzado más alto grado de industrialización y cuyos mercados internos son también de mayor dimensión y más amplia la disponibilidad de crédito interno a largo plazo.

Así, por ejemplo, el 88.7 por ciento de los préstamos autorizados por el Eximbank y el 89.5 por ciento de sus desembolsos efectivos ha estado orientado hacia cuatro países —la Argentina, el Brasil, Chile y México—, mientras otros tres —Colombia, Perú y Venezuela— recibieron un 7.6 por ciento de los desembolsos, quedando sólo un 2.9 por ciento para los países restantes. Los préstamos del BID se distribuyeron entre esos tres grupos de países en proporciones de 64.9, 14.7 y 20.4 por ciento, y los de la Corporación Financiera Internacional fueron respectivamente de 64, 34.6 y 1.4 por ciento.

Desde el punto de vista de su distribución dentro del sector industrial, sobre todo en aquellos países que han recibido un mayor porcentaje de préstamos externos, los recursos se han orientado de preferencia hacia algunas ramas como las de hierro y acero, papel y celulosa, industria química y cemento, cuyos requerimientos de capital son altos. Es probable, en cambio, que menos del 10 por ciento se haya orientado hacia la mediana industria, a través de bancos industriales y de otros organismos nacionales similares.

En gran medida, la orientación de los préstamos hacia determinadas industrias se ha visto influida por la disponibilidad de proyectos que satisfagan las exigencias de los organismos prestamistas. De ahí que las posibilidades de canalizar una proporción más alta hacia industrias de menor tamaño dependan hasta cierto punto de la eficacia de las oficinas de planificación de los países latinoamericanos para diseñar planes de desarrollo sectorial que permitan operar con mayor flexibilidad, así como de los mecanismos estatales especializados que orienten la concesión de préstamos externos a industrias medianas y pequeñas.

Por lo que toca a las modalidades en la concesión de préstamos externos, una de las características que asume mayor importancia para los industriales latinoamericanos es el plazo de amortización, ya que, aunque hasta ahora no ha sido especialmente prolongado —raras veces va más allá de 8 a 10 años—, resulta por lo menos muy superior al que puede obtenerse de fuentes nacionales. Igualmente favorables son las tasas de interés, que normalmente fluctúan entre 5.5 y 6 por ciento, frente a las tasas mucho más elevadas de los créditos internos a largo plazo o las que resultan de la constante renovación de créditos a corto o mediano plazo con la banca nacional. No siempre ocurre lo mismo, en cambio, con el crédito de proveedores, que a veces implica recargos en el precio básico, además de intereses del proveedor o de la agencia de seguros que lo sustituye y la comisión por aval de un banco del país comprador, cuya intervención se exige siempre.

Frente a los aspectos positivos que se acaban de señalar, suelen advertirse también algunas dificultades que a menudo se asocian a la utilización de los préstamos externos con fines industriales. Entre otras —por ejemplo, la que se refiere al retraso entre la autorización y el desembolso de los créditos— se menciona la obligación, que frecuentemente acompaña a los préstamos, de adquirir los artículos importados en el país de origen del crédito, lo que muchas veces se traduce en condiciones menos favorables a las que podrían obtenerse si se dispusiera libremente de los recursos financieros.

#### d) *Aportes directos de capital extranjero*

Los mismos factores de insuficiencia del ahorro interno y dificultades para traducirlo en términos de importaciones de maquinaria y equipo productivo, que han llevado a atribuir particular importancia a los préstamos externos, han hecho también del estímulo a la inversión extranjera directa un objetivo importante de la política de financiamiento de los países latinoamericanos. Se trata, además, no sólo de canalizar recursos financieros adicionales, sino de la potencialidad que suele asociarse a la inversión extranjera como vehículo de transmisión tecnológica y asimilación de formas más avanzadas de organización y administración de los procesos productivos. Esos aportes positivos deben confrontarse con las desventajas que pueden ofrecer las inversiones directas de capital, en comparación con los préstamos externos, desde el punto de vista de su costo a largo plazo —por el flujo permanente de remesas a que dan lugar— y del carácter competitivo que pueda tener en muchos casos respecto de las empresas nacionales. Así, pues, no sólo interesa su carácter, sino también las modalidades con que opera; la medida en que viene a contribuir al desarrollo de iniciativas nuevas —que suponen mayores exigencias técnicas y de capital— o en que se orienta hacia líneas de producción que estarían al alcance inmediato de las capacidades nacionales; la medida en que representa efectivamente mayores niveles de eficiencia y productividad, o en que se adapta a las condiciones generales imperantes con mayor o menor pasividad.

En la mayoría de los casos la política seguida por los países latinoamericanos respecto a las inversiones extranjeras orientadas especialmente hacia el sector manufacturero se ha diferenciado poco de la que se ha seguido respecto a la inversión extranjera en general, y no parece haber incorporado muchos criterios selectivos que la canalicen de preferencia hacia aquellas ramas industriales en que cuentan más la alta densidad de capital y las exigencias tecnológicas.

La preocupación por atraer una mayor corriente de inversiones extranjeras directas ha sido particularmente patente desde mediados de la década de los años 50. Sus manifestaciones concretas quedan en gran parte involucradas en medidas generales de política económica, que respondían también a otros objetivos, como ha ocurrido con la disminución o abolición del control de cambios sobre operaciones financieras y la eliminación de obstáculos al movimiento de capitales, además de los esfuerzos generales por acrecentar la estabilidad de las economías internas. A esas medidas generales se añade una gran variedad de disposiciones especiales, relativas a concesiones tributarias y otros incentivos, garantía de remesa de utilidades y repatriación de capitales para las inversiones en actividades determinadas, regímenes especiales de depreciación acelerada, etc. Sin embargo, y hablando en general, no existe una reglamentación orgánica, y la sucesión de medidas parece no ser tanto el fruto de una política claramente definida como de una tendencia a no rezagarse frente a los estímulos que van ofreciendo otros países que compiten por las mismas fuentes de capital foráneo.

Tampoco existen restricciones legales importantes ni disposiciones que supongan un trato preferente a las empresas nacionales. Las leyes generales de fomento industrial y demás estímulos y franquicias se extienden así automáticamente, con escasas excepciones, a las empresas extranjeras. De otra parte, se ha estimulado la constitución de empresas mixtas, que asocien el capital nacional con el capital privado extranjero, en la idea de que esa asociación representaría algunas ventajas en comparación con la inversión extranjera propiamente dicha.

Cabría, pues, sistematizar algunos antecedentes acerca de los efectos de esa

política, tanto en términos de la cuantía absoluta de inversiones extranjeras que se ha logrado canalizar hacia el sector industrial y su relación con el total de los aportes externos directos, como de su distribución por países y su asignación a ramas y actividades industriales específicas, así como de otras modalidades específicas con que vienen operando.

Una vez más, la información estadística impone importantes limitaciones. Entre otras, los antecedentes disponibles suelen circunscribirse a las inversiones norteamericanas, sin ofrecer iguales detalles sobre las de otros países, aun reconociendo que los Estados Unidos ocupan una posición preponderante desde el punto de vista de la cuantía global de las inversiones extranjeras directas en la región.

Miradas a largo plazo, las inversiones directas de capitales estadounidenses en América Latina no parecen mostrar un crecimiento particularmente rápido, en comparación con los niveles de precrisis o con la participación que tienen en otras áreas. En efecto, se estima que hasta 1929 se habían acumulado en América Latina alrededor de 7 220 millones de dólares (a precios de 1959) en inversiones directas norteamericanas, pero después de la crisis su cuantía disminuye violentamente para recuperarse después con relativa lentitud y alcanzar niveles similares al indicado en los años 1954-55. En 1962, la inversión directa total es sólo un 12 por ciento superior a la de 1929. Esta evolución contrasta con la que experimentaron las inversiones directas norteamericanas en las otras áreas del mundo. A partir de niveles similares en 1929 —7 820 millones de dólares (a precios de 1959)—, que recuperan de nuevo alrededor de 1940, muestran un crecimiento sostenido que se acelera después de 1955, de manera que en 1962 su cuantía es dos veces y media la de 1929. Como consecuencia de tales tendencias, la inversión norteamericana en América Latina, que en 1929 representaba casi la mitad de la inversión extranjera de ese país en todo el mundo, disminuye persistentemente su importancia relativa: de 40 por ciento en 1940 y 1950, desciende a 34 por ciento en 1955 y a menos de 23 por ciento en 1962.

Dentro de ese cuadro general se observan diferencias significativas en la participación que corresponde a las inversiones en la industria manufacturera. En las otras áreas, estas últimas siguen una evolución paralela a la inversión total, manteniendo su participación, con muy pequeñas variaciones, alrededor de 40 por ciento. No ocurre igual con la participación de la inversión en la industria manufacturera dentro de la inversión total norteamericana en América Latina, la que aumenta desde 6.6 por ciento en 1929 a 7.6 por ciento en 1940, 16.5 por ciento en 1950, 20.8 por ciento en 1955 y 22.3 por ciento en 1962. Así, pues, aunque ha logrado aumentos importantes, esta participación no ha llegado a niveles comparables con los que ha mantenido persistentemente en el resto del mundo.

Las inversiones directas de otros países en América Latina (especialmente Francia, Italia, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Suecia, etc.) han tenido una evolución diferente, pues las dos guerras mundiales que afectaron fuertemente las economías de esos países frenaron su expansión prácticamente durante todo el período 1915-50. Desde la segunda mitad de la década del 50, la inversión europea viene cobrando creciente importancia, pero aun así hasta 1962 su cuantía total no llegaba a la quinta parte de la correspondiente a las inversiones norteamericanas.<sup>22</sup> En cambio, la partici-

---

<sup>22</sup> En Venezuela, por ejemplo —excluidos el petróleo y la minería— a fines de 1964 del total de las inversiones directas procedentes de ocho países europeos, las asignadas a actividades industriales constituían cerca de 45 por ciento, mientras que esa proporción era algo inferior a 40 por ciento en el caso de las inversiones estadounidenses.

pación que corresponde a inversiones en la industria manufacturera parece relativamente mayor, aunque no se dispone de información cuantitativa suficiente para precisarla.

En cuanto a la distribución de las inversiones estadounidenses según países de la región, los antecedentes básicos que la caracterizan pueden verse en el cuadro 40, del que se desprenden al menos dos consideraciones principales. Se trata, en primer término, de la concentración relativamente alta que muestran las inversiones industriales en un número limitado de países, y en segundo lugar, de las variaciones muy apreciables que exhibe de un país a otro la proporción, con respecto al total de las inversiones directas, de aquéllas que se canalizan hacia la industria manufacturera.

Como puede observarse, tres países —la Argentina, el Brasil y México— absorben casi el 80 por ciento de todas las inversiones directas norteamericanas en la industria de América Latina, proporción que se acerca al 90 por ciento si se añade Venezuela. En los tres países primeramente indicados, las inversiones industriales representan más de 50 por ciento de los correspondientes totales de inversiones directas. Esa participación es muy superior a la que registran los demás países: 39 por ciento en Uruguay, pero con magnitudes absolutas relativamente pequeñas; 26 por ciento en Colombia; 14 por ciento en el Perú, y menos del 10 por ciento en todos los países restantes, incluidos algunos de relativo avance industrial como Chile, en que la misma proporción apenas es de 4 por ciento.

Es fácil advertir la coincidencia entre esa canalización geográfica y la magnitud de los respectivos mercados internos, cuyos efectos no parecen verse atenuados por la relativa uniformidad de la política que siguen casi todos los países respecto a la inversión extranjera, que desde este punto de vista pudiera haberse traducido en una distribución más equilibrada de esos recursos. Se explica que así sea, entre otras razones, por el hecho de que generalmente esas inversiones se han orientado hacia la sustitución de importaciones con vistas al mercado interno, y sólo excepcionalmente —como se verá luego— al desarrollo de actividades que pudieran traducirse en la exportación de productos manufacturados, en cuyo caso la dimensión de esos mercados no sería un factor igualmente relevante.

Por lo que toca a la distribución de la inversión extranjera por ramas industriales, las agrupaciones que ofrece la información disponible suelen ser demasiado generales para calificarlas con relativa precisión como dinámicas o vegetativas o en cuanto al grado de asimilación tecnológica y densidad de capital que implica su desarrollo. En el caso particular de las inversiones directas norteamericanas, su distribución parece haber venido modificándose en consonancia con los cambios generales que ha experimentado la industria en América Latina. Así, por ejemplo, en 1929 las inversiones en “productos alimenticios” equivalían a más de la mitad de la inversión manufacturera y a más de las tres cuartas partes si se añadían las industrias “químicas” y los “vehículos motorizados y equipos”.<sup>23</sup> Posteriormente, la participación de los “productos alimenticios” ha venido disminuyendo (20.2 por ciento en 1950 y 14.4 por ciento en 1955); también disminuyó ligeramente la participación de los “vehículos motorizados y equipos” (13.4 en 1929 y 11.2 en 1955),<sup>24</sup> en tanto que aumentaron su participación las “industrias químicas”

<sup>23</sup> Véase U.S. Department of Commerce, *U.S. Investments in Latin American Economy* (Washington, 1957), p. 140 (cuadro 39).

<sup>24</sup> Las nuevas inversiones norteamericanas en esta rama seguramente han hecho aumentar la proporción indicada después de 1955. Las inversiones de países europeos también han tendido a concentrarse en ella. Sin embargo, no hay información disponible para precisar estos cambios.

Cuadro 40

MAGNITUD E IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS INVERSIONES  
DIRECTAS ESTADOUNIDENSES EN LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA LATINOAMERICANA, 1963

(Millones de dólares y porcentajes)

	Total de las inversiones directas a	Inversiones directas en la industria a	Proporciones de la inversión en la industria respecto al total de la inversión directa
Argentina . . . . .	828	454	55
Brasil . . . . .	1 128	663	59
Chile . . . . .	768	27	4
Colombia . . . . .	465	120	26
México . . . . .	907	503	55
Panamá . . . . .	620	12	2
Perú . . . . .	448	64	14
Uruguay . . . . .	51	20	39
Venezuela . . . . .	2 807	202	7
Otros países latinoamericanos . . . .	635	29	5
Total . . . . .	8 657	2 103 <sup>b</sup>	24

FUENTE: *Survey of Current Business*, agosto de 1964.

<sup>a</sup> Valores en libros, generalmente a costo original depreciado, que no reflejan necesariamente valores corrientes de reposición.

<sup>b</sup> En la fuente original el total no coincide con la suma de las inversiones por países.

(de 10.4 por ciento a 29.8 por ciento), los “productos de goma” (a 11.4 por ciento), las “metálicas” (de 1.3 a 3.8 por ciento) y las de “maquinaria eléctrica” (de 3.0 a 9.4 por ciento). Las demás ramas industriales mantuvieron una participación casi constante (alrededor de 17 por ciento). Como resultado de este proceso, en 1955, casi un tercio de la inversión norteamericana en manufacturas estaba concentrada en las “industrias químicas” y una proporción algo mayor en “alimentos”, “productos de goma” y “vehículos motorizados y equipos”. Las “industrias químicas” se han localizado principalmente en México y la Argentina, las de “alimentos” en la Argentina y el Brasil, y las de “vehículos motorizados y equipos” en México, el Brasil y Venezuela.

Otras informaciones nacionales ofrecen algunas indicaciones más acerca de la orientación de la inversión extranjera directa en actividades manufactureras en países determinados. Así, por ejemplo, se estima que en el caso del Perú un 86 por ciento del total se ha concentrado en la refinación de petróleo y la metalurgia de metales no ferrosos, en tanto que el 14 por ciento restante se ha distribuido en una amplia gama que incluye industrias alimenticias (harina de trigo, aceites y grasas comestibles), industrias textiles, del calzado y vestuario, curtido de pieles, químicas y farmacéuticas, cemento y mecánicas. En la Argentina, algo más del 40 por ciento se orientó hacia los productos medicinales, industrias alimenticias y de bebidas, textiles, artículos eléctricos simples, tabaco, caucho, pinturas y barnices, perfumería y artículos de tocador; el 10 por ciento prefirió las industrias agrícolas y forestales, frigoríficos y subproductos ganaderos, y menos del 40 por ciento se orientó hacia la metalurgia, maquinarias y afines, productos químicos industriales, materiales de construcción, vidrios y material plástico.

En conjunto, estas indicaciones fragmentarias llevarían a pensar que no ha

habido criterios definidos que hubiesen procurado orientar la inversión extranjera hacia determinadas actividades manufactureras que eran más difíciles de atender mediante la movilización de recursos internos. Más bien parecería haberse distribuido a todo lo ancho de la estructura industrial latinoamericana, participando en distintos campos conjuntamente con las empresas nacionales. El desarrollo reciente de la industria automotriz, en cambio, constituiría una excepción, ya que en varios países ha quedado preferentemente en manos de empresas extranjeras.

Se trata, por supuesto, de una apreciación muy general, que debería reconocer diferencias apreciables entre uno y otro país. Una indicación indirecta a este respecto la ofrecen las informaciones relativas a la magnitud del capital por persona ocupada en las empresas estadounidenses que operaban en actividades industriales en América Latina, si bien se trata de cifras bastante retrasadas (se refieren al año 1955) que pueden haberse modificado considerablemente en períodos recientes. Según ellas, el promedio de capital invertido por persona alcanzaba a unos 8 100 dólares, pero mostraba niveles cercanos o superiores a los 12 000 dólares en el Brasil, México, el Perú y Venezuela, en comparación con 3 800 dólares en la Argentina y 5 300 en Chile.

Así como la distribución de la inversión extranjera directa por ramas industriales parece haberse asimilado en general a la de la industria nacional, su orientación tampoco ha sido muy diferente desde el punto de vista del destino de su producción. Se estima, por ejemplo, que en el caso de las empresas manufactureras de capital estadounidense más del 94 por ciento de las ventas registradas en 1955 se dirigieron a los respectivos mercados internos, proporción que en 1963 habría disminuido a 91 por ciento. Por consiguiente, en el transcurso de los últimos ocho años la exportación de manufacturas no habría representado sino entre 6 y 9 por ciento de las ventas de estas empresas —a pesar de comprender algunos bienes que representan un escaso grado de transformación de productos primarios—, en tanto que las exportaciones representan alrededor de 60 por ciento en el conjunto de las inversiones directas norteamericanas en actividades no manufactureras.

Conviene examinar también algunos antecedentes acerca de las relaciones entre las inversiones extranjeras y el capital nacional. A este respecto, un estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos<sup>25</sup> concluía que el capital de las empresas norteamericanas que actúan en América Latina —industriales y no industriales— estaba repartido en 1957 de la siguiente forma: 85 por ciento en poder de empresas en que más del 95 por ciento de la propiedad está en manos norteamericanas, 12 por ciento corresponde a empresas en que ese porcentaje fluctúa entre 50 y 95 por ciento, y solamente el 2 por ciento del capital total corresponde a empresas en que la participación norteamericana es inferior al 50 por ciento. Tal estructura era prácticamente igual a la que se registraba en 1946; sin embargo, se estima que desde 1957 se ha venido acentuando la tendencia a asociarse con el capital local, lo que en parte parece atribuible a la mayor proporción de inversiones asignada a la industria manufacturera, donde ese proceso ocurre con mayor frecuencia.

Por lo que toca a las inversiones industriales, una investigación realizada en 1957<sup>26</sup> en 115 corporaciones industriales con 411 filiales en América Latina, revela que el 82 por ciento de esas empresas filiales eran "subsidiarias"

---

<sup>25</sup> U.S. Department of Commerce, *U.S. Business Investments in Foreign Countries* (Washington, 1960), p. 101 (cuadro 13).

<sup>26</sup> Véase Raymond F. Mikesell (ed.), *U.S. Private and Government Investment Abroad* (University of Oregon, Eugene, 1962), pp. 80-81 (cuadro IV-1).

(es decir, con 51 por ciento o más de acciones con derecho a voto en propiedad de la corporación), 4 por ciento eran "ramas" (con el 100 por ciento propiedad de la corporación) y solamente 14 por ciento eran "asociadas" (con 50 por ciento o menos en poder de la corporación). Tales proporciones son similares a las que corresponden a filiales de esas corporaciones en otras áreas del mundo. Sin embargo, se observan diferencias apreciables entre los distintos países. Así, por ejemplo, la proporción de asociadas respecto al total de filiales es de 23 por ciento en Chile y 21 por ciento en la Argentina, se mantiene muy cerca del promedio (14 por ciento) en el Brasil, Colombia, México y Venezuela, y a un nivel bastante inferior en otros países, incluido el Perú (5 por ciento).

En suma, los países latinoamericanos no parecen haber logrado atraer hacia sus respectivas economías una proporción creciente de los movimientos internacionales de capital privado, por lo menos en el caso de las inversiones directas estadounidenses, en comparación con las que se han orientado hacia otras áreas. En cambio, ha aumentado la proporción media de esas inversiones que se asignan a la industria manufacturera, aunque con diferencias muy acentuadas de uno a otro país. A este respecto, la relativa uniformidad de estímulos y condiciones que suelen ofrecerse a la inversión extranjera directa no ha sido un factor que influya hacia una más amplia distribución geográfica de las inversiones industriales. Antes al contrario, estas inversiones muestran un alto grado de concentración en tres o cuatro países de América Latina, coincidentes con aquéllos en que es mayor la magnitud absoluta de su mercado interno. Esto se asocia a su vez al hecho de que la empresa extranjera ha orientado sus actividades en forma similar a las empresas nacionales, concediendo la mayor importancia a la sustitución de importaciones y sin grandes esfuerzos por desarrollar nuevas líneas de exportación de productos manufacturados. Ha sido asimismo muy similar su distribución por ramas industriales, lo que ha debilitado su contribución potencial a la ampliación de la estructura básica de la industria latinoamericana y al aceleramiento del proceso de absorción tecnológica. En su mayoría, las inversiones han tendido igualmente a mantenerse como empresas subsidiarias de corporaciones radicadas en el exterior, con escasa proporción de asociación efectiva a los capitales nacionales.

Estas consideraciones, orientadas más bien a evaluar el alcance y la eficacia de los instrumentos de política interna que se relacionan con las inversiones extranjeras, no pueden interpretarse como una subestimación del aporte que han significado estas últimas al crecimiento industrial de América Latina. Algunas de las tendencias señaladas —por ejemplo, la proporción de las ventas que se destina a la exportación o el grado de asociación con capitales nacionales— han venido acentuando recientemente su evolución favorable, y en todo caso su magnitud absoluta no ha dejado de ser significativa.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Se estima, por ejemplo, que el aporte de las empresas extranjeras al producto industrial representaba alrededor de 3.5 por ciento en 1955 y casi 6 por ciento en 1963. De otra parte, su contribución en años recientes ha representado alrededor de 10 por ciento del total de las inversiones en la industria manufacturera en países como Colombia y el Perú, acrecentando esa participación en el caso de la Argentina desde 3 por ciento en 1953 a 7 por ciento en 1957 y a un máximo de 13 por ciento en 1959, manteniéndose alrededor de 10 por ciento en 1960 y 1961.

### 3. *Los organismos que participan en la elaboración, aplicación y control de la política industrial*

De las consideraciones formuladas a lo largo de este capítulo y en particular de las contenidas en la sección primera no es difícil concluir, hablando en general, que la política industrial carece en los países latinoamericanos de suficiente coordinación y continuidad. Esta última característica sería todavía más evidente si en lugar de las referencias retrospectivas más bien ocasionales y esporádicas que se han hecho a propósito de temas determinados, se examinaran sistemáticamente sus variaciones durante un período significativo en cualquiera de los países de la región, lo que pondría de manifiesto la frecuencia y alcance de las sucesivas modificaciones.

Varios factores parecen determinar esas características de falta de continuidad. Como se ha dicho, la política industrial ha tenido en cierta medida un carácter residual respecto a otros objetivos más generales, y en consecuencia tendió a modificarse cuando cambiaban las circunstancias que los motivan, a menudo sin que los efectos que puedan ejercer tales modificaciones sobre las condiciones específicas en que se desenvolvía la industria constituyeran un criterio que se tenga suficientemente en cuenta. Por igual razón, los estímulos que se conceden a través de determinados instrumentos suelen verse atenuados o neutralizados por otras disposiciones o medidas que responden a consideraciones distintas a los propósitos de fomento industrial. De otra parte, la formulación de la política industrial no siempre ha podido hacerse con la suficiente perspectiva, lo que presupondría un marco de referencia de largo plazo. Sólo con él sería posible evaluar las exigencias inmediatas a la luz de objetivos de mayor alcance, capaces de ofrecer criterios de decisión referentes a la estructura misma de la industria, convenientes o deseables para el futuro, y a las orientaciones fundamentales a que tendría que propenderse. De ahí que los estímulos hayan sido por lo general de carácter global y poco selectivos, se refieran al conjunto del sector manufacturero y con escasa graduación entre ramas o actividades industriales determinadas.

Por igual razón se explica que aspectos básicos de lo que pudiera considerarse definitorio de una "estrategia" de la industrialización latinoamericana vengan siendo dictados más por la acumulación de tendencias relativamente espontáneas que por decisiones maduras racionalmente. El grado en que pudieran combinarse los esfuerzos de sustitución de importaciones y de promoción y diversificación de exportación de manufacturas, la importancia relativa en su orientación hacia el mercado de bienes finales o hacia la industrialización integrada de los recursos propios, la localización de la actividad industrial en el ámbito de cada país y de la región en su conjunto, la naturaleza de la absorción tecnológica más recomendable y tantos otros, representan de hecho alternativas que parecen venir resolviéndose al margen de una influencia clara y persistente de la política industrial.

La importancia relativa de los distintos instrumentos se ha modificado también en el transcurso del tiempo, dando en algunos casos la impresión de que se trata de rectificar o reorientar los que antes preponderaban, y no de un proceso de ampliación y perfeccionamiento continuo del conjunto de la política industrial. En efecto, los antecedentes esbozados en secciones anteriores sugieren que a lo largo de toda una etapa, que culminó a comienzos de los años 40, los estímulos se circunscribieron con preferencia a la política proteccionista; desde entonces se emprendió una activa labor de promoción estatal directa, cuyas principales realizaciones no se lograron hasta principios de la década de los 50, y posteriormente se acentuaron los incentivos de carácter indirecto, a través de disposiciones generales de fomento. En algunos países, estas últimas vinieron a complementar la continuación de una política

activa de promoción pública, pero en otros aparecen más bien como sustitutivas de ésta, aunque no hubieran tenido por qué resultar contradictorias.

La importancia de estos aspectos se comprendería mejor si se los ilustrara con la enumeración y clasificación de las distintas entidades públicas que en definitiva tienen que ver con la formulación y aplicación de la política industrial de algunos países latinoamericanos. Al hacerlo, habría que comenzar por aquéllas que influyen indirectamente, a través de las medidas generales de política económica: los Ministerios de Hacienda, autoridades monetarias, consejos u otros mecanismos de comercio exterior, y los demás instrumentos que tienen que ver con la política monetaria, de tributación, crediticia, de cambios, arancelaria y encargados de controlar las importaciones y exportaciones; los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y otras entidades relacionadas con la política de remuneraciones; los Ministerios de Economía u organismos más específicos responsables de la política de precios; los comités o juntas especiales, que pueden decidir en materia de inversiones extranjeras, etc.

En una segunda categoría quedarían comprendidas aquellas entidades que participan o tienen responsabilidad en la formulación de aspectos específicos de la política industrial. A diferencia de las anteriores, es probable que en este caso, en vez de un gran número de entidades, se notara la carencia de mecanismos eficaces. Las disposiciones generales de fomento industrial no son otra cosa, las más de las veces, que una acumulación de leyes y resoluciones sucesivas que difícilmente responden a un criterio de conjunto. Cuando han sido reunidas y dotadas de mayor organicidad, la iniciativa de ello la tomaron con frecuencia las Direcciones de Industrias o reparticiones similares de los Ministerios de Economía o Fomento, que están encargados de vigilar la observancia de ciertos requisitos. La política de crédito industrial propiamente dicho y la política de promoción de nuevas industrias han quedado entregadas en muchos casos a los propios mecanismos ejecutores, sin suficientes criterios generales de orientación claramente definidos. Como consecuencia de ello, las actividades industriales que absorbe o emprende el estado surgen más bien por un mero proceso de agregación y llegan a constituir verdaderos compartimientos estancos, sin líneas adecuadas de política, carentes de una autoridad central que les fije normas o patrones de productividad y eficiencia y sin controles apropiados. Por iguales razones, se debilitan los efectos de la labor de promoción estatal de empresas privadas y del crédito industrial que suministran las entidades públicas, las que de este modo quedan más expuestas a la influencia de grupos de presión.

En la aplicación de la política industrial surge de nuevo la proliferación de entidades y la superposición de funciones entre distintos organismos, tanto más adversas cuanto menos definidas están las líneas generales de orientación. Salvo algunas organizaciones de carácter regional que abordan en su integridad los distintos aspectos del desarrollo en sus respectivas zonas, la multiplicación de mecanismos regionales viene en algunos casos a sumarse al alto número de entidades que operan en escala nacional, agravando así los problemas. Por último, son escasas o de alcance limitado las instituciones encargadas de ejercer algún control sobre los resultados de la política industrial, con vistas a evaluar su eficacia y sugerir oportunamente los cambios o reorientaciones que la experiencia vaya aconsejando.

Frente a ese cuadro institucional, se debilita la capacidad de la iniciativa privada para responder a los estímulos que se le ofrecen. En pocas oportunidades tiene acceso con carácter consultivo a la elaboración de la política industrial, y la discontinuidad de ésta la eleva a decidir con arreglo a objetivos de corto plazo, más que apoyándose en perspectivas duraderas de mayor alcance.

Cierto grado de dispersión institucional es inevitable, y en gran medida necesario para atender distintas funciones mediante entidades especializadas. Pero ello no disminuye la necesidad de una organización central que tenga a su cargo la formulación de la política industrial en el nivel adecuado, ni la de contar al mismo tiempo con los mecanismos de coordinación apropiados.

Tales tareas se verán facilitadas a medida que se perfeccionen los esfuerzos de planificación del desarrollo latinoamericano y se reajuste con ese criterio el conjunto de la organización administrativa. Un desarrollo industrial planificado puede contribuir a asegurar las características de coherencia y continuidad que requiere una política industrial, a dar más eficacia a las labores de promoción estatal y a ofrecer, dentro de los propios mecanismos de planificación, las oportunidades para una participación activa del sector privado en la formulación y revisión periódica de esa política.

## Capítulo IV

### LAS PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN LATINOAMERICANA

#### 1. *Las nuevas exigencias de desarrollo industrial*

El precedente análisis de la evolución histórica de la industria latinoamericana, de sus principales características actuales y de la política industrial que ha influido en su desarrollo, contribuyen a esbozar algunas conclusiones generales que, a su vez, resultan útiles para anticipar ciertos aspectos importantes de lo que cabe esperar en su desarrollo futuro.

En síntesis, el examen del crecimiento anterior destaca el hecho de que, en virtud de distintos factores, los países latinoamericanos se vieron confrontados —y algunos desde mucho tiempo— con exigencias de industrialización particularmente acentuadas; que el desarrollo industrial efectivamente logrado vino a responder sólo en parte a esas exigencias y en períodos recientes muestra claros signos de debilitamiento, por lo menos en términos relativos; que a lo largo de ese proceso se ha llegado a una situación en que se registran diferencias muy apreciables entre los distintos países de la región desde el punto de vista de su avance industrial, y que, no obstante esa diversidad de situaciones, casi todos ellos han llegado —más o menos al mismo tiempo y por distintas causas— a etapas críticas en sus respectivos procesos de industrialización, cuyo avance ulterior enfrenta severos obstáculos.

Por su parte, el examen de las características presentes de la industria contribuye a precisar la magnitud de otros problemas fundamentales: su elevada concentración geográfica; los altos niveles de costos y precios; sus desequilibrios estructurales e institucionales, derivados de una insuficiente integración interna, de la superposición de tipos de empresas y de formas de organización muy diferentes, y en consecuencia de niveles de productividad muy dispares.

Finalmente, un intento de evaluación de la política industrial seguida en el pasado muestra que, junto a contribuciones positivas, ha adolecido de deficiencias y ha carecido de suficiente coherencia y continuidad, problemas que en definitiva difícilmente pueden superarse como no sea en el marco de una efectiva planificación industrial.

En más de un aspecto, aquellas exigencias históricas de industrialización aparecen todavía más acentuadas cuando se las proyecta hacia el futuro, a la par que no cuesta anticipar que tendrán que atenderse mediante modalidades distintas a las del pasado, como se ha expuesto en capítulos anteriores. Las deficiencias alcanzan a los propios factores dinámicos de impulso al desarrollo industrial, entre los que la sustitución de importaciones no podrá continuar teniendo el papel preponderante y tendrá que ceder su lugar a nuevos factores, ligados más bien a la expansión de la demanda interna. Pero las etapas ya cubiertas por el proceso de industrialización, confrontadas con las condiciones particulares de cada país, imponen también la necesidad de reorientaciones fundamentales en las modalidades del desarrollo industrial,

llevando a destacar como una exigencia la gradual integración industrial latinoamericana.

Antes de adentrarse en los requisitos y consecuencias probables de estos cambios en las modalidades de la industrialización, conviene detenerse en una consideración algo más detallada de las nuevas exigencias —y también nuevas oportunidades— que parecen estarse planteando al desarrollo industrial de la región y de cada uno de los países que la componen. Acaso sería oportuno también, antes de ese análisis, hacerse algunas reflexiones de carácter más general, que hacen el sentido mismo que ha de tener el esfuerzo de industrialización en América Latina.

No sería correcto interpretar el proceso desde el ángulo restringido de la ampliación de una capacidad productiva y una producción creciente de manufacturas, sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que por fuerza debe ir asociado. En ese sentido, el proceso industrial en sentido estricto no viene a constituir sino el medio que permite acercarse a la aspiración de constituir una “sociedad industrial”, que responde al conjunto de características que generalmente se le atribuyen: una organización racional de la producción, tanto en el sector manufacturero como en los demás sectores de la economía, lo que a su vez supone la aplicación extensiva de la ciencia y la tecnología a todo el campo de la producción de bienes y servicios; una participación igualmente extensiva de la población en el consumo, de manera que los frutos del progreso técnico alcanzan a todos los grupos sociales, y un sistema “abierto” de estratificación social, apoyado en un sistema educacional moderno, capaz de producir el talento necesario y habilitar a toda la población para comprender y participar en la industrialización.

Se requiere, pues, la coincidencia de varios factores: en primer lugar, de aspiraciones sociales, en términos de crecientes niveles de vida individuales y colectivos, de igualdad de oportunidades y de seguridad social y económica, incluida la seguridad del empleo; en segundo lugar, de una absorción tecnológica fundada en la ciencia, y de la capacidad para adaptarla a las condiciones específicas del medio, de manera que aporte nuevos estímulos de crecimiento, y por último, de una organización económica que responda a esas aspiraciones de la sociedad, y a los requerimientos para la aplicación eficaz del progreso técnico.

A la luz de las cualidades que tipifican una sociedad industrial, cabría reconocer algunas de las limitaciones del esfuerzo industrializador desplegado hasta el presente en América Latina, lo que a su vez puede contribuir a definir mejor la orientación de los esfuerzos futuros.

Así, por ejemplo, varios de los antecedentes presentados en capítulos anteriores llevarían a sugerir que el crecimiento industrial ha representado en cierto modo un enclave dentro de la organización tradicional, no tan agudo y ciertamente mucho más extendido que el que han constituido a veces determinadas actividades desarrolladas por capitales extranjeros y orientadas exclusivamente a la exportación primaria, pero no por eso menos significativo. En otras palabras, el crecimiento industrial no se ha visto acompañado por modificaciones suficientemente profundas de la estructura social, ni tampoco de la estructura económica de otros sectores, a las que la industria ha tenido más bien que adaptarse en sus modalidades de desarrollo. En parte, se explica que así haya ocurrido si se tiene en cuenta que el impulso a la industrialización en muchos casos no provino tanto de factores internos como del impacto de acontecimientos externos, y su desarrollo posterior ha sido igualmente dependiente de la influencia extranjera en los aspectos económico, cultural y tecnológico.

En lo esencial, el proceso de asimilación técnica ha sido pasivo, concentrán-

dose principalmente en la capacitación para operar nuevos equipos productivos, pero insuficiente para dominarlo hasta el punto de apoyar una labor creativa susceptible de traducirse cuando menos en la adaptación eficaz de los progresos técnicos universales a las condiciones particulares del medio latinoamericano. Aun esa incorporación pasiva se concentra en determinadas partes del aparato productivo —de la economía en su conjunto y del propio sector manufacturero— creando verdaderos estratos tecnológicos fuertemente diferenciados. Así pues, más que de absorción cabría hablar de superposición tecnológica; más que de conocimiento técnico, se habría tratado del entrenamiento para utilizar las técnicas trasplantadas desde el exterior. Como es obvio, no se trata de subestimar el recurso formidable que significan para las economías en desarrollo los avances técnicos logrados merced al esfuerzo de los países más adelantados, sino de la capacidad para comprenderlos y ponerlos al servicio de situaciones que tienen características propias, incluida una disponibilidad de recursos no siempre coincidente y cuya valorización económica merced a la ciencia y la tecnología es otro requisito esencial del desarrollo a largo plazo.

Algunos antecedentes expuestos en capítulos anteriores, a los que más adelante se hará referencia de nuevo, muestran que el crecimiento industrial de la región no ha podido apoyarse tampoco en una participación extensiva de la población en el consumo. Para varias categorías de manufacturas, los mercados efectivos han estado constituidos por sectores relativamente pequeños de la población latinoamericana, mientras otros, particularmente en las áreas rurales, apenas si participan de esas formas de consumo, limitándolo a unos cuantos productos industriales de uso esencial. Se han desperdiciado así las posibilidades que ofrece la producción masiva y las oportunidades de rápida expansión. De ahí también el carácter dinámico preponderante que en muchos casos ha correspondido a la sustitución de importaciones en comparación con el que ha tenido el crecimiento de la demanda interna.

La persistencia de formas arcaicas de tenencia y trabajo de la tierra acaso constituya la expresión más elocuente de cómo el proceso de crecimiento industrial no se ha visto acompañado de una transformación simultánea de la sociedad tradicional. A ello se asocia esa ausencia o escasa participación de la población rural en las formas modernas de consumo, además de la alta proporción de la agricultura que permanece al margen de la penetración técnica, marginada de la aplicación de nuevos métodos de cultivo que a su vez representan mercados adicionales a la expansión manufacturera.

En suma, cabría reconocer en las condiciones actuales un desfase acentuado entre las aspiraciones sociales, susceptibles de resumirse en la de llegar a constituir una sociedad industrial, y los cambios en la estructura tradicional de la sociedad, incluida la capacitación para hacer de la ciencia y la tecnología instrumentos fundamentales del desarrollo. Se trata de factores que tocan aspectos fundamentales de la industrialización latinoamericana; pero su análisis detenido escapa a las finalidades de este estudio, en el que apenas cabe mencionarlos para reconocer que una interpretación fecunda del proceso requiere una perspectiva más amplia que la que pueden ofrecer las consideraciones económicas propiamente dichas, sin perjuicio de que luego vuelva a aludirse a algunos de esos factores en un contexto particular y más restringido.

Interesa asimismo tenerlos en cuenta para calificar lo que a lo largo de las páginas siguientes se presenta con el carácter de nuevas "exigencias" de la industrialización. Atribuir ese carácter a los factores a que se hará referencia podría dar la impresión de que se trata de responsabilidades que quedan entregadas de modo exclusivo al sector de la industria manufacturera, en circunstancias que dependen de acciones y decisiones mucho más generales.

En efecto, desfases como el que se ha mencionado no pueden ir más allá de ciertos límites, ya que las formas arcaicas de algunos sectores frenan el cambio posible en los otros. De esta manera, en ausencia de otros cambios básicos no podría esperarse un crecimiento industrial particularmente rápido, ni la incorporación espontánea de reorientaciones importantes en las modalidades del desarrollo industrial, las que en último término están dictadas por características de la estructura social que la industria no puede alterar por sí sola.

Así pues, en el contexto de esa interdependencia entre los factores económicos y los de naturaleza social y cultural es donde cabe ubicar las consideraciones más restringidas que se formulan a continuación, en relación con algunos de los elementos que pueden modificar el marco económico general en que ha venido desenvolviéndose la industria de la región.

a) *El medio económico general en que se desenvolverá la industria*

Con este último propósito, podría ser útil considerar en primer término la política general de desarrollo latinoamericano que se viene perfilando en años recientes. Se intentaría así precisar dentro de ella aquellos factores susceptibles de influir significativamente sobre la intensidad y modalidades de la industrialización.

En términos muy generales, cabría señalar algunos elementos predominantes en esa nueva política de desarrollo. El primero de ellos sería la decisión de organizar esfuerzos sistemáticos para asegurar el cumplimiento de metas mínimas de crecimiento del ingreso por habitante, y de utilizar la planificación como instrumento fundamental con tal propósito. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de que esa política incorpore objetivos específicos de redistribución del ingreso, lo que entre otras cosas implica el reconocimiento de la necesidad de reformas agrarias. En tercer lugar, cabe predecir que esos esfuerzos y decisiones se emprenderán en condiciones de cambios progresivos en la estructura del comercio internacional, que habrán de reflejarse en oportunidades para una expansión más rápida del intercambio de las áreas en vías de desarrollo, en una mayor estabilidad de sus ingresos externos y en modificaciones en la composición de ese intercambio, favoreciendo la incorporación de productos manufacturados a las corrientes tradicionales de exportación de los países poco desarrollados. Por último, forman parte esencial de esa nueva política los instrumentos ya creados para ir propendiendo a una creciente integración económica latinoamericana, y el convencimiento de que se necesita ampliar y perfeccionar tales instrumentos para el cumplimiento más rápido y eficaz del objetivo propuesto. Es obvio que ese conjunto de decisiones, en la medida en que se vaya traduciendo en acción práctica, está llamado a influir poderosamente sobre las condiciones generales del desarrollo, y en consecuencia a determinar exigencias y modalidades de industrialización que pueden diferir considerablemente de las del pasado.

Así, por ejemplo, cabría anticipar que en el futuro la industria manufacturera se desarrollará en el contexto de crecimientos de la economía en su conjunto superiores a los de períodos anteriores, y tendrá también responsabilidad principal en contribuir a esos aumentos más rápidos del ingreso por habitante. Es bien probable, además, que con ello las exigencias de desarrollo industrial aumenten más que proporcionalmente, si se tiene en cuenta que en la etapa actual de desarrollo latinoamericano la elasticidad de demanda de productos manufacturados tiende a ser tanto más alta cuanto mayor es la velocidad de crecimiento del ingreso. En efecto, se recordará que en el análisis de la experiencia histórica incluido en el capítulo I de este estudio se concluyó que a largo plazo la relación entre el crecimiento industrial y el

de los otros sectores de la economía no ha mostrado en América Latina valores particularmente altos, como pudiera haberse esperado, hecho en el que ha influido sin duda el rápido crecimiento demográfico y por lo tanto un ritmo bien modesto de aumento del producto por persona. En tales condiciones, buena parte del aumento del ingreso tiende a emplearse en necesidades básicas de subsistencia y es necesariamente lento el proceso de diversificación de la demanda, con excepción de la que corresponde a los pequeños grupos que han sido favorecidos con la regresividad en la distribución del ingreso. Un crecimiento más acelerado del ingreso por persona, en cambio, no sólo podría traducirse en aumentos proporcionales de la demanda de manufacturas, sino que sus efectos en tal sentido podrían verse reforzados al adquirir esa demanda una elasticidad más elevada.

La mayor responsabilidad que quedaría así entregada al crecimiento industrial se vería facilitada, a su vez, por el hecho de que a su expansión podrán contribuir estímulos y orientaciones dictados por una política planificada de desarrollo económico y social. Como se ha visto, hasta ahora la política industrial no siempre ha respondido a lineamientos precisos y coherentes, y a menudo la ausencia de coordinación adecuada ha determinado efectos contradictorios de medidas o acciones parciales, esterilizando el empeño por estimular un desarrollo industrial más rápido y orgánico. La misma carencia de una visión de largo plazo acerca de las necesidades de expansión de cada sector en los marcos de un desarrollo equilibrado, ha planteado a veces una aguda competencia por la asignación de los recursos financieros, que más de una vez se ha resuelto en favor de actividades de índole más bien especulativa, restando posibilidades a una expansión más rápida de las capacidades productivas en el sector manufacturero. Estos y otros obstáculos de los que se trató detalladamente en el capítulo III del presente estudio, pueden verse cuando menos atenuados a medida que progresen los esfuerzos de planificación, a través de los cuales será más fácil evaluar anticipadamente la verdadera magnitud de las exigencias de desarrollo industrial y de cambios en la composición de la industria.

La medida en que consideraciones de esta naturaleza comienzan a tener cierto grado de vigencia práctica en relación con el desarrollo industrial, puede apreciarse en el contenido de los primeros planes generales de desarrollo elaborados por algunos países latinoamericanos. Así, por ejemplo, las tasas globales de crecimiento del producto interno que postulan los planes de siete países de la región, aunque referidos a períodos y plazos distintos, alcanzan a cerca de 5 por ciento en el caso del Paraguay, entre 5 y 6 por ciento en los de la Argentina, Colombia, Chile y México, algo más de 6 por ciento en Ecuador y casi 8 por ciento en Venezuela. De otra parte, si bien en estos primeros planes se ha acentuado la necesidad de dar prioridad a inversiones y servicios sociales que han venido quedando relativamente rezagados en el curso del desarrollo anterior, la anticipación de las exigencias que demandaría un desarrollo equilibrado llevan a postular ritmos de expansión industrial bastante superior a aquéllas tasas globales: cerca de 7 por ciento anual en los planes de Chile y México, entre 7 y 8 por ciento en los de la Argentina y Ecuador, entre 8 y 9 por ciento en los de Colombia y Paraguay, y 12 por ciento en el de Venezuela.

Son bien manifiestas, por consiguiente, las consecuencias que desde el punto de vista del desarrollo industrial se asocian al objetivo general de acelerar el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, conforme se reflejan en planes nacionales como los mencionados. En cambio, no ha sido objeto de formulaciones igualmente explícitas el objetivo de propender a una distribución distinta de los frutos del crecimiento.

En cualquier caso, aunque hasta ahora los planes no reflejen en general

decisiones muy profundas en materia de redistribución del ingreso, se trata de un aspecto que probablemente tenderá a destacarse con mayor fuerza en adelante. De ahí que convenga examinar la medida en que objetivos adicionales de redistribución de mayor alcance, afectarían aquellas anticipaciones acerca de la intensidad del desarrollo industrial en los años próximos.<sup>1</sup> A este propósito resulta ilustrativo examinar aquellas estimaciones que se presentaron en el capítulo II acerca de las diferencias en la estructura del consumo de distintos sectores sociales, o categorías de consumidores agrupados por tramos de ingreso, disponibles para algunos países de la región. Más adelante se procurará generalizar ese tipo de informaciones en unos cuantos cálculos hipotéticos que muestren los probables efectos de una política redistributiva sobre la magnitud y composición de la demanda de manufacturas de consumo. Basta por ahora recordar que aquellos antecedentes ponen en claro la altísima proporción que ocupan en el presupuesto familiar de los sectores de ingresos más bajos los gastos destinados a atender sus necesidades de alimentación y los márgenes bien pequeños que pueden destinar a la adquisición de manufacturas no alimenticias. En los grupos de altos ingresos, en cambio, una proporción apreciable de sus gastos se orienta hacia los servicios y a formas de consumo suntuario, que tampoco se traducen en incentivos muy fuertes a la producción industrial interna. De ahí que la redistribución, unida al crecimiento global del ingreso, encierre una potencialidad de incremento de la demanda de productos manufacturados que puede traducirse en una ampliación sustancial de los mercados nacionales. Además, sus efectos se dejarían sentir con particular intensidad sobre las manufacturas de consumo difundido, ofreciendo así nuevos impulsos dinámicos a ramas industriales que, por las características que mostraban en el pasado, vienen siendo calificadas como "industrias vegetativas". Este hecho sería especialmente importante si se tiene en cuenta que las industrias de esa naturaleza, que ahora registran los márgenes más amplios de capacidad no utilizada, por lo general tienen menos intensidad de capital y ofrecen posibilidades relativamente más amplias de absorción de mano de obra.

Conviene tener en cuenta además que las referencias que se expusieron en su oportunidad se limitan a caracterizar la distribución del ingreso urbano, y que el problema aparece todavía más acentuado si se las extiende también al ingreso rural. En este caso se trata de una proporción importante de la población latinoamericana que está prácticamente al margen del consumo de manufacturas, salvo un mínimo en vestuario y otros bienes indispensables. Aunque su ingreso está determinado sobre todo por la baja productividad que en general registra el sector agropecuario, en él influye también en gran medida una distribución del ingreso agrícola más regresiva aún que en los sectores urbanos. Con la excepción probable de aquellos sectores de población rural dedicados al cultivo de productos exportables bajo regímenes predominantes de pequeña y mediana propiedad de la tierra, la regresividad de la distribución del ingreso rural está a su vez ligada estrechamente a factores institucionales. La reforma agraria aparecerá así como uno de los factores condicionantes del desarrollo industrial, en la medida en que representa potencialmente la posibilidad de una ampliación sustancial de los mercados nacionales para manufacturas de consumo. De otra parte, sus efectos potenciales en la expansión de la demanda no se limitan a esos productos, sino que se extienden también a las manufacturas intermedias que

---

<sup>1</sup> Para antecedentes cuantitativos acerca de las características de la distribución actual del ingreso, tanto en América Latina como en países determinados de la región, véase *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, op. cit.

constituyen insumos agrícolas y a las maquinarias y equipos agrícolas, cuya utilización se ampliará sustancialmente bajo nuevos moldes de desarrollo agropecuario.

Cabe mencionar a este respecto algunos índices ilustrativos. Así, por ejemplo, la utilización de fertilizantes en varios países de la región mostraba en 1962-63 cifras del orden de 15 a 20 kilogramos de elementos nutrientes por hectárea arable, en comparación con alrededor de 50 en los Estados Unidos e Italia, 85 en Israel, más de 100 en Francia y 270 en el Japón. Era asimismo muy bajo el consumo de pesticidas y otros insumos importantes. Por lo que toca al grado de mecanización de las faenas, el número de tractores por cada 1000 hectáreas de superficie arable eran en igual período de alrededor de 4 en la Argentina, Colombia y Chile, en comparación con 20 en Israel e Italia, 25 en los Estados Unidos y cerca de 40 en Francia.<sup>2</sup>

Así, pues, no es difícil anticipar algunos de los posibles efectos, sobre la intensidad y modalidades del desarrollo industrial futuro, de las nuevas orientaciones que vienen insinuándose en la política general de desarrollo latinoamericano, por lo que toca a factores relacionados con la demanda interna. A ellos se superponen otros, que se vinculan más bien a la demanda externa y comprenden tanto los que se refieren al comercio exterior con otras áreas como al propio comercio interlatinoamericano.

En cuanto al primero, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha constituido un primer paso hacia lo que en definitiva puede traducirse en una reestructuración del comercio mundial, de forma que abra nuevas perspectivas a los países en desarrollo. Además de los aspectos que se refieren a la remoción de obstáculos y restricciones a la expansión de las exportaciones de productos primarios, la estabilización y mejoramiento en sus precios, la instauración de mecanismos eficaces de financiamiento compensatorio por el deterioro de los términos de intercambio y la revisión de los criterios y alcances de la cooperación financiera internacional, en esa Conferencia se prestó particular atención a las posibilidades de superar la insuficiencia de las exportaciones primarias, aun bajo condiciones más propicias que las actuales, mediante el desarrollo de nuevas líneas de exportación de productos manufacturados desde los países en vías de desarrollo hacia los mercados de los países industrializados. Tal objetivo envuelve a su vez un esfuerzo internacional que comprende tanto las facilidades de acceso de productos manufacturados y semimanufacturados a esos mercados como la cooperación para mejorar la capacidad productiva industrial de los países poco desarrollados.

Las aspiraciones de estos últimos se concentraron principalmente en la consecución de un tratamiento preferencial, no sujeto a reciprocidad, en los países industrializados para las manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en vías de desarrollo, en la disminución de aranceles y en la eliminación de restricciones cuantitativas y otros obstáculos de carácter no arancelario. En las líneas de acción surgidas de la misma Conferencia se reconoció, sin embargo, la necesidad de que los países menos desarrollados se preparen para quedar en condiciones de exportar volúmenes significativos de productos industriales, ya que las ventajas de acceso a los mercados mundiales que pudieran conseguirse mediante la eliminación de restricciones o

---

<sup>2</sup> Las superficies que se tuvieron en cuenta a los efectos de estos cálculos representan unos 30 millones de hectáreas, en la Argentina, 10 millones en el Brasil, poco más de 5 millones en Colombia, Chile y 20 millones en México, 21 millones en Francia, 15.5 millones en Italia, 185 millones en los Estados Unidos, 6 millones en el Japón y cerca de 400 000 hectáreas en Israel.

con un régimen de preferencias no podrían materializarse si no mejorasen sustancialmente las actuales condiciones de producción, comercialización y organización administrativa. En términos más concretos se señaló la necesidad de que los países en desarrollo propendan mediante sus políticas de industrialización a bajar sus costos industriales a fin de conseguir precios competitivos en el mercado internacional, entre otras cosas mediante una revisión de sus políticas proteccionistas que conduzca a una selección más cuidadosa de las industrias acreedoras a la protección y a la asignación suficiente de recursos a aquellas ramas industriales que ofrezcan mejores perspectivas de exportación. Se señaló igualmente la necesidad de adaptar la política comercial y la organización administrativa a las nuevas circunstancias y se reconoció que el esfuerzo exportador requerirá la adopción paralela de políticas monetarias y fiscales que aseguren, en un ambiente de estabilidad, estímulos y facilidades a las industrias de exportación.<sup>3</sup>

Así, pues, también desde este punto de vista comienzan a abrirse nuevas oportunidades que pueden llegar a constituir factor muy importante en la futura intensidad y modalidades de la industrialización latinoamericana. No se trata todavía de acuerdos preferenciales, pero cuando menos se han fijado ciertas orientaciones fundamentales y se han creado los instrumentos encargados de continuar esa tarea. Por otra parte, de lo anterior se deduce que, por propicias que lleguen a ser las condiciones para una mayor participación de los países latinoamericanos en el comercio internacional de productos manufacturados, habrá que desplegar grandes esfuerzos para que esas nuevas corrientes de exportación lleguen a adquirir importancia significativa desde el punto de vista del total de la capacidad para importar de América Latina. Es claro también que tales esfuerzos lejos de resultar contradictorios con la integración económica latinoamericana —otro objetivo al que se viene atribuyendo importancia fundamental para el desarrollo de la región— se verían atenuados por él. A la consideración detenida de la integración desde el punto de vista de sus implicaciones sobre el proceso ulterior de industrialización se destina más adelante una sección en este capítulo, por lo que es suficiente recoger aquí por ahora algunas conclusiones generales.

Como se advirtió en capítulos anteriores, la integración tiende a aparecer en las condiciones actuales no sólo como instrumento para obtener algunos beneficios inmediatos que faciliten el desarrollo regional, sino como una exigencia cada vez más imperiosa de ese desarrollo. El agotamiento progresivo de las oportunidades de sustitución de importaciones en los marcos estrictamente nacionales constituye una de las causas principales de esa exigencia, por la doble circunstancia de que no se han superado los obstáculos que se originan en el sector externo y de que la sustitución ha constituido hasta ahora el principal impulso dinámico al desarrollo industrial latinoamericano. En ese análisis quedó esbozada también la conclusión de que, a pesar de las acentuadas disparidades en el grado de industrialización alcanzado por los distintos países de la región, la necesidad de arreglos eficaces de complementación e intercambio se está dando en ellos con bastante simultaneidad, aunque por razones diferentes: en unos, porque los coeficientes de importación han llegado ya a niveles extremadamente bajos; en otros, porque las dimensiones de su mercado interno obstaculizan la continuación del crecimiento industrial, aun cuando los coeficientes de importación son todavía relativamente elevados. De ese modo, el efecto de las disparidades repercute

---

<sup>3</sup> Una exposición amplia de éstos y otros aspectos puede verse en *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina* (E/CN.12/714).

más bien sobre la necesidad de que los instrumentos de integración sean eficaces para ofrecer oportunidades equitativas de beneficio, pero no tanto en hacer de la integración una exigencia más perentoria para unos y un objetivo postergable para otros.

La naturaleza de los instrumentos que se utilicen es fundamental a los efectos de una consideración adecuada no sólo de las disparidades actuales en el grado de desarrollo de los distintos países, sino también de aquellos otros factores que se señalaron como fuentes potenciales de gran influencia sobre el desarrollo industrial futuro, entre ellos la planificación, la redistribución del ingreso y otras reformas estructurales.

#### b) *Apreciaciones cuantitativas sobre las exigencias futuras de crecimiento industrial*

Tales son, en términos más bien cualitativos, algunos de los factores que podrían caracterizar las condiciones del desarrollo económico general en que habrá de continuarse en los años próximos el proceso de industrialización. Se trata de factores fundamentales, llamados a influir decisivamente sobre la intensidad y las orientaciones del crecimiento industrial, y a la vez constituyen objetivos en cuyo cumplimiento corresponde a la industria manufacturera una responsabilidad principal.

Sería muy útil poder evaluar también en términos cuantitativos, aunque sólo se tratase de grandes órdenes de magnitud, las exigencias de industrialización que pudieran derivarse de esos factores. Sin embargo, los antecedentes disponibles resultan muy insuficientes para apoyar cualquier intento de cálculos relativamente aproximados. Como se pudo comprobar en la sección pertinente del capítulo II, hasta la elaboración de un cuadro coherente sobre la magnitud y composición actual de la disponibilidad de productos manufacturados tropieza con severos obstáculos metodológicos y de información.<sup>4</sup>

Las dificultades son mayores cuando se trata de anticipaciones del desarrollo futuro, aunque se disponga de los planes ya elaborados por un número apreciable de países de la región. La naturaleza de estos últimos es muy variada, incluso en su grado de detalle y en el período que consideran, además de que no suelen reflejar de manera bastante explícita la medida en que incorporan y tienen en cuenta las consecuencias de factores tan importantes, como las perspectivas de la integración regional y los cambios eventuales en la distribución del ingreso interno.

A pesar de tales dificultades debe explorarse, aunque sea con carácter puramente conjetural, las posibilidades de algún ensayo de cuantificación de los órdenes de magnitud más significativos. Así sería posible profundizar algo más en el análisis de las perspectivas del desarrollo industrial a la luz de esas nuevas orientaciones que se vienen apuntando en la política general de desarrollo a que se ha hecho referencia.

Al efecto, puede ser útil tomar como punto de partida aquella estimación burda que se presentó en el capítulo II acerca de la disponibilidad total de manufacturas en el conjunto de la región para el año 1960, incluidas

---

<sup>4</sup> En el terreno puramente conceptual, por ejemplo, se plantean importantes problemas de definición, como ocurre con los criterios de valoración. La comparación o agregación de las cifras correspondientes a los distintos países envuelve la necesidad de seleccionar tipos de cambio para convertir a unidades comunes las informaciones que se expresan en las respectivas monedas nacionales; por su parte, la suma de los valores de producción interna con los de las importaciones suscita otro problema: el de comparar los valores brutos de producción en fábrica —afectos a veces a impuestos indirectos de incidencia apreciable— con los valores c.i.f. de los productos importados.

las indicaciones sobre las fuentes de abastecimiento y su composición por principales tipos de manufacturas.

Como se recordará, en 16 países latinoamericanos la disponibilidad total de productos manufacturados para utilización interna —excluidas las exportaciones— habría alcanzado en 1960 a unos 51 600 millones de dólares, de los cuales cerca de 44 500 correspondieron a producción interna y algo más de 7 100 a importaciones. Esa disponibilidad global podría clasificarse a su vez en una cuantía del orden de 18 100 millones de dólares de productos intermedios, cerca de 26 700 millones de manufacturas de consumo final y 6 850 millones correspondientes a bienes de capital.

Para evaluar las necesidades de abastecimiento futuro habría que seleccionar algún período de referencia y admitir ciertas hipótesis sobre el ritmo probable de crecimiento del ingreso por habitante. Ello podría motivar a su vez un conjunto de proyecciones alternativas, conforme a distintos supuestos sobre la intensidad del crecimiento y para diversos años. Dada la naturaleza puramente ilustrativa de los cálculos que se pretende presentar, conviene simplificar en lo posible el análisis, por ejemplo refiriendo todas las proyecciones al año —no precisado de antemano— en que se alcance un producto total para el conjunto de América Latina equivalente al doble del registrado en 1960. Admitiendo un crecimiento demográfico de 3 por ciento acumulativo anual, se trataría de una situación que se alcanzaría en unos 16 años si el crecimiento del producto por habitante fuese 1.5 por ciento anual, en unos 13 años si esta última tasa fuese de 2.5 por ciento y en 11 años si tal crecimiento alcanzara a 3.5 por ciento.<sup>5</sup>

El problema queda así planteado: ¿qué previsiones cabría formular razonablemente acerca de la intensidad de desarrollo y qué cambios de composición de la industria manufacturera deberían acompañar a esa duplicación del total del producto latinoamericano? Aunque una primera aproximación muy burda pudiera encontrarse en la aplicación de coeficientes generales deducidos de la experiencia internacional, a los que se ha aludido en capítulos anteriores,<sup>6</sup> no parece aconsejable hacerlo en la medida en que se dejarían así de lado las condiciones peculiares del probable desarrollo regional en los años próximos. Esos coeficientes no ofrecerían tampoco elementos de juicio sobre los posibles cambios en la estructura del sector manufacturero, elemento asimismo fundamental para una reconsideración de la política industrial. Así, pues, a riesgo de refinar en exceso cálculos que no por ello dejan de ser puramente hipotéticos, conviene intentar una presentación más detallada, que en lo posible contribuya a discriminar por categorías de manufacturas o ramas industriales.

Si se tiene en cuenta que uno de los objetivos principales de la política de desarrollo que se viene propiciando es acelerar el ritmo de crecimiento,

---

<sup>5</sup> En realidad, estas hipótesis de simplificación no resuelven enteramente el problema de seleccionar como referencia algún ritmo determinado de crecimiento del producto por habitante, puesto que desde el punto de vista del comportamiento de la demanda de manufacturas no es indiferente que la duplicación del producto total se alcance en un período relativamente breve o en otro más prolongado. Siempre que sea inevitable incluir, aunque sea de manera implícita, un supuesto sobre el ritmo de crecimiento del ingreso, se adoptará la hipótesis intermedia. En tal sentido, sería legítimo concluir que las proyecciones quedan referidas aproximadamente al año 1973, puesto que las cifras básicas corresponden a 1960.

<sup>6</sup> Distintos análisis han coincidido en deducir una elasticidad media del producto industrial respecto al producto total del orden de 1.4. Aceptando esta relación para el total del período de proyección de 13 años, la duplicación del total del producto en un período de 13 años exigiría un crecimiento industrial a una tasa media acumulativa anual de 6.9 por ciento.

alcanzando tasas superiores a las del pasado, parece lógico admitir que el esfuerzo correspondiente habrá de traducirse en un aumento de los coeficientes de inversión, destinando a la formación de capital una proporción del producto total superior a la que se ha venido registrando hasta ahora. A su vez, este hecho tendría que reflejarse en crecimientos diferenciados de la demanda de manufacturas de bienes de consumo y de bienes de capital.

Admítase pues como hipótesis adicional un aumento paulatino de ese coeficiente desde su nivel medio actual de 17.5 por ciento a uno 20 por ciento superior en el período futuro aproximado a que se refieren estas proyecciones, para el que se admitiría en consecuencia un coeficiente global de 21 por ciento.<sup>7</sup> Si así ocurriese, ello querría decir que el aumento del consumo que podría lograrse mediante la duplicación del producto total sería del orden de 90 por ciento.<sup>8</sup> Lo que esto último pudiera significar como aumento de la demanda de manufacturas de consumo dependería, a su vez, de varios factores, entre los cuales tiene efecto preponderante la elasticidad media del consumo de este tipo de bienes respecto del consumo total. Influiría también la composición de este último en términos de consumo privado y consumo público, que seguramente se verá modificada apreciablemente en el futuro a consecuencia de la importancia que viene atribuyéndose a la expansión de los servicios públicos, particularmente los de carácter "social". Sin embargo, a los fines de una primera aproximación podría prescindirse de esa distinción y considerar al conjunto del consumo como una variable homogénea. Lo mismo cabe decir a propósito de los efectos que una redistribución del ingreso puede tener sobre la elasticidad media de la demanda de manufacturas de consumo, aspecto que se tendrá en cuenta más adelante con especial referencia a su influencia sobre la composición de esa demanda por tipos de productos.

Con tales simplificaciones, el aumento en la demanda de productos manufacturados de consumo quedaría determinado por el crecimiento del consumo total que se ha mencionado y una elasticidad media con respecto al consumo total que, conforme a las hipótesis más detalladas que se formulan en párrafos posteriores, resultaría del orden de 1.2 en las condiciones futuras. En otras palabras, a la duplicación del producto total vendría a corresponder un aumento en las necesidades de abastecimiento de manufacturas de consumo del orden del 110 por ciento. En términos absolutos esto representaría acrecentar la demanda de productos industriales de consumo desde un nivel que en 1960 equivalía a unos 26 700 millones de dólares a otro de 56 000 millones (también a precios de 1960) en el período futuro de referencia.

Una evaluación igualmente burda a propósito de los bienes de capital podría deducirse de las cifras de inversión bruta a que se hizo referencia en párrafos anteriores. Con excepción del valor agregado en las actividades de edificación y construcción, que alcanza niveles apreciables en las condi-

---

<sup>7</sup> Este último valor envuelve implícitamente el supuesto de que se mantuviese aproximadamente constante la relación producto-capital en niveles similares a los actuales, asociada a una tasa de crecimiento del producto más alta. En realidad, los cambios en la estructura de la economía que tendrían que acompañar a ese aumento del producto requerirían probablemente una mayor densidad media de capital, lo que disminuiría la relación global producto-capital. De otra parte, una utilización más eficiente del capital disponible podría contrarrestar aquella tendencia, y hasta podría hacerlo con creces.

<sup>8</sup> Admitido un equilibrio entre exportaciones e importaciones en bienes y servicios. Cabe señalar que en 1960 los totales de unas y otras fueron similares, pero si se excluye a Venezuela, el excedente de importaciones representó alrededor de 1 por ciento del total del producto interno.

ciones actuales de América Latina, prácticamente todo el resto de la inversión bruta corresponde a productos manufacturados, en especial maquinaria y equipo productivo y materiales de construcción. La orientación de muchos de los actuales planes de desarrollo insiste marcadamente en objetivos habitacionales, provisión de otros servicios públicos y ampliación de obras de infraestructura (regadío, caminos, etc.), lo que tendería a acentuar el peso relativo de las actividades de edificación y obras públicas y a disminuir la participación de los productos industriales en el total de la inversión bruta. Sin embargo, una estrategia general de esa índole es dudoso que pudiera perdurar en la asignación de las inversiones, puesto que la expansión más rápida de los sectores productivos tendrá probablemente que transformarse en corto tiempo en factor decisivo para la ampliación y sostenimiento de los propios servicios sociales. De ahí que cabría estimar, dentro de un plazo razonable, un coeficiente de participación de los bienes de capital en la inversión total no muy diferente del que se registra en la actualidad, lo que a los niveles más elevados de inversión bruta total que se han supuesto significaría un aumento en la demanda de este tipo de manufacturas desde los 6 800 millones de dólares que alcanzó en 1960 a 15 700 en el período en que llegue a duplicarse el nivel absoluto del producto.

A las categorías señaladas de manufacturas de consumo y bienes de capital habría que añadir la de los productos intermedios. Pese al carácter burdo de estos cálculos, una estimación del crecimiento de la demanda intermedia resulta bastante más compleja, y ello sobre todo por dos razones. De una parte, porque en el crecimiento de esa demanda influye fuertemente la forma en que la producción interna y las importaciones participen en el abastecimiento de las manufacturas de uso final: mientras mayor sea la participación de la primera, más alta resulta ser la importancia relativa de la demanda de manufacturas intermedias, necesarias en el proceso de producción de esos bienes; en cambio, las importaciones de manufacturas finales "trasladan" los efectos de la demanda intermedia al país de origen de las importaciones. De otra parte, los cambios en la propia estructura de la economía, y en particular en su grado de industrialización, van determinando necesidades proporcionalmente crecientes de abastecimiento de productos intermedios, por la mayor diversificación, especialización y complejidad del proceso productivo a que ella da lugar. Simplificando drásticamente el problema y apoyándose en las informaciones sobre características estructurales de economías de muy distinto grado de desarrollo que se presentaron en el capítulo II, podría aceptarse como supuesto razonable que la relación entre demanda intermedia y demanda final de manufacturas aumentase en 15 por ciento respecto de los niveles actuales.

Esta serie de consideraciones conduciría a las estimaciones sobre el aumento total en la demanda de manufacturas que se resumen en el cuadro 41. Según él, la disponibilidad total de manufacturas para uso interno tendría que aumentar en 125 por ciento, como consecuencia de aumentos en 146 por ciento en las manufacturas de utilización intermedia y 114 por ciento en las de uso final, aumento este último determinado a su vez por otros de 110 por ciento en las necesidades de bienes de consumo y de 131 por ciento en las de bienes de capital.

Desde el punto de vista de las exigencias de producción interna que derivarían de expansiones de la demanda de esa magnitud, quedarían todavía por considerar dos factores importantes y estrechamente vinculados entre sí: las perspectivas de exportación de productos manufacturados y el grado en que podría abastecerse la mayor demanda interna mediante importaciones, es decir, las posibilidades de continuación del proceso de sustitución de importaciones. Para evaluar su importancia, conviene apoyarse en los estu-

Cuadro 41

AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA  
DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS QUE SE ASOCIARIA A LA  
DUPLICACION DEL PRODUCTO INTERNO

(Valores en millones de dólares de 1960)

	Año 1960	Proyección
Manufacturas de uso final interno . . . . .	33 500	71 700
Bienes de consumo . . . . .	26 700	56 000
Bienes de capital . . . . .	6 800	15 700
Manufacturas de uso intermedio . . . . .	18 100	44 500
Total . . . . .	51 600	116 200

dios referentes a la posible evolución de la capacidad para importar de los países latinoamericanos proveniente de sus exportaciones tradicionales y la magnitud en la "brecha" que tendería a mostrar su balance de pagos en ausencia de modificaciones importantes en la estructura del comercio mundial o de nuevos esfuerzos de sustitución de importaciones, ya sean en el ámbito nacional o en el de la región en su conjunto.

Entre tales estudios, uno de los documentos preparatorios de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo se refiere específicamente a las perspectivas en las economías latinoamericanas.<sup>9</sup> Las proyecciones formuladas en él para el año 1970 señalaban la posibilidad de que las exportaciones tradicionales de la región pudieran alcanzar a unos 11 900 millones de dólares, lo que confrontado con necesidades de importación que se estimarían en unos 15 200 millones y la necesidad de financiar otros egresos que podrían representar 1 700 millones más, llevan a anticipar una "brecha" potencial del intercambio latinoamericano en cuenta corriente equivalente a unos 5 000 millones de dólares por año. De otra parte, admitiendo que se mantuviera aproximadamente constante la participación de los productos no manufacturados en las importaciones totales —proporción que ahora es del orden de 15 por ciento—, aquellas previsiones de la capacidad para importar significarían que de los 116 200 millones de dólares en que se ha estimado la demanda futura de manufacturas para utilización interna, no menos de 103 300 millones tendrían que corresponder a la producción regional interna, a lo que habría que agregar otros 2 750 millones de dólares de manufacturas para exportación. En otras palabras, la producción industrial latinoamericana para abastecer las necesidades internas tendría que aumentar —en términos de valores brutos de la producción— 138 por ciento a lo largo del período en que llegara a duplicarse el total del producto bruto interno de la región. El aumento en términos de valor agregado es probable que fuera mayor aún en vista de los cambios estructurales que simultáneamente operaban en la composición de la producción industrial.

En suma, se concluye que, tomando como base de referencia la tasa mínima de 2.5 por ciento anual del ingreso por habitante, la industria latinoamericana tendría que crecer en los años próximos a un ritmo medio acumulativo anual cercano al 7 por ciento. Esa intensidad de crecimiento industrial excede apreciablemente a lo efectivamente logrado, por lo menos durante

<sup>9</sup> Véase *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CN.12/AC.57/6).

el período de postguerra, en el conjunto de América Latina, pero la han superado algunos países de la región. Además, representaría la recuperación de un carácter más dinámico en el proceso latinoamericano de industrialización, traducándose en nuevos avances de la participación del producto industrial en el producto total.

Se observará que, para estimar esas necesidades totales de abastecimiento y la capacidad para importar que pueden ofrecer las exportaciones tradicionales, es indiferente que la parte correspondiente del aumento de esa producción se oriente hacia la exportación de manufacturas o hacia la sustitución de importaciones. No ocurre lo mismo cuando se trata de proyectar las exigencias de expansión de las distintas ramas industriales, es decir, de prever los cambios que ello impondría en la composición de la producción manufacturera, ni tampoco cuando se trata de evaluar las posibilidades prácticas de alcanzar una expansión de esa magnitud. A falta de nuevos esfuerzos de sustitución de importaciones, llenar la "brecha" a que se ha hecho referencia significaría llegar a desarrollar una corriente de exportación de productos manufacturados de una magnitud equivalente a aquellos 5 000 millones de dólares anuales que se señalaron, es decir, a orientar hacia la demanda externa una producción adicional cercana a 10 por ciento del aumento total que registraría la producción industrial de la región para su abastecimiento interno. Aunque esa cuantía representaría todavía una fracción insignificante (no más del 1 por ciento) del mercado total de manufacturas en los países industrializados, supondría un desarrollo espectacular de aquellas ramas de la industria regional que tuvieran aptitud especial para competir en los mercados internacionales. Supondría también esfuerzos de promoción y organización, e incluso de instalación de numerosas industrias nuevas, que probablemente excederían en mucho las posibilidades prácticas dentro de un período razonable.

De otra parte, prescindir enteramente de esfuerzos sistemáticos para crear una corriente importante de exportación de manufacturas hacia mercados de fuera de la región acentuaría severamente las exigencias adicionales de sustitución de importaciones. Para el conjunto del área, ello significaría una disminución del coeficiente de importaciones desde los niveles presentes (alrededor de 9 por ciento) a apenas 6 por ciento. En la medida en que el proceso de sustitución continuara circunscribiéndose al ámbito de cada país, no resultaría difícil prever las consecuencias de una declinación de esa intensidad. Aunque aquellos países que todavía registran coeficientes de importación relativamente elevados (por ejemplo, superiores a 15 por ciento) pudieran reducirlos a la mitad sin grandes sacrificios de economicidad —lo que es dudoso, dada su coincidencia general con los de menor tamaño absoluto de población y mercado interno—, otros llegarían ya a niveles difícilmente sostenibles. Así, por ejemplo, la Argentina, el Brasil y México tendrían que disminuirlos a menos de 5 por ciento.

En cambio, si la sustitución se mira desde el ángulo de la región en su conjunto, los sacrificios serían ciertamente mucho menores. Ello supone el funcionamiento eficaz de un mercado común latinoamericano, o arreglos específicos de complementación industrial en escala verdaderamente trascendente, lo que permitiría el mantenimiento —y hasta la expansión— de los actuales coeficientes nacionales de importación. La profundidad que, en tales condiciones, habría de alcanzar el proceso de la integración económica latinoamericana queda ilustrada por el hecho de que —en ausencia de esfuerzos simultáneos de exportación de productos industriales a otras áreas— el intercambio intrarregional de manufacturas tendría que alcanzar un volumen equivalente a más de 4 000 millones de dólares anuales.

No se trata, pues —con relación a la exportación de manufacturas y a la

sustitución de importaciones en los ámbitos regional y nacional— de objetivos excluyentes, toda vez que se corrijan los elementos de política industrial que en el pasado han llevado a que de hecho resulten conflictivos. Las dos cosas pueden hacerse, y es probable que hayan de hacerse simultáneamente. Pero es difícil imaginar el papel que probablemente correspondería a cada una de ellas, sobre todo porque en gran medida no dependen de decisiones exclusivas de América Latina, sino también de la efectividad que vayan adquiriendo los compromisos que insinuaron los países más desarrollados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. A pesar de esas dificultades, es esencial disponer de algunos criterios básicos de orientación a largo plazo, como apoyo imprescindible a las nuevas definiciones de política industrial —y en un sentido más amplio, de la política general de desarrollo— a que se vienen viendo confrontados los países de la región.

Con el mismo carácter hipotético con que se han presentado los cálculos anteriores, admítase suponer que las exportaciones de manufacturas a países de fuera del área pudieran alcanzar en el curso de los próximos 12 o 15 años a 25 por ciento de las exigencias totales de exportación de manufacturas, es decir, a un volumen anual del orden de los 1 250 millones de dólares. Las exigencias totales de sustitución de importaciones representarían así unos 3 750 millones de dólares por año, de los que 750 serían productos primarios y 3 000 millones, manufacturas. Admítase además, con igual carácter, que la mitad de estas sustituciones se produjesen como consecuencia de esfuerzos orientados exclusivamente hacia los respectivos mercados internos de cada país latinoamericano por sí solo. Bajo tales condiciones, los arreglos de integración económica regional tendrían que ser suficientemente eficaces para dar lugar a un intercambio intrarregional adicional de productos manufacturados equivalente a unos 1 500 millones de dólares por año.<sup>10</sup>

Todo este conjunto de hipótesis, de naturaleza puramente especulativa, puede resumirse en el cuadro 42.

Aunque no queden explícitos, estas proyecciones hipotéticas presuponen cambios apreciables en la composición futura de la producción industrial que también interesa anticipar si se quiere definir una política industrial más precisa. Se trata de cambios que probablemente tenderían a ir más allá de lo que normalmente cabe esperar de un proceso regular de industrialización, como se vio al examinar la evolución histórica del sector industrial latinoamericano. La consolidación de una corriente importante de exportación de manufacturas hacia otras áreas, por ejemplo, puede traducirse en la expansión rápida de actividades industriales que no tendrían iguales perspectivas a la luz del crecimiento de la demanda interna o la sustitución de importaciones. En cambio, estos dos últimos factores seguirán siendo determinantes de las modificaciones de la estructura industrial que se oriente hacia el abastecimiento de la demanda interna, ya sea en el ámbito nacional o en el de una creciente integración económica regional; particularmente en este último caso, la superación de los escollos que impone la magnitud de los mercados nacionales pudiera facilitar también una reorientación del esfuerzo industrial, en favor de una mayor integración vertical de la industria frente al crecimiento “horizontal” o “en extensión” que la caracterizó en el pasado.

---

<sup>10</sup> Para los efectos de estos cálculos hipotéticos no se han considerado las exportaciones de manufacturas que aparecen como tales en las estadísticas corrientes y que corresponden, en general, a productos con un grado de elaboración muy primario, como el café tostado, el algodón desmotado, etc.

## Cuadro 42

AMERICA LATINA: PROYECCION HIPOTETICA DE LA DEMANDA  
Y OFERTA DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS  
BAJO CONDICIONES DE DUPLICACION DEL  
PRODUCTO INTERNO

(Millones de dólares a precios de 1960)

Demanda total . . . . .	117 450	Oferta total . . . . .	117 450
Demanda interna . . . . .	116 200	Producción interna . . . .	106 100
Bienes de consumo . . . . .	56 000		
Bienes de capital . . . . .	15 700	Importaciones (de fuera de	
Productos intermedios . . .	44 500	la región) . . . . .	11 350
Demanda externa (de fuera			
de la región) . . . . .	1 250		
(Intercambio intrarregional		(Intercambio intrarregional	
adicional) . . . . .	(1 500)	adicional) . . . . .	(1 500)

Además, tan pronto como se extienden las consideraciones a una diferenciación en las perspectivas de crecimiento de las distintas ramas de la actividad manufacturera, se hace presente ese otro factor que se ha señalado como una de las preocupaciones incorporadas a la nueva política de desarrollo que se viene insinuando en América Latina: la redistribución progresiva del ingreso.

Aunque no afecte tanto la estructura industrial en términos de las categorías más amplias de manufacturas de consumo, bienes de capital y productos intermedios, los objetivos de redistribución —en la medida que se vayan materializando— influirán poderosamente en la composición interna de las primeras y particularmente sobre aquellas ramas que en el pasado se venía calificando como “vegetativas”. La importancia que desde este punto de vista pueda tener el esfuerzo redistributivo acaso pueda evaluarse mejor con auxilio de algunos cálculos hipotéticos adicionales.

En la sección relativa a la disponibilidad de productos manufacturados, dentro del capítulo II, hubo oportunidad de recoger algunas de las informaciones disponibles acerca de la composición del consumo en sectores de la población latinoamericana de distintos niveles de ingreso, aunque limitados por lo general a consumidores urbanos. Apoyándose en esos antecedentes fragmentarios y en otros, se formuló allí una hipótesis más general acerca del nivel y composición del consumo privado por estratos de ingreso, referida al año 1960.

Conviene resumir brevemente los resultados principales de aquellos cálculos a fin de facilitar las consideraciones que se formularán a continuación. En primer lugar, las encuestas de ingresos y gastos de consumidores efectuadas en varios países de la región ponen de manifiesto la alta proporción del consumo total que suelen absorber los gastos de alimentación; 60 por ciento en los tramos de ingresos inferiores comprendidos en una encuesta de la Argentina y 23 por ciento en el tramo más alto de ingresos; límites de 59 y 32 por ciento en una encuesta a familias obreras en Chile; límites de 45 y 36 por ciento en el caso de familias de empleados y de 60 y 40 por ciento en el de familias obreras en otra encuesta similar efectuada en Colombia, etc. Por otra parte, combinadas éstas y otras informaciones parciales con las estimaciones acerca de la disponibilidad de productos manufacturados, se formuló una hipótesis sobre el nivel y la estructura del consumo distinguiendo tres sectores de la población: un estrato inferior, que comprendería

la mitad de la población latinoamericana y al que correspondería 16 por ciento del ingreso y 19 por ciento del consumo total; otro intermedio, que incluiría el 45 por ciento de la población y absorbería 50 por ciento del ingreso y 52 por ciento del consumo y uno alto, formado por el 5 por ciento de la población y que comprendería 34 por ciento del ingreso y 29 por ciento del consumo.

Conforme a esa hipótesis, el consumo total por habitante del primer estrato equivaldría a unos 126 dólares por año, de los cuales 94 corresponderían a alimentos y apenas 17 dólares anuales al consumo de manufacturas no alimenticias, distribuidas a su vez en 7 dólares de productos textiles y vestuarios y 10 al año por persona de otras manufacturas de consumo corriente. En el segundo estrato, de un consumo total por habitante de 376 dólares anuales, 183 corresponderían a alimentos y 92 a manufacturas no alimenticias (36 en vestuario, 45 en otras manufacturas de uso corriente y 11 en productos industriales de consumo duradero). Por último, en el tercer estrato el consumo anual por persona alcanzaría a unos 2 000 dólares, con una elevada participación del consumo de manufacturas no alimenticias: 820 dólares por año, en comparación con 280 que corresponderían a alimentos —elaborados y no elaborados— y 900 a servicios de distinta índole; además el total de productos industriales se clasificaría en 200 dólares anuales de productos de vestuario, 335 de manufacturas no alimenticias y 285 de bienes de consumo duradero.

La escasa participación en el consumo de productos manufacturados a que pueden aspirar amplios sectores de la población latinoamericana en las actuales condiciones de nivel y distribución del ingreso, queda comprobada igualmente a través de las cifras de consumo medio en unidades físicas de algunos productos manufacturados importantes, seleccionados entre aquellos que constituyen típicamente manufacturas de consumo difundido. Así por ejemplo, como se recordará de los antecedentes que se presentaron también con mayor detalle en el capítulo II, el consumo aparente por habitante de fibras textiles de toda clase alcanza apenas a 4.1 kilogramos anuales por persona, y el de papel de diarios a 3.2 kilogramos al año por habitante, como promedios del conjunto de América Latina.

Aunque se trate de bienes que en general tienden a mostrar una baja elasticidad-ingreso de demanda, es obvio que una redistribución del ingreso en favor de los sectores menos favorecidos de la población tendría, por lo menos en un período de transición, efecto muy poderoso sobre la expansión de esa demanda. Recurriendo una vez más a informaciones fragmentarias, acerca de la elasticidad de demanda por grupos específicos de productos, podrían elaborarse con fines puramente ilustrativos algunas hipótesis sobre la forma en que podría modificarse la estructura actual del consumo, así como acerca de los niveles absolutos que podrían alcanzarse bajo condiciones de duplicación del producto interno, teniendo presentes los otros supuestos que se han señalado.

Los resultados de elaboraciones de esa naturaleza se muestran en el cuadro 43. En la primera parte de él, las proyecciones corresponden simplemente a la aplicación de coeficientes de elasticidad referidos —para cada estrato de ingresos— a cada uno de los componentes principales del consumo, suponiendo que el consumo total de los tres estratos aumentara en igual proporción, es decir, en la hipótesis de que se mantuvieran las características presentes de distribución del ingreso. En la segunda parte, además de efectos similares originados en la distinta elasticidad de demanda de cada grupo de bienes y según el estrato que corresponda, se incorpora la hipótesis de que tuviese lugar una redistribución significativa del ingreso. Dada la naturaleza puramente ilustrativa de estas hipótesis, no tendría sentido entrar

Cuadro 43

PROYECCION HIPOTETICA DE LA COMPOSICION DEL CONSUMO POR  
ESTRATOS DE POBLACION SEGUN NIVELES DE INGRESO

(Millones de dólares de 1960)

	<i>Estratos de bajos ingresos</i>	<i>Estratos de niveles inter- medios de ingresos</i>	<i>Estratos de altos ingresos</i>	<i>Total</i>
<i>A. Supuesto el mantenimiento de las características actuales de la distribución del ingreso</i>				
<i>Consumo total</i> . . . . .	24 500	66 000	37 500	128 000
<i>Alimentos</i> . . . . .	16 000	26 000	4 200	46 200
No elaborados . . . .				31 200
Elaborados . . . . .				15 000
<i>Manufacturas no alimenticias</i> . . . . .	4 300	19 600	16 000	39 900
Textiles, calzado y vestuario . . . . .	1 800	6 600	3 000	11 400
Otras manufacturas de consumo corriente . .	2 500	9 500	5 500	17 500
Bienes de consumo duradero . . . . .	—	3 500	7 500	11 000
<i>Servicios</i> . . . . .	4 200	20 400	17 300	41 900
Total de manufacturas				(54 900)
a) Alimenticias . .				(15 000)
b) No alimenticias .				(39 900)
<i>B. Incluida una hipótesis de redistribución del ingreso</i>				
<i>Consumo total</i> . . . . .	39 000	61 000	28 000	128 000
<i>Alimentos</i> . . . . .	19 500	25 000	3 900	48 400
No elaborados . . . .				32 400
Elaborados . . . . .				16 000
<i>Manufacturas no alimenticias</i> . . . . .	10 600	17 500	11 500	40 100
Textiles, calzado y vestuario . . . . .	3 900	6 100	2 800	12 800
Otras manufacturas de consumo corriente . .	5 700	8 700	4 700	19 600
Bienes de consumo duradero . . . . .	1 000	2 700	4 000	7 700
<i>Servicios</i> . . . . .	8 900	18 500	12 600	39 500
Total de manufacturas				(56 100)
a) Alimenticias . .				(16 000)
b) No alimenticias .				(40 100)

en un análisis detenido de la intensidad y modalidades que pudiera asumir la redistribución en el contexto de las condiciones sociales, económicas y también políticas en que podría operar; al margen pues del "realismo" que pudiera atribuirsele, se ha supuesto que su alcance llegara hasta el punto de mantener constantes los niveles absolutos de consumo por habitante en el estrato de altos ingresos, en tanto que del aumento del consumo total participarían por igual los estratos de ingresos medios y bajos, lo que de hecho significa asignar al último un crecimiento mucho mayor en relación con sus niveles presentes.

Como puede deducirse del cotejo del cuadro 43, la elasticidad media del consumo de manufactura respecto al consumo total no sería fundamentalmente distinta si tuviera o no lugar un proceso de redistribución del ingreso: en uno y otro caso llegaría a representar alrededor de un tercio del consumo

total en el período futuro, en comparación con poco más de 27 por ciento en 1960, como consecuencia de la mayor elasticidad media en la demanda de manufacturas frente a la de otros tipos de bienes y servicios, y de cierta compensación en los efectos de la redistribución. Esto último se explica porque la redistribución del ingreso, de una parte, afectaría negativamente al sector que exhibe la mayor participación del consumo de manufacturas en su consumo total, mientras de otra permitiría un aumento sustancial del consumo de productos industriales del estrato de ingresos más bajos, que al presente registra niveles muy exigüos (la participación de las manufacturas no alimenticias en el consumo total de este estrato aumentaría desde 13 por ciento en 1960 a cerca de 18 por ciento en el período a que se refieren las proyecciones, a la par que los niveles absolutos de consumo total por persona en este estrato aumentarían desde 126 a más de 270 dólares anuales).

Pero si bien serían similares los niveles globales de consumo de productos manufacturados en las dos hipótesis, su composición por tipos de productos resultaría ser muy diferente según se diese o no el proceso redistributivo. En un caso, se acentuaría preferentemente la expansión de la demanda de bienes de consumo duradero, en tanto que en el otro los efectos dinámicos de la demanda se dejarían sentir también con intensidad sobre los productos de las industrias alimenticias, los productos textiles, calzado y vestuario, y otras manufacturas de uso corriente, en la medida que queda ilustrado en el cuadro referido.

El carácter más bien mecánico de estos cálculos pudiera dejar la impresión de que hay efectivamente una alternativa entre crecimientos ulteriores asociados o no a una redistribución del ingreso. Sin embargo, otras consideraciones llevarían muy probablemente a concluir que a partir de las condiciones presentes por lo menos en varios países de América Latina no hay tal alternativa, y que algún grado de redistribución —por mucho que se aparte de estas ilustraciones puramente hipotéticas— resulta ser un requisito fundamental del desarrollo futuro.

Se trata, en suma, de una serie de factores que potencialmente pueden ser determinantes no sólo de las exigencias globales de crecimiento industrial sino también de la estructura a que tendría que ir ajustándose la industria manufacturera. No es fácil traducir la serie de hipótesis que se ha venido formulando en términos de las necesidades de expansión que quedarían planteadas a cada una de las principales ramas de la actividad industrial, sobre todo por lo que toca al origen sectorial de las manufacturas intermedias, a los campos en que se concentraría preferentemente la sustitución de importaciones y a las líneas que pudieran desarrollarse con vistas a la exportación manufacturera hacia otras áreas.

El cuadro 44 muestra una hipótesis al respecto, aunque con fundamentos aún más débiles que los que han servido de apoyo a los cálculos hipotéticos anteriores. En el mismo cuadro se compara la estructura de la producción manufacturera, en términos de la composición porcentual del valor bruto de la producción que se registró en el año 1960 con la que exhibiría este sector bajo las condiciones de los numerosos supuestos que han venido formulándose, así como los aumentos que tendrían que alcanzar las principales agrupaciones de la actividad industrial.

Esa anticipación burda acerca de las exigencias de crecimiento que podrían quedar planteadas a la industria en su conjunto y a sus principales ramas también podría traducirse, aunque parcialmente, en términos de las necesidades de expansión que pueden involucrar respecto a determinados sectores industriales específicos. Procurar de ese modo ciertos elementos de anticipación acerca de la intensidad que tendría que mostrar el desarrollo, por ejemplo, de la industria siderúrgica, de ciertos sectores importantes de la

Cuadro 44

HIPOTESIS SOBRE EL CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES RAMAS INDUSTRIALES<sup>a</sup> QUE SE ASOCIARÍAN A LA DUPLICACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO

	Valor bruto de la producción (millones de dólares de 1960)		Composición porcentual		Crecimiento (1960 = 100q)
	1960	Proyección	1960	Proyección	
Alimentos, bebidas y tabaco . . . . .	13 900	22 400	29	21	161
Textiles, calzado y vestuario . . . . .	7 700	16 700	16	16	217
Madera y muebles . . . . .	1 600	3 400	3	3	213
Papel e imprentas . . . . .	2 250	5 900	5	6	262
Químicas y derivados del petróleo . . . . .	6 850	19 670	14	19	287
Minerales no metálicos . . . . .	1 800	3 800	4	3	211
Mecánicas y metalúrgicas . . . . .	10 500	28 070	22	27	267
Otras . . . . .	3 300	5 600	7	5	170
<i>Totales o promedios . . . . .</i>	<i>47 900</i>	<i>105 550</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>220</i>

<sup>a</sup> Excluida la exportación de productos industriales a otras áreas; incluida la proyección del intercambio entre los países de la región.

industria química, de las industrias mecánicas y otras, contribuiría en mucho a facilitar las decisiones nacionales y regionales teniendo en cuenta las ventajas de economías de escala, especialización y en general de productividad y eficiencia, en relación con modalidades alternativas para su instalación o ampliación.

Lo anterior parece suficiente para ilustrar la magnitud y naturaleza de las nuevas exigencias que parecen plantearse a la industria manufacturera dentro de la política general de desarrollo que viene esbozándose en América Latina. Como se ha dicho, la responsabilidad del sector industrial no puede limitarse a responder pasivamente a esas exigencias. Así, por ejemplo, la aceleración del ritmo de crecimiento del ingreso por habitante no es simplemente un "dato" que haya de tomarse en cuenta en las previsiones del desarrollo industrial, sino un objetivo en cuyo cumplimiento correspondería a la industria un papel decisivo, sobre todo si se tiene en cuenta el debilitamiento de otros factores que en el pasado constituyeron importantes estímulos dinámicos. Igual ocurre con la redistribución del ingreso, que no sólo interesa desde el punto de vista de sus consecuencias sobre la composición de la demanda de productos manufacturados, sino que lleva también a considerar las formas en que habría de contribuir la industria, mediante cambios en la distribución del propio ingreso generado en las actividades manufactureras o mediante transferencias a otros sectores por vías como la de una progresiva modificación en la estructura de precios relativos.

De otra parte, intensidad y modalidades de crecimiento industrial como las que han quedado apuntadas, parecen condiciones ineludibles para que la industria pueda desempeñar también un papel positivo frente a esa otra gran responsabilidad del desarrollo latinoamericano: la de ofrecer suficientes oportunidades de empleo productivo al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo. A lo largo del período aproximado a que se han referido las proyecciones hipotéticas anteriores, la población activa del conjunto de la región aumentará en unos 25 millones de personas, de los que probablemente no menos de 18 millones irán a incrementar la disponibilidad de fuerza de trabajo en los centros urbanos. En consecuencia, el objetivo mínimo de mantener la participación actual del empleo industrial en el conjunto de la ocupación urbana (27.2 por ciento) obligaría a absorber en el sector manufacturero unos 4.9 millones de personas más. Ello representaría un aumento de 52 por ciento respecto a los niveles presentes de ocupación industrial.

Aunque se concluyese en la preferencia deliberada —siempre que se den alternativas razonablemente comparables— de aquellas técnicas de producción de mayor densidad de mano de obra, no cabe duda que muchos de los nuevos desarrollos corresponderían necesariamente a actividades de escasa capacidad de absorción de fuerza de trabajo. Así ocurrirá, por ejemplo, con muchas de las industrias orientadas a la exportación a otras áreas o de las que tengan activa participación en el proceso de integración regional, además del debilitamiento general de esa capacidad de absorción que caracteriza la creciente importancia relativa de las industrias de bienes de capital y productos intermedios, en desmedro de las que producen principalmente bienes de consumo no duradero.

No es difícil anticipar, a la luz de esas consideraciones, que la acentuada tendencia registrada en el pasado hacia un desplazamiento relativo del empleo artesanal por la ocupación fabril propiamente dicha, continuará también haciéndose presente con fuerza en el futuro próximo. Ello podría significar que dentro de los próximos 10 o 15 años la participación del empleo fabril en el total de la ocupación manufacturera llegue a representar alrededor del 60 por ciento, lo que a su vez querría decir que de los 4.9 millones de personas en que aumentaría este último, sólo 1.2 millones irían

a incrementar la ocupación artesanal, mientras el empleo fabril tendría que aumentar en 3.7 millones, es decir, en 76 por ciento respecto a los niveles presentes. Ante las grandes diferencias de productividad entre una y otra forma de ocupación manufacturera, se comprende que sólo un ritmo de expansión industrial como el previsto en las proyecciones hipotéticas que se han descrito sería capaz de conciliar las necesidades globales de absorción de mano de obra con un aumento razonable en los niveles de productividad por persona ocupada.

Conviene destacar el papel estratégico que desde este punto de vista correspondería a aquellas ramas de la actividad industrial que se orientan principalmente a la producción de manufacturas de consumo no duradero, siempre y cuando tuviese lugar un proceso de redistribución del ingreso latinoamericano. A falta de un crecimiento menos dinámico de esas ramas, es probable que continúe declinando la participación de la industria en la ocupación urbana y acentuándose, en consecuencia, el problema de desocupación abierta y disfrazada de una parte importante de la fuerza de trabajo. Se trata de actividades en que, junto a una relación producto-capital más favorable, se registran al presente márgenes relativamente amplios de capacidades no utilizadas, factores ambos que están llamados a facilitar el financiamiento del conjunto de la expansión industrial, reservando una mayor proporción de los recursos que habrán de movilizarse para orientarlos hacia aquellas líneas de más alta densidad de capital y mayores exigencias de inversión por persona ocupada.

Tales son, en su sentido muy general, algunas de las principales tareas que parecen quedar entregadas a la responsabilidad del desarrollo industrial de los próximos años. Su anticipación, aunque sea en términos altamente hipotéticos, puede ser útil a fin de promover el desarrollo de los instrumentos y definir las políticas que puedan ser más eficaces para realizarlo.

## *2. La integración regional como requisito del desarrollo industrial futuro*

A la luz de las exigencias apuntadas acerca de la probable intensidad y algunas de las modalidades del desarrollo industrial de América Latina en los próximos años, parece deseable un grado creciente de integración económica regional no sólo como objetivo, sino también como instrumento fundamental. Si no hay arreglos eficaces en esa materia, la continuación del proceso de industrialización y su aceleración en consonancia con las nuevas necesidades tropezaría con obstáculos difícilmente superables. Aunque los fundamentos de una conclusión de esta naturaleza ya han sido esbozados en secciones anteriores, interesa destacar una vez más por lo menos dos de los aspectos esenciales. Se trata, en primer término, de las consecuencias que supondría una nueva reducción de los coeficientes nacionales de importación. Esa reducción, juzgando por los cálculos hipotéticos que se han presentado, llevaría a muchos países de la región a niveles difícilmente compatibles con la dimensión de sus respectivos mercados, con la etapa de industrialización a que han alcanzado hasta el presente e incluso con su constelación de recursos naturales. La contribución que pudiera ofrecer la expansión de nuevas líneas de exportación a otras áreas —principalmente de productos manufacturados— es importante, pero de una parte queda condicionada a la decisión de los países más avanzados de facilitar efectivamente el acceso a sus mercados, y de otra no es un objetivo totalmente independiente de la integración, en la medida en que esta última sea requisito importante a fin

de acrecentar la eficiencia de la industria latinoamericana y mejorar su aptitud para participar en los mercados internacionales en condiciones competitivas.

El otro aspecto que interesa señalar una vez más es que, salvo contadas excepciones temporales, todos los países de la región han venido enfrentando en forma más o menos simultánea crecientes obstáculos en su proceso de industrialización que tenderían a acrecentarse en el futuro. Ello significa que, pese a las diferencias que registran en su grado presente de desarrollo industrial y económico general, la integración se plantea ante todos con similar urgencia.

Los propios hechos han venido demostrando, sin embargo, que el camino hacia ese objetivo no está tampoco exento de escollos. Circunscribiendo el problema a los productos industriales, de la experiencia recogida hasta ahora parecen desprenderse por lo menos dos factores básicos de preocupación que frenan la adopción de decisiones de mayor alcance: en primer término, la incertidumbre acerca del efecto que podría tener sobre la industria existente el establecimiento en plazo relativamente corto de un efectivo mercado común regional u otro esquema de integración de alcance similar; en segundo lugar, la incertidumbre acerca de las consecuencias que pueden derivar de las apreciables diferencias en el grado de desarrollo industrial de los distintos países, y por lo tanto de su diferente aptitud para aprovechar las ventajas que derivarían de la integración. Aunque este estudio no puede adentrarse en un análisis sistemático de los problemas de la integración, parece pertinente recoger a propósito de tales preocupaciones, cuyas proyecciones sobre el desarrollo industrial futuro son fundamentales, algunos de los antecedentes examinados en secciones anteriores que pudieran contribuir a precisar su alcance.

Por lo que toca a la industria existente, sus perspectivas en el marco de una integración regional dependerían, como es lógico, de la naturaleza de los esquemas concretos de integración que se pongan en vigor y de la magnitud de las diferencias de costos y precios de los productos manufacturados en los distintos países.

Este último aspecto ha quedado ilustrado, al menos parcialmente, en capítulos anteriores. Los análisis comparativos presentados llevan a concluir, en primer lugar, que hay marcadas diferencias entre los distintos países en la estructura de precios de los productos manufacturados. Aunque tales diferencias sean en parte atribuibles a factores distintos de los costos propiamente dichos (aranceles, impuestos indirectos, niveles de utilidad), es probable que también reflejen efectivamente apreciables diferencias de costos. En segundo lugar, como es lógico, en los niveles generales de los precios de las manufacturas influyen decisivamente los tipos de cambio; a los cambios vigentes del comercio exterior, hay países en los que los precios son inferiores en su conjunto, pues a los cambios de paridad, aparecerían con ventajas en algunas categorías de productos y desventajas en otras. Finalmente, en muchos casos, las diferencias parecen suficientemente amplias como para exceder hasta los costos actuales relativamente altos del transporte para el comercio recíproco.

Esas indicaciones generales necesitan complementarse con otras más concretas, relativas a sectores determinados de la actividad industrial. Así, en un caso como el de la siderurgia se ha señalado que las condiciones favorables de varios países de la región no determinarían con respecto a algunos de ellos ventajas de localización suficientes para compensar los costos de transporte, pero que en cuanto a las empresas existentes otros factores —tamaño de las plantas, economías de escala, grado de especialización y eficiencia de operación— hacen mucho más pronunciadas las diferencias en los costos

de producción.<sup>11</sup> Ejemplos similares podrían encontrarse en relación con otras actividades manufactureras.

En las condiciones descritas, una liberalización amplia del intercambio recíproco de productos manufacturados parecería ser un factor que llevaría a importantes reordenamientos de la industria existente. Tales reordenamientos podrían asumir más de una forma, y en particular podrían canalizarse en dos direcciones principales, siempre en el supuesto de que se superaran las distorsiones cambiarias: hacia una especialización de la producción industrial de cada país, sacrificando o limitando el crecimiento de aquellas industrias que aparezcan en desventaja y al intercambio recíproco de una amplia gama de manufacturas, o bien, hacia esfuerzos sistemáticos de mejoramiento de la eficiencia y productividad de aquellas líneas de producción más vulnerables a la competencia de las industrias correspondientes de otros países de la región.

Las dos orientaciones aparecen incorporadas —aunque más como política complementaria que como alternativa sobre la que correspondería decidir— en las definiciones que frecuentemente se formulan acerca de los objetivos de la integración. Así, por ejemplo, se ha dicho que la integración introduciría un elemento de competencia que en gran medida ha estado ausente en el desarrollo industrial latinoamericano, debido a los altos márgenes de protección y al elevado grado de concentración de las empresas manufactureras, y en consecuencia obligaría a preocuparse más por la eficiencia y el mejoramiento técnico y organizativo de la industria. También se han señalado las ventajas de la integración desde el punto de vista de las economías de escala y las posibilidades de especialización industrial de los distintos países. Lo primero significa asignar a la integración un papel hasta cierto punto sustitutivo de otras políticas internas que pudieran atender a los mismos fines, pero su eficacia en relación con tales propósitos no tendría por qué traducirse en un mayor intercambio regional; lo segundo, en cambio, envuelve un objetivo claro de acrecentar el comercio recíproco de manufacturas.

Esos objetivos podrían asociarse en cierto modo a las dos categorías de industrias que suelen agruparse bajo las denominaciones de “tradicionales” y “dinámicas”. En las primeras, que en general se caracterizan por tamaños económicos mínimos relativamente bajos y escasa influencia de las economías de escala, la situación actual de costos y precios provendría más de factores institucionales que de sus características técnico-económicas intrínsecas en relación con la limitación de los mercados nacionales; en consecuencia bastaría que la integración tuviera respecto a ellas una influencia indirecta, una suerte de papel catalizador que ayudase a remover los factores institucionales adversos.<sup>12</sup> En las segundas, en cambio, se trataría de promover efectivamente la especialización y el intercambio en escala regional.

---

<sup>11</sup> Véase *Contribución a la política de integración económica de América Latina* (E/CN.12/728).

<sup>12</sup> Se trata, por cierto, de una generalización y simplificación extremas, ya que, incluso con relación a este tipo de industrias, suele asignarse a la integración un papel de mayor alcance. “La falta de especialización aumenta sustancialmente los costos de producción e impide aprovechar debidamente las ventajas en costos comparativos que podrían tener las industrias latinoamericanas, así como los beneficios que derivarían del intercambio basado en una división del trabajo más amplia y racional”, ha comentado S. Macario, quien agrega: “Prueba de ello es la escasa importación de bienes manufacturados de consumo que efectúan los países más industrializados de América Latina. En efecto, la importación registrada (excluido el contrabando) de tejidos de algodón en dichos países es prácticamente nula a causa de los gravámenes y otras restricciones francamente prohibitivas, lo que ha llevado a las industrias textiles nacionales a una

Aunque los dos objetivos no tendrían por qué resultar contradictorios, es probable que su simultaneidad determine dificultades mayores al tratar de expresarlos en función de los arreglos y esquemas concretos que se seleccionan para realizar la integración. En la medida en que afecten a la industria existente, serán mayores las resistencias encaminadas a obstaculizar las decisiones políticas que requieren esos arreglos, o a aumentar las presiones para incorporar cláusulas de excepción y salvaguardia que pueden esterilizar grandemente su eficacia, incluso respecto a las industrias que efectivamente interesan desde el punto de vista de las posibilidades reales de intercambio.

Aun así, acaso no sea enteramente correcto exagerar la amplitud y alcances del efecto que la integración industrial puede tener sobre las empresas existentes. Al abordar más a fondo este aspecto, el documento antes aludido<sup>13</sup> sugiere la distinción entre cinco tipos de empresas que quedarían expuestas a sus consecuencias en condiciones muy diferentes: i) empresas ineficientes, pero que escapan a la competencia por el carácter local del mercado o irregular de la demanda; ii) empresas ineficientes, pero capaces de renovar sus métodos o cambiar sus productos por su propia iniciativa y recursos, bajo el estímulo de la competencia; iii) empresas ineficientes e incapaces de reaccionar por sí mismas al estímulo de la competencia, pero recuperables mediante programas especiales de asistencia técnica y financiera; iv) empresas ineficientes e irrecuperables, aunque algunas de ellas hayan de mantenerse mientras persistan factores de "seguridad nacional", "equilibrio industrial" u otras consideraciones no económicas que lo justifiquen; v) empresas ineficientes e irrecuperables que deberán ser sustituidas.

Se concluiría de tales consideraciones que los sacrificios en términos de empresas y capacidades productivas ya instaladas podrían ser bien limitados, tanto más cuanto más amplia fuese la acción que proyecten los mecanismos específicos de integración en relación con programas concretos de asistencia financiera y técnica a esas empresas.

Es probable que bajo tales condiciones también hubiera que prestar cuidadosa atención a los posibles efectos de esos programas desde el punto de vista de los criterios de asignación de los recursos futuros, en términos de la proporción que se oriente hacia la modernización y mejoramiento de la posición competitiva de la industria existente comparada con la que se destine a la ampliación de la base industrial mediante el establecimiento de nuevas industrias.

De los estudios sectoriales disponibles se desprende que buena parte de los problemas de eficiencia de la industria existente radican en aspectos de organización y administración, susceptibles de ser superados sin comprometer una cuantía apreciable de recursos reales que puedan canalizarse hacia otras actividades. Es distinto el caso cuando se trata de reemplazo masivo de

---

extrema diversificación y falta de especialización, con el consiguiente efecto adverso sobre su eficiencia y posibilidades de exportación. Los tejidos de algodón, además de no importarse, tampoco se exportan, salvo en cantidades marginales. En contraste, los países industrializados, con una industria textil más desarrollada y eficiente, no sólo exportan sino que también importan grandes cantidades de esos tejidos. Así, en 1959 el conjunto de los países miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) [hoy Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD)] exportó el 19.2 por ciento de su producción textil algodónera e importó la equivalencia del 17.2 por ciento. Para el Reino Unido esos porcentajes fueron respectivamente el 22.8 por ciento y el 39.2 por ciento". (Santiago Macario, "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *loc. cit.*, p. 82 y nota 47.)

<sup>13</sup> *Contribución a la política de integración económica de América Latina* (E/CN.12/728).

equipos, lo que además puede acentuar seriamente los problemas ya agudos de ocupación de mano de obra, a menos que tuvieran lugar dentro de planes más amplios que incorporen nuevos elementos de estímulo al crecimiento industrial mediante la producción interna de aquellos equipos. A esta consideración parece responder la inclusión, entre las "bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial" aprobadas por la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial establecida en el seno de la ALALC, de una consideración específica expresando que la mayor racionalización de la producción debe conciliarse con el grado de ocupación alcanzado, así como con la utilización de los bienes de capital y la capacidad tecnológica disponible.

Estas y otras dificultades derivadas de la consideración de la industria existente llevan a la utilidad de mirar el problema con una perspectiva algo más amplia. Los cálculos hipotéticos presentados en las secciones anteriores ofrecen al respecto algunos elementos de juicio que pueden ilustrar esa visión de más largo plazo. Así, por ejemplo, de ellos se deduce que en un período no mayor de 15 años el aumento del producto industrial representaría una cuantía superior a los niveles actuales de ese producto; en otras palabras, en menos de tres quinquenios habría que crear una nueva corriente de producción manufacturera más importante (de hecho, 130 por ciento mayor en términos de valor agregado) que la que representa toda la industria actualmente existente. Para algunas ramas particulares esa expansión significaría añadir otras capacidades productivas en proporciones todavía muy superiores, o la apertura de iniciativas totalmente nuevas, ya sea en toda la región o en países determinados.

Vista desde el ángulo de lo que la expansión de la industria latinoamericana está llamada a significar en relativamente corto tiempo respecto a sus niveles presentes de producción, sin duda se atenúa la importancia de los efectos adversos que pudiera tener la integración sobre la industria existente, o se facilita su adaptación a las nuevas condiciones. Por la misma razón, cabe atribuir especial prioridad a los instrumentos y arreglos de integración que sean eficaces para promover un desarrollo racional de lo que ha de agregarse en el futuro, e ir conformando progresivamente a través de ellos la nueva fisonomía de la industria latinoamericana que en definitiva implica la integración industrial de la región. Esa misma perspectiva puede contribuir a aminorar las resistencias y presiones de los intereses ya consolidados, lo que facilitaría decisiones más rápidas y de mayor alcance en relación con los nuevos desarrollos, sin perjuicio de los reajustes graduales que la industria actual vaya incorporando.

Así viene ocurriendo en los dos esquemas de integración que se encuentran en vigencia. En el caso de Centroamérica, cuyo menor grado de avance industrial atenúa el peso de las consideraciones relativas a la industria existente, los estímulos contemplan de manera explícita ventajas mayores para las industrias nuevas, y tal es el carácter que efectivamente han tenido la mayoría de las iniciativas consideradas como "industrias de integración". En cuanto a la ALALC, además del acento que suele ponerse en la "instalación y desarrollo de industrias de carácter zonal" —lo que sugiere el carácter de industrias nuevas—, la incorporación de productos a las listas nacionales y con mayor razón a la lista común tiende a excluir a aquellos en que varios de los países integrantes cuentan ya con industrias de cierta significación, mientras los acuerdos de complementación parecen también responder mejor al impulso de nuevas iniciativas.

No obstante las ventajas que una distinción entre la industria existente y las exigencias de expansión que cabe anticipar para el futuro próximo parecería ofrecer para el examen de las alternativas de la política de inte-

gración industrial, es preciso reconocer que se trata en gran medida de una diferenciación arbitraria. Una parte apreciable de esa expansión correspondería a las denominadas industrias "tradicionales", tanto más si se materializan los esfuerzos para una distribución más progresiva del ingreso, conforme se vio a través de los cálculos hipotéticos que se presentaron con anterioridad. Pero aun en el campo de las industrias "dinámicas" el desarrollo industrial futuro significaría también, sobre todo en los países que han avanzado más en su proceso de industrialización, el crecimiento de actividades ya iniciadas y quizás hasta con un grado apreciable de consolidación.

En este sentido, no puede concebirse el crecimiento industrial ulterior como una mera superposición distinta a lo ya existente y que, en consecuencia, puede moldearse enteramente sobre nuevas bases, con independencia de la estructura industrial tradicional. Aun en el caso de aquellas iniciativas industriales que pudieran considerarse estrictamente "nuevas", en la eficiencia que pudieran alcanzar influiría necesariamente el complejo de sus relaciones con el resto del sector industrial, del que en algún grado dependerían para el abastecimiento de insumos u otros servicios básicos.

Por otra parte, ese carácter "nuevo" de determinadas líneas industriales depende del grado de industrialización alcanzado por los respectivos países. Su amplitud será mucho mayor en aquellos en que el proceso está relativamente retrasado. En los que han cubierto etapas más avanzadas acaso no se encuentren campos adicionales, susceptibles de desarrollarse en plazo razonable, en los que no existan ya al menos ciertos embriones más o menos evolucionados de esas nuevas líneas. En este sentido, pudiera considerarse que las diferencias en los avances logrados hasta el presente por el esquema de la integración centroamericana y de la ALALC responden hasta cierto punto —además de otros factores importantes— a las características industriales de los países que los integran y al distinto grado de oportunidades que ofrecen para nuevos desarrollos que no comprometan a la industria ya existente.

Las mismas consideraciones ponen de manifiesto lo urgente de fortalecer los esfuerzos de integración industrial. Mientras más tiempo transcurra, mayor será el número de actividades manufactureras cuyos problemas hayan de asimilarse a los de la industria existente —aunque sea de desarrollo incipiente— y menores por lo tanto las posibilidades de acentuar las medidas encaminadas al desarrollo racional de iniciativas propiamente nuevas. Acaso la industria automotriz constituya un buen ejemplo a este respecto. En el curso de pocos años, el Brasil ha llegado a sustituir prácticamente todas sus importaciones de vehículos automotores con la manufactura interna también casi total de sus partes y componentes, y la Argentina ha alcanzado también altos niveles de producción. Aunque se trata de los dos países de la región que cuentan con los mayores tamaños de mercado interno, su dimensión absoluta dista de ser suficiente para aprovechar las fuertes economías de escala que caracterizan a esta actividad, sobre todo teniendo en cuenta que se ha instalado un número relativamente alto de empresas. Simultáneamente se viene estimulando la producción o armadura de vehículos en otros países latinoamericanos, incluidos México, Colombia, Chile, Venezuela y El Salvador, este último con vistas al mercado integrado centroamericano. Procesos similares de extensión a nuevos países de actividades industriales que en ninguno de ellos aprovechan plenamente las ventajas de la especialización y la producción en gran escala se observan en varios campos de las industrias químicas y de la industria siderúrgica.

A obstáculos de la naturaleza que se ha señalado se superpone el segundo tipo de preocupaciones a que se aludió en párrafos iniciales de la presente sección: la incertidumbre acerca de las consecuencias que pueden derivar

de las apreciables disparidades en el grado de desarrollo industrial de los distintos países, en cuanto a las diferencias de aptitud para aprovechar las ventajas de la integración.

Se trata ciertamente de una evaluación fundamental, sin la cual se hacen más difíciles las decisiones políticas que parecen imprescindibles para acelerar el proceso. Es también un problema muy complejo, cuya respuesta requeriría la consideración simultánea de numerosos aspectos, incluidos algunos para los que probablemente no se dispone de elementos suficientes de información. Sobre decir que tal cosa escapa a los fines y posibilidades del presente estudio, aunque acaso se justifique alguna exploración preliminar apoyada en los cálculos hipotéticos que han venido presentándose. Al hacerlo, conviene dejar de lado —en los términos expuestos— el problema ya mencionado de las repercusiones eventuales de la integración sobre la industria existente, para centrar la atención en las perspectivas que podría abrir al desarrollo futuro, reconociendo con ello que no es suficiente que los arreglos de integración eviten perjudicar lo ya existente, sino que es necesario además que sean eficaces para que se alcance un reparto equilibrado de sus frutos adicionales.

Conviene puntualizar ante todo que las diferencias entre los distintos países latinoamericanos que son pertinentes a estos efectos no se circunscriben a sus respectivos grados de industrialización, a la base industrial con que han llegado a contar, sino que se extienden también a otros factores cuya influencia sobre el desarrollo industrial ha quedado demostrada en capítulos anteriores. Se trata, en particular, del tamaño absoluto de su población y el nivel medio de ingreso por habitante —es decir, de las dimensiones de los mercados nacionales correspondientes—, así como del grado de urbanización y el coeficiente de importaciones. Entre éstos, pudiera considerarse que la urbanización interesa más como factor explicativo del proceso industrial pretérito que como determinante de la industrialización ulterior, ya que en los marcos de una política planificada de desarrollo es probable que ya no constituyera un factor autónomo sino una respuesta más bien pasiva a las exigencias del propio desarrollo.

Limitada así la consideración a los factores restantes, cabría distinguir dentro de América Latina algunas situaciones típicas, que relacionan el grado de industrialización logrado hasta el presente con la población, el ingreso medio por persona y la importancia relativa del sector externo en los respectivos países. De este modo, podría considerarse un primer grupo de países formado por los de mayor población, grado más avanzado de industrialización y coeficiente de importaciones relativamente bajo. De él formarían parte la Argentina, el Brasil y México, en los que el producto interno conjunto alcanzaría a unos 68 000 millones de dólares anuales, el producto industrial a unos 17 000 millones y las importaciones a alrededor de 4 300 millones. El segundo grupo estaría constituido por Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. Lo caracterizarían las dimensiones intermedias de sus mercados nacionales, un grado algo más bajo de industrialización y un coeficiente promedio de importaciones mucho más alto que en el primer grupo, si bien con diferencias todavía acentuadas entre los países que lo componen. Las cifras correspondientes a su producto total, producto industrial e importaciones serían respectivamente 22 000, 3 400 y algo más de 3 200 millones de dólares anuales. Finalmente, en un tercer grupo quedarían comprendidos Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay, cuyo producto interno conjunto sería de unos 6 300 millones de dólares por año, su producto industrial unos 700 millones y sus importaciones anuales unos 940 millones. La misma agrupación podría asociarse a diferentes estructuras del sector de la industria manufacturera, en

términos de la participación relativa de las manufacturas de consumo corriente, de carácter intermedio, de consumo duradero y de bienes de capital, tal como ha quedado tipificada en otras secciones.

Como paso siguiente, convendría volver a tomar en relación a este aspecto los resultados de los cálculos hipotéticos formulados en secciones anteriores acerca de lo que podría ocurrir, bajo condiciones de duplicación del producto latinoamericano, con la capacidad para importar desde otras áreas y las consecuentes exigencias de intercambio de manufacturas entre los países de la región. Entonces se estimó que frente a una demanda potencial de importaciones superior a 15 000 millones de dólares anuales, a lo que se agregarían otros egresos cercanos a 2 000 millones, las corrientes tradicionales de comercio ofrecerían una capacidad para importar de poco más de 11 900 millones, lo que significaría una “brecha” en el comercio exterior latinoamericano del orden de los 5 000 millones de dólares anuales. Las hipótesis formuladas entonces suponían que ese déficit potencial podría cubrirse mediante la exportación adicional de manufacturas a otras áreas (1 250 millones), la sustitución de importaciones de algunos productos primarios (750 millones) y un esfuerzo de sustitución de importaciones de productos manufacturados por una cuantía equivalente a 3 000 millones de dólares, la mitad de la cual tendría lugar en los marcos de cada mercado nacional y los 1 500 millones de dólares restantes bajo los arreglos de integración industrial de la región.

Podrían añadirse ahora nuevas hipótesis que ilustraran la forma en que esas proyecciones pudieran clasificarse conforme a los grupos de países que se han señalado. Para ello sería necesario comenzar por la referencia básica relativa al crecimiento del producto. En este sentido, por muy eficaces que fueran los instrumentos de la integración regional desde el punto de vista del reparto equitativo de sus frutos, subsistirían numerosos factores internos que en definitiva determinarían distintos ritmos nacionales de crecimiento, aunque las diferencias quizás fueran menores que en el pasado. Admítase, sin embargo, como mera hipótesis, que por lo menos para los grupos de países aquellas tasas de desarrollo fuesen similares —simplificación que se justifica en cierta medida teniendo en cuenta que en cada grupo quedan incluidos países que en otro tiempo mostraron tasas de desarrollo muy dispares—, de manera que lograran en el mismo período la duplicación del producto interno que se ha tomado como referencia para los cálculos. Con igual carácter, admítase también que las distintas categorías pudieran expandir con igual intensidad sus exportaciones tradicionales y participar —facilitadas por el propio proceso de integración— de la exportación de productos manufacturados hacia otras áreas, por ejemplo, en proporción a los respectivos volúmenes absolutos de su producción industrial. Las consecuencias de ambos supuestos se traducirían en que de la “brecha” total de 5 000 millones de dólares anuales, unos 2 500 millones corresponderían al primer grupo de países, 1 900 millones al segundo y 600 millones al tercero.

Para completar la distribución de aquellas cifras generales por grupos de países, haría falta todavía otra hipótesis acerca de la evolución ulterior de los coeficientes de importación de cada categoría o, lo que viene a ser lo mismo, de sus respectivas participaciones en el intercambio intrarregional. Si, como se hizo a propósito de las hipótesis generales, se estimara que en cada caso la mitad de las nuevas sustituciones de importación pudiera tener lugar dentro de los marcos exclusivos de los mercados nacionales, se concluiría en definitiva que las exigencias de intercambio regional que se plantearían a cada categoría serían muy similares para los dos primeros grupos de países —del orden de los 650 millones de dólares anuales en cada caso— y equivalentes a unos 200 millones de dólares por año para el tercer grupo. En otras palabras, sus respectivos intercambios regionales de

manufacturas representarían para el primer grupo entre 9 y 10 por ciento de sus exportaciones totales a otras áreas, 15 por ciento para los países del segundo grupo y una proporción ligeramente mayor para los del tercero.<sup>14</sup>

De este conjunto de hipótesis se deduce que, aunque más o menos sistemáticamente se han venido incorporando supuestos de participación y esfuerzos relativos similares de las distintas categorías de países, las magnitudes absolutas que quedan involucradas para los dos primeros grupos son muy diferentes a las del tercero. Dicho de otro modo, es difícil que pueda alcanzarse el equilibrio del comercio regional como resultado de transacciones orientadas preferentemente hacia el intercambio entre países de grado muy distinto de desarrollo industrial; por las diferencias que envuelve la propia magnitud absoluta de los respectivos mercados, una parte sustancial del mismo tendría que corresponder a las que se efectúen entre los países de una misma categoría o a lo más entre los dos primeros grupos señalados.

Una conclusión de esa naturaleza no ayudaría a anticipar las diferencias de aptitud de países con distinto grado de desarrollo industrial para participar con éxito en un esquema de integración industrial regional, pero contribuye al menos a ilustrar algunos de los términos en que se plantea el problema. Sus efectos se proyectan incluso sobre las definiciones de las que cabría llamar "industrias de integración", para emplear la terminología utilizada en los esquemas centroamericanos. Si se considera como tales a aquellas en que el aprovechamiento eficaz de las economías de escala, al nivel de la técnica de mayor productividad, supera mucho las dimensiones de los mercados nacionales individualmente considerados, la gama de las "industrias de integración" resulta —como ocurrió antes a propósito de las industrias "nuevas"— muchísimo más amplia en los países pertenecientes a la categoría de menor grado de industrialización que en otros de desarrollo industrial más avanzado. Este hecho no está determinado tanto por el grado de avance industrial en sí mismo, como por la coincidencia bastante estrecha que se registra en América Latina entre ese avance y el tamaño absoluto de los respectivos mercados internos.

Estas consideraciones, siempre que la orientación fundamental sea aprovechar al máximo las economías de escala, van llevando a configurar un cuadro que se caracterizaría por un activo intercambio de manufacturas dentro de cada grupo de países. En un caso extremo —el de los países de menor avance industrial— ese intercambio podría estar formado por una gama bastante extensa de manufacturas; en el otro, por un comercio recíproco aun mayor en términos absolutos, pero más concentrado en torno a productos especializados o de alta complejidad técnica. A ello se superpondría un intercambio generalizado en toda la región de los productos de aquellas industrias que alcanzan propiamente las características de "industria de integración" en su sentido regional más amplio.

Acaso esa condición de asociar países más homogéneos desde el punto de vista de su avance industrial sea, entre otras, una de las razones que han facilitado los rápidos progresos del esquema centroamericano de integración. El Tratado de Montevideo no preveía la posibilidad de acuerdos subregionales como parte del esquema global de la Asociación Latinoamericana de

---

<sup>14</sup> Esta similitud de las cifras tiene su origen en la hipótesis de que en la exportación de manufacturas a otras áreas cada categoría de países participaría en proporciones semejantes a sus respectivos niveles absolutos de producción manufacturera. Bajo ese supuesto, mientras las que corresponderían al primer grupo sumarían unos 1 000 millones de dólares por año, para el segundo sólo representarían 200 millones, lo que en consecuencia acentuaría su necesidad de sustitución de importaciones e intercambio regional.

Libre Comercio, aunque después la ha admitido hasta cierto punto con las excepciones bastante liberales a la cláusula de más favor.

Los riesgos de dispersar demasiado el esfuerzo de integración dependerían, en tales condiciones, de la eficacia de los instrumentos para promover aquellas industrias que pudieran considerarse como de integración referidas al ámbito latinoamericano entero. El número de esas actividades no tiene por qué ser limitado. Aunque lo fuese, el volumen absoluto del intercambio a que podrían dar lugar sería sumamente importante.

En cualquier caso, subsiste el problema de la medida en que cada país tendría oportunidades equitativas para participar en el desarrollo de las industrias de integración, ya sea de las que aparezcan como tales al nivel de su respectiva categoría o de las que correspondan propiamente al nivel regional. Su consideración sistemática, sin embargo, escapa a las posibilidades de este estudio, en el que apenas si cabe formular unas cuantas consideraciones generales al respecto.

Como quedó apuntado con respecto a los precios de determinadas manufacturas en varios países de la región, plantear el problema en términos de costos monetarios comparativos bajo las condiciones vigentes en el mercado no lleva muy lejos las posibilidades de análisis. Entre otras cosas, los resultados terminan por depender enteramente de los tipos de cambio que se utilicen para convertir los costos expresados en las respectivas monedas nacionales a alguna unidad monetaria común. Los que están en vigor para efectos de comercio exterior pueden corresponder a sobrevaluaciones o subvaluaciones temporales que no servirían de apoyo a decisiones de gran alcance. Son bien conocidas, por otra parte, las dificultades para determinar con cierta precisión "tipos de cambio de paridad", si es que el concepto mismo fuera útil a estos fines. Así, pues, la evaluación tendría que plantearse en términos de "costos reales", que reflejan para una producción determinada la cuantía de recursos físicos que sería necesario utilizar por unidad de producto final.

En las condiciones actuales, para muchas actividades manufactureras existen apreciables diferencias de costos reales entre los distintos países de la región. Tales diferencias provienen, a su vez, por lo menos de tres tipos de factores: unos inherentes a las características de desarrollos circunscritos al ámbito nacional en países de tal disparidad en cuanto al tamaño absoluto del mercado, como ocurre con las escalas de operación y las tecnologías utilizadas; otros que reflejan más bien condiciones particulares de cada país, permanentes o transitorias, como ocurre con la disponibilidad de recursos naturales y el grado de capacitación y habilidad de sus recursos humanos, incluidos los responsables de la promoción y organización de la producción industrial en sentido genérico; otros, en fin, que se vinculan estrechamente al propio grado de industrialización alcanzado hasta la fecha y relacionados con las llamadas "economías externas". Bajo condiciones de una progresiva integración industrial latinoamericana, cabría admitir que los primeros dejarían de ser factores de diferenciación al contarse con un mercado regional. En cuanto a los segundos, los que se refieren a capacitación de mano de obra y personal técnico, pueden considerarse como diferencias susceptibles de superarse en tiempo razonable, siempre que se emprendan esfuerzos de suficiente intensidad y alcance.<sup>15</sup> Por su parte, las diferencias en cuanto a disponibilidad y calidad de otros recursos vendrían a constituir

---

<sup>15</sup> Acerca de la medida en que cada uno de estos factores influye en ramas industriales determinadas, véase *Contribución a la política de integración económica de América Latina* (E/CN.12/728).

la base de lo que pudiera considerarse como una “especialización natural” de cada país de la región en determinadas líneas de la producción manufacturera, aunque sus efectos se circunscriben a aquellos en que los costos de acopio de las materias primas tienen una incidencia particularmente acentuada.

Quedarían todavía por ver los efectos del tercer tipo de factores mencionado —el relativo a las economías externas— sobre la capacidad de cada país para participar efectivamente en un proceso regional de integración industrial. A la luz de la experiencia histórica, su influencia parece fundamental, puesto que las ventajas acumulativas que implican las economías externas suelen mencionarse como una de las explicaciones principales del proceso de concentración del desarrollo industrial registrado en el ámbito internacional y dentro de cada país. En la propia América Latina, como se vio en el capítulo II, la zona metropolitana de Buenos Aires, el Municipio de São Paulo y el Distrito Federal de México concentran más de la tercera parte del valor total de la producción manufacturera de la región. Si así ha ocurrido bajo fuertes proteccionismos nacionales, no costaría mucho anticipar la posibilidad de que ese proceso, a falta de una política eficaz encaminada deliberadamente a impedirlo, tendiera a acentuarse todavía más en un mercado regional integrado, fortaleciendo los centros en que las economías externas son ya mayores y en desmedro de aquellas otras donde el desarrollo industrial está relativamente atrasado.

Esta es una de las razones por las cuales la asociación entre países de muy diverso grado de industrialización para participar conjuntamente en un proceso de desarrollo industrial es difícil que pueda tener lugar dentro de un esquema de funcionamiento automático, en el que las decisiones de localización quedasen entregadas por entero a las condiciones del mercado. De ahí que parezca indispensable algún grado de participación deliberada en el proceso, que en definitiva implica, con mayor o menor profundidad, un esfuerzo de planificación del desarrollo industrial en ámbitos que exceden a los estrictamente nacionales. Una modalidad apropiada de acción conjunta de esa naturaleza podría ser necesaria aunque la influencia de las economías externas no fuese muy significativa. En efecto, el aprovechamiento de las oportunidades que un mercado regional integrado pudiera ofrecer a un país para determinadas manufacturas, no depende sólo de sus ventajas relativas, sino también de su capacidad para reunir los recursos de inversión suficientes para su desarrollo. En consecuencia, a la acción deliberada para asegurarle tales oportunidades tendría que seguir alguna otra forma de acción conjunta, encaminada a facilitar el financiamiento correspondiente a los países cuyas posibilidades de asignación de recursos al desarrollo industrial son más débiles.

En la medida en que las economías externas sean efectivamente un factor importante, podría considerarse que la reorientación del desarrollo industrial con vistas a una participación equilibrada de los distintos países involucraría algún sacrificio desde el punto de vista de las potencialidades de crecimiento de la región en su conjunto. Sin embargo y prescindiendo de que pudiera tratarse de un “sacrificio” puramente temporal, hay por lo menos otros dos hechos que cabría tener en cuenta y que se relacionan con las dos manifestaciones principales de esas economías externas: el conjunto de servicios (habitación, servicios públicos) y abastecimientos generales (energía, agua) indispensables para el desarrollo industrial, y la proximidad de establecimientos industriales cuyas producciones están estrechamente vinculadas, de tal manera que los suministros de unos son insumos fundamentales para la actividad de los otros.

Aunque el financiamiento de los primeros no tenga por qué recaer

normalmente sobre la industria manufacturera y su provisión sea con más frecuencia responsabilidad del sector público, no por ello dejan de representar costos sociales que de un modo u otro deben tenerse en cuenta. Pues bien, a lo largo del acentuado proceso de urbanización experimentado en América Latina han llegado en algunos casos a apuntarse síntomas de que la localización industrial en los centros urbanos tradicionales ha dejado de representar efectivas economías externas en la provisión de esos servicios o está próxima a ello. A menos de emprender un esfuerzo de remodelamiento total de esas ciudades, el alargamiento en las líneas de suministro de los servicios públicos conexos a la vivienda, incluido el transporte urbano, el alejamiento de las fuentes de capacitación de agua y abastecimiento eléctrico y otros factores, determinan costos crecientes y no decrecientes en el suministro de esos servicios. Para decirlo en términos algo más exagerados: desde el punto de vista de la economía en su conjunto, puede resultar menos costoso crear nuevos centros urbanos en torno a nuevas localizaciones de núcleos industriales, que continuar acumulando industrias en los centros urbanos tradicionales.

Un desarrollo industrial planificado puede asimismo abrir posibilidades para atenuar considerablemente los efectos del segundo tipo de manifestaciones de las economías externas. En la medida en que las decisiones no se circunscriben necesariamente a establecimientos industriales individuales, sino que pueden alcanzar a un conjunto de ellos, cabe proyectar la instalación y desarrollo de "complejos" industriales, en cuyo diseño puede atenderse a lo esencial de las economías externas por lo que toca a las relaciones recíprocas de esas actividades.

Una ilustración interesante de los factores a que se viene haciendo referencia se encuentra en el plan de desarrollo de la Guayana Venezolana. Se trata allí no sólo de crear un núcleo industrial para el aprovechamiento inmediato de una constelación particularmente favorable de recursos básicos, sino también de mantener la misma localización para una serie de actividades manufactureras derivadas que darán origen a un centro urbano de dimensiones significativas: la población de Santo Tomé de Guayana alcanzaba apenas a 4 000 habitantes en 1950 y aumentó a 42 000 en 1961, estimándose su crecimiento futuro a 115 000 personas en 1966 y a 400 000 habitantes hacia 1975. Aunque la localización de las industrias básicas respondía a los recursos de que se disponía, en la decisión de localizar otras que pudieran haberse desplazado a los centros tradicionales parece pesar la consideración de que, desde el punto de vista de la economía en su conjunto, estos últimos —y particularmente Caracas— no ofrecen ya economías externas significativas con relación a los costos que demanda la instalación de nuevos centros urbanos.

Si se diese efectivamente un fenómeno de esa naturaleza respecto a un número apreciable de los actuales centros industriales de América Latina, ello querría decir que la integración industrial de la región ofrecería la oportunidad para un proceso importante de relocalización de la industria latinoamericana, de manera que buena parte del crecimiento ulterior tendiera a desplazarse hacia nuevas localizaciones. El mismo proceso podría tener efectos apreciables sobre la eficiencia de las industrias de integración, si se tiene en cuenta que algunos de los centros tradicionales, al desarrollarse orientados exclusivamente hacia el mercado interno, pueden corresponder a ubicaciones poco propicias a los efectos del intercambio regional.

Desde otro ángulo, aparece así una vez más la necesidad de que los esfuerzos de integración industrial de la región se apoyen en instrumentos que envuelven un grado considerable de planificación, y no exclusivamente en cuanto a los límites estrictos de la política comercial. Así ha ocurrido en gran

medida en el esquema centroamericano, y la misma necesidad ha quedado reconocida en los enunciados de las bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial formulados por la correspondiente Comisión Asesora de la ALALC, según los cuales la localización industrial ha de realizarse de una manera programada y conjunta para que la distribución de los beneficios de la integración sea equitativa, teniendo en cuenta las diferentes estructuras y niveles de desarrollo de los países que la integran, ya que los medios y estímulos no deben considerar sólo la eliminación de gravámenes y restricciones al comercio regional, sino "todos aquellos que inciden en un proceso de integración industrial sectorial". En suma, el problema no parece consistir tanto en reconocer esa necesidad, como en definir los medios e instrumentos específicos que sean eficaces para atenderla.

### *3. Las nuevas responsabilidades de la política industrial*

De lo expuesto en las secciones anteriores se concluye que, cualesquiera que sean en definitiva las alternativas que parezcan viables, la industria latinoamericana se enfrenta a acentuadas exigencias de desarrollo y a necesidades de reorientación y cambios estructurales de hondo significado. Tales exigencias implican a su vez nuevas y mayores responsabilidades en la definición y aplicación eficaz del conjunto de las medidas e instrumentos que constituyen la política industrial en su sentido más amplio.

Como se vio en el capítulo III, la política industrial tuvo en otro tiempo una influencia apreciable sobre el ritmo y las modalidades del proceso de industrialización en América Latina, pero también ha mostrado deficiencias, sin cuya superación parece difícil que pueda cumplir con eficacia las nuevas responsabilidades. Tratando de generalizar situaciones particulares que a menudo difieren mucho de un país a otro y prescindiendo por el momento de sus características en relación con campos específicos, cabría decir que se ha tratado —más que de una política coherente de conjunto— de una serie de medidas separadas, sin suficiente vinculación; que no ha sido expresada en términos de objetivos claros ni le ha sido dada la continuidad suficiente para eliminar o atenuar la incertidumbre acerca de la estabilidad de las condiciones que ha tendido a crear; que ha carecido de criterios selectivos, de manera que su influencia se ha proyectado en forma más bien indiscriminada sobre el conjunto del sector manufacturero, pero sin llegar a pesar como factor importante en la conformación de la estructura sectorial, y que no siempre ha aparecido suficientemente integrada con el conjunto de la política económica de modo tal que sirviera de impulso más dinámico al proceso de industrialización.

En cambio, esas características de coherencia, continuidad y selectividad, así como su adecuada integración con la política económica general, aparecen ahora como requisitos esenciales de la política industrial con vistas a los nuevos objetivos. El avance en los esfuerzos de planificación del desarrollo económico y social que se registra recientemente facilita el cumplimiento de tales requisitos. En ellos habrá de encontrarse el marco general de referencia que oriente las decisiones en materia industrial a la luz de perspectivas de largo alcance, así como un equilibrio adecuado de los esfuerzos en este sector y de los que se anticipan para los otros sectores de la economía. Los planes podrán constituir así un instrumento que presuponga la exigencia de armonizar la política industrial con los aspectos más generales de la política económica.

Muchas de las deficiencias anotadas en el desarrollo industrial del pasado y en la propia política de industrialización que se ha seguido son conse-

cuencia casi inevitable de un desarrollo industrial no planificado. En tales condiciones, la distribución de los recursos entre el sector manufacturero y las demás actividades económicas, así como entre las distintas ramas del propio sector industrial, quedó determinada principalmente por las características de mercados cuyas estructuras de precios relativos suelen estar fuertemente distorsionadas y por otros factores de naturaleza más bien institucional. A su corrección tendrá que encaminarse, por lo tanto, una política industrial más activa y debidamente integrada al esfuerzo general de planificación.

Los antecedentes sobre la evolución histórica del proceso de industrialización y las características actuales de la industria, el análisis de la experiencia de la política industrial seguida en el pasado y la anticipación de algunos de los términos en que podría plantearse el desarrollo industrial en los períodos próximos, temas a los que se ha procurado hacer referencia a lo largo de este estudio, pueden resultar útiles para esbozar algunos de los aspectos básicos que cabría tener en cuenta en el perfeccionamiento ulterior de la política industrial. Asimismo podrían contribuir a ir precisando alternativas sobre los instrumentos y modalidades específicas que pudieran atender eficazmente a la serie de problemas que parece involucrar el desarrollo industrial de los años próximos.

Para ello acaso convenga examinar brevemente ante todo algunos de los aspectos que parecen esenciales para caracterizar lo que podría considerarse una "estrategia" de la industrialización regional. De tales aspectos cabría deducir los principales objetivos a que debiera propender la política industrial, para examinar luego, a la luz de esas consideraciones generales, el papel que en ella podrían desempeñar determinados instrumentos.

#### *a) Definición de una estrategia de la industrialización latinoamericana*

Las cualidades de coherencia y continuidad que condicionan la eficacia de la política industrial no dependen sólo de la existencia de mecanismos adecuados y de la habilidad para utilizarlos, sino también —y acaso principalmente— de que puedan irse conformando dentro de un marco de orientaciones de largo plazo que definan ciertos criterios fundamentales. No se trata de encauzar la política industrial en moldes rígidos que le impidan adaptarse con la flexibilidad necesaria a circunstancias temporales o a acontecimientos de corto plazo, sino de que a través de esos cambios puedan preservarse determinados lineamientos que presuponen definiciones de largo alcance y cuya persistencia interesa, entre otras cosas, para que, apoyados en su continuidad, tiendan a adaptarse a ellos las decisiones de todo orden que van adoptando las entidades públicas y las propias empresas privadas.

Las características del crecimiento industrial anterior y los problemas que se enfrentan al presente facilitan seleccionar algunos aspectos básicos que pudieran considerarse definidores de esa estrategia. Se trata de orientaciones que quedan estrechamente vinculadas entre sí y que no son susceptibles de expresarse en términos cuantitativos precisos ni de generalizar el grado en que resulten aplicables a cada país de la región considerado individualmente. Así, pues, se las menciona más con el carácter de una enumeración de temas o preguntas —cuya dilucidación es esencial para la política industrial—, que como sugerencias acerca de lo que pudieran ser las respuestas en cada caso particular.

El primero de esos aspectos se refiere a la medida en que el esfuerzo industrializador continuará orientándose hacia los respectivos mercados nacionales, en comparación con el grado en que se proyectará hacia la integración regional y el mercado mundial de manufacturas. La respuesta puede

parecer obvia, en el sentido de que interesa aprovechar todas las nuevas oportunidades que se abran para acelerar el crecimiento de la industria manufacturera. Sin embargo, la importancia relativa que se atribuya a los dos últimos objetivos puede llevar a reorientaciones muy importantes de la política industrial respecto de la que se ha seguido en el pasado. En efecto, aunque se trate de temas que implican también decisiones externas, que no dependen estrictamente de las adoptadas en el ámbito nacional, el aprovechamiento eficaz de tales oportunidades exigirá adecuar toda la base industrial —mediante la incorporación de nuevas actividades y el reajuste de muchas de las ya existentes— con vistas a esas finalidades. Aún más, existen indicios bien fundados en el sentido de que la política industrial seguida en el pasado, que se encaminaba ante todo a fortalecer los estímulos a la sustitución de importaciones, creó de hecho condiciones adversas a la apertura de la industria hacia los mercados externos, regionales y de otras áreas. Esta afirmación no envuelve necesariamente un juicio negativo acerca de esa orientación de la política industrial a lo largo de períodos en que se daban condiciones muy diferentes de las actuales, sino sólo puntualiza la necesidad de ajustarlos a nuevas condiciones y objetivos, en la medida en que se considere que éstos deben comenzar ahora a formar parte de la estrategia ulterior de industrialización.

Muy ligado a lo anterior, surge un segundo aspecto que podría expresarse en términos de la medida en que presentarán las tendencias a un crecimiento "extensivo" de la industria o del grado en que se harán esfuerzos deliberados para reorientarlo hacia una mayor integración estructural interna de las principales actividades industriales. A este tema se aludió repetidamente a lo largo del presente estudio, lo que ha dado igualmente la oportunidad para comprobar que, junto a otros factores, esas características han quedado influidas por determinadas disposiciones de la política industrial. Hasta cierto punto, el problema puede expresarse también en términos de la forma en que han de combinarse los esfuerzos industriales que se orientan hacia el mercado y hacia los recursos, condición esta última sumamente importante si se da más jerarquía a los objetivos de la integración regional y la exportación de manufacturas hacia otros mercados.

Una tercera consideración del mismo carácter se refiere a la localización industrial. Se trata de la medida en que se procurará modificar deliberadamente las tendencias hacia una acentuada concentración que ha venido mostrando la industria latinoamericana bajo condiciones más espontáneas. Dentro de este tema cabe distinguir dos aspectos: de una parte, el grado en que ha de contribuir la industria a una creciente integración interna de cada una de las economías nacionales, que en muchos casos confrontan serios problemas de desequilibrio en el desarrollo de las distintas zonas que las componen y de disparidades en sus respectivas capacidades de producción y consumo; de otra, el grado en que la localización industrial tendrá que irse adecuando a las condiciones de una progresiva integración económica latinoamericana.

En la definición de esas orientaciones generales de largo plazo no podría prescindirse de alguna referencia al problema cada vez más agudo de la absorción de mano de obra. Desde el ángulo particular de la industria, el tema continúa siendo objeto de controversia. Hay quienes acentúan la necesidad de acrecentar rápidamente la productividad industrial mediante la mayor incorporación posible del progreso técnico, y quienes destacan la conveniencia de procurar las formas de combinación de los factores productivos de capital y mano de obra que mejor se ajusten a su disponibilidad relativa en las economías de la región. Desde el ángulo más general de la economía en su conjunto, no cabe duda que se trata de uno de los problemas más severos

que han llegado a plantearse en el desarrollo latinoamericano y que sigue acentuándose desde distintas fuentes, incluidas las necesidades de modernización de la agricultura y de racionalización de los sistemas vigentes de distribución y comercialización. En tales condiciones no cabe esperar que se resuelva actuando en un sector determinado de la economía, pero tampoco parece posible que ningún sector pueda dejar de contribuir a su superación. Es necesario, pues, definir una política ocupacional a largo plazo, que no podría dejar de influir a su vez en la estrategia de la industrialización.

Factores como los señalados —y otros, puesto que la enumeración anterior no pretende ser completa— son los que pueden contribuir en definitiva a dibujar esa estrategia del desarrollo industrial que parece necesaria para orientar mejor la política industrial. En las decisiones que se adopten respecto a ellos podrá encontrarse entre los países individualmente considerados un grado de similitud suficiente para generalizar al conjunto de América Latina algunos rasgos de esa estrategia, pero también cabrá reconocer entre ellos diferencias importantes como consecuencia de condiciones u objetivos particulares.

No se trata de que las decisiones que incorpora una estrategia así formulada hayan estado ausentes del contenido y las orientaciones de la política industrial del pasado, sino de la medida en que corresponde jerarquizar propósitos y acentuar el grado de selectividad con que se acuerden determinados estímulos.

#### *b) Principales objetivos de la política industrial*

Una estrategia de esa naturaleza contribuye a precisar algunos objetivos fundamentales, que a su vez pueden orientar mejor la utilización de los instrumentos específicos que conforman la política industrial. Aunque parezcan bastante obvios en su enunciado general, acaso no esté de más puntualizar algunos de esos objetivos a fin de ubicarlos mejor en el contexto de esas definiciones generales de la estrategia de industrialización y tenerlos presentes en las referencias más detenidas a medidas y disposiciones particulares que se formularán en la sección siguiente.

i) *Financiación.* Uno de los requisitos fundamentales para que el proceso ulterior de industrialización responda a las nuevas exigencias del desarrollo latinoamericano será la movilización de una cuantía suficiente de recursos destinados a financiar la expansión de la capacidad productiva industrial, así como la distribución de esos recursos dentro del propio sector manufacturero en consonancia con los cambios estructurales que debería experimentar.

Es difícil que las mayores exigencias de crecimiento industrial que se plantean para los años próximos pudieran atenderse satisfactoriamente con un esquema de financiamiento similar al del pasado, tal como quedó descrito en la sección pertinente del capítulo II. En efecto, aumentar la tasa de desarrollo manufacturero hasta los niveles que se desprenden de los cálculos hipotéticos presentados en secciones anteriores —es decir, a un ritmo no inferior al 7 por ciento de crecimiento anual como promedio para el conjunto de América Latina— significaría una cuantía de inversiones brutas en la industria que excede considerablemente a las de tiempos recientes, no sólo en magnitud absoluta sino también en términos relativos, ya sea con respecto al producto industrial o al producto interno total. De ahí que sería necesario fortalecer en la política económica general, o en la política industrial en particular, los instrumentos y medidas adicionales que propendan a facilitar la traslación relativa de recursos desde otros sectores de la economía a la industria manufacturera o a acrecentar sustancialmente la tasa de ahorro de esta última.

Aun lograda la tasa global de inversiones industriales, su eficacia dependería de que fuera también adecuada su canalización hacia las distintas ramas del sector manufacturero, en consonancia con los ritmos diferenciados de crecimiento que tendría que exhibir, producto a su vez de las decisiones más generales que se incorporen a la estrategia de la industrialización. Como se ha visto, la insuficiencia de criterios selectivos ha sido precisamente una de las características de la política industrial pretérita cuya superación es todavía más importante ante las nuevas condiciones.

La magnitud de esas exigencias de inversión queda condicionada también a la eficacia con que se aprovechen las capacidades productivas, tanto las existentes como las que se incorporen en los próximos años. La persistencia de bajos coeficientes de aprovechamiento de las capacidades instaladas, característica del panorama actual de la industria latinoamericana, acentuaría esas exigencias de inversión, sumándose a los efectos inevitables de la incorporación de nuevas líneas de producción de mayor densidad de capital y a la continuación del proceso de sustitución de actividades artesanales por establecimientos fabriles propiamente dichos.

Así, pues, este objetivo general de la política industrial cabe definirlo no sólo en términos de la movilización suficiente y canalización adecuada de nuevos recursos de inversión, sino también del aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles.

ii) *Tecnología*. Otro objetivo básico consiste en acelerar el proceso de absorción tecnológica y en adaptarlo a las condiciones particulares del área. Como se dijo al comienzo del presente capítulo, se trata de una tarea de mucho mayor alcance que la simple incorporación de nuevos equipos y el entrenamiento para operarlos eficientemente. No se circunscribe al sector industrial, sino que alcanza a los demás sectores y se proyecta sobre la organización general de la sociedad. Su importancia es tanto mayor cuanto más se insista en los esfuerzos de integración regional y de exportación de manufacturas a otros mercados, que requieren y facilitan al mismo tiempo —al permitir que se superen las limitaciones derivadas de la magnitud absoluta de los mercados nacionales— el aprovechamiento eficaz de los avances técnicos.

No sobra insistir en que bajo las nuevas condiciones que se prevén los alcances de la asimilación tecnológica no podrían seguir limitándose —como ocurrió en el pasado— a la superposición de nuevos estratos de mayor avance técnico manteniendo una estructura tradicional inalterada en lo fundamental. La persistencia de lo que se ha llamado “dualismo tecnológico”, tanto dentro de la propia industria como del conjunto de ésta respecto a otros sectores, es muy probable que fuera incompatible con las nuevas orientaciones que se esbozan en la estrategia de la industrialización latinoamericana. La capacitación para poner los avances científicos al servicio de un mejor conocimiento de los recursos regionales y su utilización, así como para adaptar las técnicas productivas a las condiciones particulares del área, constituyen otros aspectos que adquieren también creciente importancia como objetivos de la política industrial entendida en su sentido más amplio.

iii) *Costos y precios*. En relación con los anteriores, la eliminación o atenuación de los factores determinantes de los altos costos y precios de las manufacturas latinoamericanas constituye un tercer objetivo básico que ha de orientar la política industrial. Su razón de ser es obvia, cualquiera que sea la estrategia general de industrialización que se quisiera seguir. A las consideraciones internas se añaden las que se refieren a la integración regional y sobre todo a la participación activa en el comercio internacional de manufacturas, por lo que dicho objetivo pasa a convertirse en un requisito fundamental. Tampoco en este punto se trata sólo de superponer nuevas activi-

dades industriales capaces de producir a costos competitivos, o por lo menos inferiores a los actuales, sino también de influir en las condiciones de funcionamiento del conjunto de la industria existente. Sin lo último, no se atendería a otros propósitos importantes —incluido el ensanchamiento de los mercados internos que se asociaría a niveles de precios más bajos de los productos manufacturados— ni probablemente se obtendría todo el beneficio de las nuevas actividades más eficientes, en la medida en que sigan dependiendo de la base industrial tradicional para el aprovisionamiento de insumos y otros servicios que requiere su propio proceso productivo.

iv) *Distribución del ingreso.* Es importante, por último, que los objetivos de la política industrial incluyan también la contribución del sector manufacturero a una distribución más progresiva del ingreso latinoamericano. Como se ha visto en repetidas oportunidades, la industria manufacturera está llamada a aprovechar esa redistribución, que puede significar un ensanchamiento de sus mercados y en muchos casos la incorporación a la demanda de productos manufacturados de amplios sectores de la población que hasta el presente han estado prácticamente al margen del consumo de ese tipo de bienes. El sector industrial tiene también que contribuir a ese mejoramiento en la distribución del ingreso, lo que viene a constituir otro factor que ha de tenerse en cuenta en la formulación de la política industrial, tanto en términos de transferencias relativas de ingreso que pudieran tener lugar entre el sector industrial en su conjunto y otros sectores de la economía, como de la distribución del ingreso industrial entre los factores productivos del mismo sector. En este sentido, los antecedentes expuestos a lo largo de este estudio destacan como característica una situación de altos precios relativos de los productos manufacturados, que no ha tendido a modificarse significativamente en el transcurso del tiempo. De ahí que los frutos del progreso técnico incorporado por la industria hayan tendido a concentrarse en el propio sector, con escasa transferencia a otros sectores de la economía y a los consumidores en general. Los mismos antecedentes señalan que la participación de los sueldos y salarios respecto al total del valor agregado por la industria latinoamericana es muy inferior a la de economías más desarrolladas, lo que sugiere que también son importantes las posibilidades de contribuir a esa mayor progresividad mediante cambios en la distribución del ingreso entre los factores productivos del mismo sector.

Este último objetivo —tanto si se le mira desde el ángulo de la transferencia de ingreso real como de la redistribución interna del ingreso generado por el sector manufacturero— podría hallarse hasta cierto punto en conflicto con la necesidad de ofrecer mayores estímulos a la expansión industrial. De ahí que, además de sus efectos positivos a más largo plazo, habría de considerársele en función de una política industrial más amplia, que incorpore otros estímulos compensatorios, de manera que en su conjunto propendan al cumplimiento integral de las responsabilidades que, dadas las necesidades del conjunto del desarrollo económico latinoamericano, vienen recayendo sobre el sector industrial.

### c) *Algunos instrumentos específicos de la política industrial*

Como se advirtió a propósito de las orientaciones principales que pueden definir una estrategia de la industrialización, la enumeración de objetivos contenida en los párrafos anteriores tiene un carácter más bien ilustrativo, pues habría que ampliarla y adaptarla a las condiciones de cada caso particular. Sólo se la presenta a modo de antecedente que permita examinar la forma en que la utilización de distintos instrumentos específicos de la

política industrial puede verse facilitada en el contexto de algunos objetivos claramente definidos.

No es posible asimilar cada uno de esos objetivos a instrumentos determinados de política industrial, pues algunos requieren la concurrencia de más de un tipo de acciones, mientras que un mismo instrumento puede tener que ver con más de uno de esos objetivos. De ahí que, por razones prácticas, los comentarios siguientes se ordenen atendiendo a instrumentos más o menos específicos, sin que el orden mismo en que se les presenta sugiera grados de prioridad o jerarquía.

i) *La tributación.* El manejo del instrumento tributario constituye parte importante de la política industrial, ya que puede ser vinculado a varias de las orientaciones de largo plazo y objetivos generales señalados. Así, por ejemplo, puede incorporar estímulos que faciliten la canalización de recursos financieros desde otros sectores de la economía hacia la inversión manufacturera; puede contribuir a fortalecer las fuentes internas de fondos para la expansión de las empresas; puede influir en un aprovechamiento más intenso de las capacidades productivas disponibles; puede ayudar a orientar los nuevos recursos que se incorporen a la inversión industrial hacia aquellos sectores o ramas que respondan mejor a las exigencias del desarrollo industrial en su conjunto, etc.

De los antecedentes expuestos en el capítulo III se deduce que en el pasado las modalidades tributarias sólo parcialmente atendieron a funciones como las aludidas. Si bien la incidencia de la tributación respecto al ingreso industrial ha sido en general moderada si se la compara con la que alcanza en economías industrializadas, no se ha traducido en un tratamiento particularmente favorable a la industria respecto de los otros sectores de la economía. Hasta podría decirse que ha sido adverso en términos de la tributación efectiva si se tiene en cuenta la evasión más pronunciada que suele registrarse en algunos de estos últimos. En cambio, ha tenido un papel más activo en relación con la movilización de fondos propios de las empresas hacia inversiones adicionales y mantenimiento adecuado de su capacidad productiva, al contemplar tasas suficientes de depreciación de los activos, facilidades para la constitución de reservas adicionales y estímulos a la reinversión de utilidades. Sin embargo, aun en estos aspectos hay insuficiencias o limitaciones que tal vez sería necesario superar ante las nuevas responsabilidades del crecimiento industrial. Así, por ejemplo, la efectividad de las tasas de depreciación es disminuida o anulada en muchos casos por regímenes más bien restrictivos de revalorización periódica de los activos. También en relación con este punto, no se han generalizado y perfeccionado suficientemente los sistemas de depreciación acelerada para que constituyan un estímulo efectivo a aprovechamientos más amplios del capital disponible. En algunos casos, el tratamiento preferente a la reinversión de utilidades queda condicionado a la utilización en la misma empresa de los recursos a que da lugar, impidiendo así su canalización hacia actividades complementarias que contribuyan a un crecimiento integrado de las industrias correspondientes o hacia otras actividades que merecerían alta prioridad, conduciendo en cambio a la acumulación de capacidades excedentes. Además, los estímulos tributarios a la reinversión están limitados por la persistencia de modalidades indirectas de distribución de utilidades, que reducen la cuantía global de las utilidades que se declaran formalmente y a las que se aplican esas disposiciones. Por último, parece necesaria una evaluación particularmente cuidadosa del resultado de las exenciones temporales de impuestos como forma de estímulo a nuevas iniciativas industriales, desde el punto de vista de su justificación, de sus efectos sobre la eficiencia de las empresas y de la discriminación que supone respecto de otras industrias o empresas existentes.

ii) *El crédito industrial.* Además de constituir el principal refuerzo de fondos externos a las empresas para el financiamiento de su expansión, el crédito industrial puede desempeñar un papel muy importante como instrumento de orientación de la actividad industrial hacia determinadas finalidades.

Los antecedentes examinados llevan a concluir que —con algunas excepciones importantes— el volumen absoluto de los créditos disponibles para la industria ha sido muy bajo en comparación con la magnitud del producto industrial. Aunque esa relación ha venido colocándose en niveles más favorables que los del resto de los sectores económicos, es necesario evaluarla además a la luz de las elevadas exigencias financieras que han recaído sobre la industria en forma de créditos concedidos por ella para la colocación de sus productos.

A las necesidades de ampliación del volumen global de recursos crediticios canalizados hacia la industria —que derivan de las circunstancias anotadas y de las exigencias de acelerar el crecimiento industrial— se suman otras relativas a las modalidades y condiciones en que se otorgan esos recursos. La banca comercial participa en una proporción bastante alta del total de préstamos industriales, pero por restricciones legales u otras razones continúa limitándose al crédito a corto plazo, que de hecho debe utilizarse parcialmente en el financiamiento de operaciones de mayor alcance. Al hacerlo, se origina no sólo la incertidumbre de su renegociación frecuente, sino también el encarecimiento que envuelve la renovación periódica de operaciones que en sí mismas son de costos relativamente altos. Además de las modificaciones de fondo que pudieran incorporarse al funcionamiento tradicional de la banca privada, parece necesario examinar la medida en que por intermedio de las autoridades monetarias puede influirse en la asignación preferente de recursos a la industria respecto de otras finalidades, y aun en la incorporación de criterios selectivos que diferencien grados de prioridad entre distintas actividades manufactureras. Estos últimos aspectos son mucho más fáciles de atender cuando se trata de las entidades crediticias públicas, las que cada vez adquieren mayor importancia en el suministro de créditos industriales, en condiciones más favorables en cuanto a tasas de interés y plazos de amortización. Con respecto a esas entidades, parece muy importante que, junto a nuevos esfuerzos por dotarlas de recursos que les permitan operar en mayor escala, se propenda a fortalecer en el futuro su papel como intermediarios en la canalización de préstamos externos. En este último aspecto, resulta útil apoyarse en la experiencia de las operaciones de ese carácter que se han emprendido recientemente con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además de asegurar el complemento indispensable de medios de pago en el exterior y de facilitar operaciones a plazos más extensos, se facilita así el acceso al crédito internacional de empresas medianas y pequeñas, susceptible de asociarse también a la asistencia técnica que facilite su adaptación a mayores requerimientos tecnológicos.

Cabe señalar, por último, que las orientaciones y objetivos generales a que se ha hecho referencia implican nuevas necesidades de financiamiento a corto plazo, como ocurre en particular con los créditos destinados a facilitar la exportación de productos manufacturados, ya sea con vistas al comercio intrarregional o a la participación en otros mercados internacionales. En consecuencia, algunas modalidades específicas que vienen esbozándose —incluidas las iniciativas del BID— podrían ser objeto de evaluación especial para que alcancen magnitudes suficientemente amplias.

iii) *El mercado de valores.* En los dos aspectos básicos de que se viene hablando —alcanzar una cuantía global de inversiones industriales suficientemente alta y una canalización adecuada de esos recursos— el funciona-

miento eficaz del mercado de valores puede constituir un requisito principal. Sin embargo, los antecedentes expuestos en capítulos anteriores llevan a concluir que sus niveles presentes de actividad no sólo son relativamente muy bajos en la mayoría de los países de la región, sino que en muchos casos representan además una disminución apreciable respecto a los alcanzados en períodos anteriores.

Desde el punto de vista de la política industrial, parece importante reconocer en esa contracción factores estructurales e institucionales que importa tener en cuenta para encaminar mejor los futuros esfuerzos por superarlos. Unos y otros fueron examinados en su oportunidad con cierto detenimiento, por lo que apenas si cabe recoger aquí algunas de las sugerencias que parecen surgir de su consideración. Figuran entre ellas las que se refieren a determinadas modalidades del funcionamiento mismo de esos mecanismos, incluidas las que recientemente han sido resumidas en términos de “la necesidad de seleccionar los títulos negociables de la manera más rigurosa para promover y garantizar la confianza del inversionista; la necesidad de amparar a los accionista minoritarios mediante legislación que los proteja de abusos y depreciaciones por parte de empresarios inescrupulosos; y, en suma, la necesidad de vencer la desconfianza, la indiferencia o las reservas de nuestro gran público...”<sup>16</sup>

Desde otro ángulo, cabría evaluar la eficacia con que vienen operando otras modalidades de canalización de ahorros individuales que pudieran contribuir indirectamente al fortalecimiento de los mercados de valores. Sin dejar de reconocer su aporte actual y potencial, se ha anotado en secciones anteriores la limitación básica que en cualquier caso ofrece esa fuente de ahorros, a consecuencia de los bajos niveles del ingreso medio por habitante y de las características regresivas de su distribución en la mayoría de los países latinoamericanos. Consideraciones como esas es probable que lleven a la conveniencia de insistir en la eficacia de los mecanismos del mercado de valores como instrumentos que faciliten la movilización y canalización adecuada del ahorro potencial de las propias empresas más que como formas de atraer el ahorro personal. Semejante planteamiento, relativo a la función que estos instrumentos estarían llamados a desempeñar en las condiciones particulares de América Latina, requeriría investigaciones pormenorizadas antes de traducirse en lineamientos más concretos, así como un detenido examen de la experiencia recogida por determinadas instituciones, entre las que acaso destaque la Nacional Financiera, S. A., de México.

Las perspectivas de la integración latinoamericana vienen a dar además nueva dimensión al problema, el que probablemente tendría que irse colocando también en una escala regional. Así ocurrirá, por ejemplo, en la medida en que se concluya —como ha ocurrido en América Central y comienza a ocurrir a propósito de algunas iniciativas específicas en otros países— que el impulso a determinadas industrias de integración ha de combinarse con inversiones multinacionales. Ya se insinuaron ciertas posibilidades a este respecto en la VIII Reunión del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, que se dedicó a estudiar el mercado de capitales con vistas a la integración económica.

iv) *La inversión extranjera directa.* El tema de la inversión extranjera

---

<sup>16</sup> Véase la exposición del señor Carlos Rafael Silva, Vicepresidente del Banco Central de Venezuela, ante la VIII Reunión Operativa del CEMLA, “Posible constitución de un *pool* de reservas entre países latinoamericanos”, en Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Suplemento al Boletín Quincenal*, No. 12 (México, D. F., diciembre de 1964), p. 375.

directa y de los mayores estímulos para su canalización hacia la industria latinoamericana en las condiciones que ofrecería un mercado regional integrado, ha estado presente en la mayoría de los planteamientos acerca de los instrumentos más eficaces para acelerar la integración regional, desde un doble punto de vista: las ventajas que pueden derivar de su aporte en términos de mayores recursos de inversión industrial y más rápido progreso tecnológico, y sus posibles desventajas por la competencia que pudiera significar a la instalación o expansión de las empresas propiamente latinoamericanas. Esas preocupaciones suelen concluir en la necesidad de uniformar las disposiciones relativas al capital extranjero que están vigentes en los distintos países de la región, tanto para su canalización más adecuada como para evitar la competencia de los mismos países por atraer mayores recursos externos merced a estímulos adicionales particularmente ventajosos.

Se trata, pues, de un aspecto de la política industrial que necesariamente ha de ajustarse a las nuevas condiciones. Al hacerlo, acaso convenga tener en cuenta también algunas de las características que a este respecto fueron señaladas en el capítulo III, sobre todo la que se relaciona con la tendencia de esas inversiones a distribuirse en una variada gama de actividades manufactureras —incluidas algunas que no representan alta densidad de capital ni grandes exigencias técnicas—, en vez de orientarse hacia aquellas en que su aporte puede ser más significativo por la cuantía de recursos y por el grado de asimilación tecnológica que presuponen. Parece conveniente asimismo una evaluación más amplia de la experiencia que ha venido acumulándose acerca de la asociación del capital extranjero con capitales nacionales, y de las diferencias a que da lugar en distintos sentidos el funcionamiento de las empresas mixtas en comparación con aquellas otras en que el capital extranjero es predominante o exclusivo.

v) *Los mecanismos proteccionistas.* La política proteccionista constituye uno de los aspectos de la política industrial que deberían ser revisados cuidadosamente a la luz de los nuevos objetivos y orientaciones del proceso de industrialización. El problema se vincula con varios de los aspectos esenciales que antes se señalaron.

Por una parte, la situación de los productos manufacturados en cada uno de los países latinoamericanos en cuanto a eficiencia, productividad y precios relativos está asociada muy estrechamente a las condiciones de escasa competencia en que por lo general se ha desenvuelto la industria de la región. La política proteccionista seguida como respuesta a las limitaciones del sector externo y las consiguientes exigencias de sustitución de importaciones, la han dejado plenamente a cubierto de la competencia exterior. A ello se han agregado otros factores internos: en muchos casos, la estrechez de los mercados nacionales no justifica la operación sino de un número muy limitado de plantas, conduciendo de hecho a situaciones monopólicas o facilitando la cartelización; en otros, la existencia de un número mayor de empresas pequeñas tiende a justificar niveles elevados de costos y precios, de los que entran a beneficiarse algunas empresas grandes y de más alta productividad, que son potencialmente competitivas pero a las que en definitiva favorece un reparto más o menos explícito del mercado.

Este es tal vez uno de los problemas más arduos y difíciles a los que habrá de enfrentarse la política industrial en los años próximos, pues se trata de situaciones que no podrían perdurar a la luz de las nuevas exigencias de intercambio regional y exportación de manufacturas hacia los mercados internacionales, así como de otras vinculadas al desarrollo económico interno.

Aunque la integración regional podría ofrecer en parte —bajo las condiciones señaladas en la sección pertinente— ese elemento de competencia que hoy está en gran medida ausente, es probable que simultáneamente,

además de los ajustes que demandarán los propios mecanismos de integración, hubieran de emprenderse otros esfuerzos para racionalizar más los mecanismos proteccionistas.

Lo cierto es que en muchos casos los altos niveles de protección vienen a constituir estímulos lo bastante grandes para que, con respecto a ellos, dejen de tener significación o pierdan eficacia otros estímulos de la política industrial que obedecen a criterios más selectivos. El objetivo mismo de propender a una reorientación del crecimiento industrial con vistas a una mayor integración de la estructura interna del sector quedaría comprometido si persistieran esas características de la política proteccionista. Igual ocurriría a propósito de la conciliación entre la necesidad de sustituir importaciones y propender al fomento de una corriente significativa de exportación de productos industriales.

De ahí que sean varios los factores que aconsejan revisar las modalidades proteccionistas seguidas en el pasado como requisito para una mejor orientación de los esfuerzos industriales futuros, además de las que tiendan a superar las deficiencias internas de los mecanismos arancelarios a que se ha aludido en secciones anteriores.

vi) *La promoción de exportaciones industriales.* Participar en el mercado internacional con exportaciones de algunos productos manufacturados dependerá de la eficacia del conjunto de la política industrial más que de medidas o instrumentos determinados. Sin embargo, cabría señalar como ejemplos algunos aspectos específicos que pudieran plantear la necesidad de nuevas formas de acción, no incorporadas suficientemente a las preocupaciones de la política industrial tradicional.

Uno de esos aspectos se refiere a las tareas de promoción de las ventas de manufacturas en los mercados externos. Los compromisos y preferencias que en definitiva se obtengan en los países industrializados —tanto en los de iniciativa privada como en los de economía centralmente planificada— para que productos industriales procedentes de las áreas en desarrollo puedan tener acceso a sus mercados, dependen de negociaciones en los niveles políticos correspondientes y principalmente a través de los organismos que se establezcan como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Pero por mucho que se adelante en esos niveles, el aprovechamiento de las oportunidades exigirá no sólo contar con industrias aptas para competir en los mercados internacionales con los requisitos pertinentes de calidad y normas, sino también un conocimiento profundo de los mercados externos y la aplicación de medidas eficaces de promoción del comercio de manufacturas. De otra parte, las magnitudes absolutas a que pueden llegar potencialmente determinadas transacciones, de importancia relativa muy diferente para el país exportador en comparación con la economía industrializada a que se destine la exportación, pueden exceder las posibilidades de una empresa en particular y en consecuencia hacer necesario que se reúna la producción de varios establecimientos, lo que requeriría también organizaciones apropiadas que se encarguen de hacerlo. Aquellas acciones en los mercados externos y estas otras relativas a la organización interna con vistas a la exportación tendrían que canalizarse en muchos casos a través de entidades públicas especializadas que formen parte integrante del conjunto de mecanismos de promoción industrial.

Tal necesidad puede ser muy importante cuando se trate de exportación de manufacturas a los países de economía centralmente planificada, los que suelen operar a base de convenios a largo plazo, difíciles de canalizar como no sea a través de reparticiones estatales. Así ha ocurrido, por ejemplo, con algunos convenios de esa naturaleza celebrados por la India, en que un organismo estatal ha asumido el papel de intermediario, contratando con las

empresas privadas internas para reunir su producción y atender a las exportaciones estipuladas en esos convenios.

Como ya se ha dicho, las perspectivas de crear una corriente apreciable de exportación de productos manufacturados plantean también en materia de financiamiento nuevas exigencias que van más allá de los recursos para instalar o ensanchar las industrias con aptitud para exportar manufacturas, alcanzando al financiamiento de las transacciones comerciales mismas. El problema se ha suscitado ya con relación al comercio dentro de la propia región, lo que ha permitido apreciar hasta qué punto se trata de un aspecto decisivo, capaz de anular los efectos de otras ventajas susceptibles de determinar situaciones claramente competitivas.

vii) *Política de precios y comercialización.* Como se ha visto, la revisión de la política proteccionista y los avances en la integración regional pueden tener efectos apreciables sobre los precios relativos de las manufacturas latinoamericanas, tanto a través del mejoramiento de la eficiencia y la consiguiente reducción en los costos reales de producción como por las limitaciones que implican en cuanto al mantenimiento de márgenes excesivos entre costos y precios al nivel del productor, márgenes favorecidos en muchos casos por la ausencia de un ambiente suficientemente competitivo. Ello no impide, sin embargo, que el problema se aborde también a través de otros instrumentos de la política industrial.

Cabe insistir a este respecto en que, si bien un propósito deliberado de influir hacia una relación de precios menos favorables para los productos industriales pudiera desalentar el desarrollo industrial, la respuesta que ello podría ocasionar al expandir la demanda de manufacturas probablemente compensaría con creces sus efectos temporales. Se trata, en este sentido, de un aspecto particular de ese objetivo más amplio a que se ha hecho referencia en relación con la contribución del sector manufacturero a una redistribución del ingreso industrial, transfiriendo por la vía de los precios relativos una parte de los frutos del progreso técnico que incorporen estas actividades y creando al mismo tiempo las condiciones para producir en mayor escala con destino a un mercado que esa misma política ensancharía automáticamente.

Lo anterior lleva al tema bien controvertido del control de precios, cuya utilización como instrumento de política económica depende de decisiones nacionales en que entran en juego otros factores. Baste a este respecto con reconocer que, en los casos en que se ha acudido a dicho control, por motivos fundamentalmente antinflacionistas, se ha dirigido la preocupación principal hacia aquellos productos que inciden de manera más directa en el costo de la vida, pero no se le ha dado igual importancia —o ha resultado menos eficaz— en relación con muchas de las manufacturas.

El problema, por otra parte, no depende sólo de los precios al nivel del productor, sino también de la ineficiencia de los mecanismos de distribución y comercialización, sobre los que la política industrial seguida hasta ahora ha tenido escasa o ninguna influencia.

viii) *Los mecanismos públicos de promoción industrial.* Algunos de los instrumentos específicos a que se ha hecho referencia —en particular a propósito del crédito y la promoción de exportaciones— suponen la actuación directa de entidades públicas, cuya acción se suma así a los estímulos indirectos que resultan de otras disposiciones y medidas generales de política industrial. En el pasado tuvieron también importantes efectos otras formas de promoción estatal sobre las que recaen igualmente responsabilidades mayores que la actual necesidad de acelerar y reorientar el proceso de industrialización.

La promoción de empresas estatales —ya se mantengan como tales o se

transfieran al sector privado una vez consolidadas— y la actividad de otras entidades públicas encargadas de promover nuevas iniciativas industriales han mostrado ser instrumentos particularmente eficaces para desarrollar líneas de producción que por su misma envergadura es difícil que hubieran surgido oportunamente de haber quedado confiadas por completo a la iniciativa del capital privado latinoamericano. De ahí que esas tareas de promoción directa, cuyas modalidades y experiencias concretas se examinaron en el capítulo III, constituyan parte esencial de la política industrial.

A ese tipo de actuaciones que se encomiendan a entidades públicas se suman otras no menos importantes, aunque su incidencia sobre el desarrollo industrial sea de carácter más bien indirecto. Conviene detenerse brevemente en algunas de ellas.

Una de las actuaciones indirectas tiene que ver con las inversiones públicas de infraestructura y su influencia sobre la localización industrial. En otro tiempo no era difícil reconocer en las tendencias de la localización de la industria una suerte de inercia que en condiciones espontáneas tiende a seguir concentrando el crecimiento manufacturero en los centros que ya lograron un grado de avance mayor. En la medida en que se quiera corregir esa tendencia, ya sea en atención a factores del desarrollo interno o con vistas a la integración regional o el intercambio exterior, es necesaria una activa política industrial que se lo proponga deliberadamente como objetivo. En muchos casos, las medidas adoptadas no parecían haber sido eficaces, sobre todo cuando tuvieron su origen en estímulos no coordinados, acordados independientemente por distintas zonas y cuyo rápido equiparamiento los hacía perder el carácter discriminatorio que era su objetivo fundamental. El carácter de tales estímulos resulta todavía menos eficaz cuando se trata de nuevas promociones en lugares que no cuentan con la infraestructura indispensable y donde, en consecuencia, habría que establecer los servicios fundamentales de transporte, suministros de agua y energía, y todos los que se relacionan con las condiciones mínimas de funcionamiento de un centro urbano. Igual cosa ocurriría siempre que se tratase de la promoción de complejos industriales, que requieren una cuidadosa planificación del conjunto de actividades que han de integrarlos. Se trata, en fin, de uno de los instrumentos más poderosos para ir configurando la nueva fisonomía de la industria latinoamericana a que se ha hecho referencia.

Otro aspecto fundamental se relaciona con los problemas de capacitación de mano de obra y formación de personal técnico, cuya importancia como factor básico para el desarrollo industrial es innecesario destacar. Mirado desde un ángulo más bien restringido, debe advertirse que las posibilidades de mejorar los bajos niveles actuales de productividad y eficiencia de buena parte de la industria latinoamericana depende en cierto grado de que pueda contarse con suficiente personal adiestrado. Hasta ahora y en muchos casos, incluso las decisiones sobre alternativas técnicas quedaban supeditadas en gran medida a la insuficiente disponibilidad de mano de obra calificada; en efecto, aunque tanto con criterios sociales como de rentabilidad de una empresa determinada resulte más ventajoso elegir una técnica con mayor densidad de mano de obra, bien puede ocurrir que la escasez de personal debidamente entrenado haga adoptar técnicas que impliquen un mayor grado de automatismo, sacrificando simultáneamente recursos de capital, oportunidades ocupacionales y economía en el proceso productivo mismo. Tampoco ha sido enteramente ajena a esa insuficiencia la baja utilización de ciertas capacidades productivas industriales a que se ha hecho referencia, ya que puede ser ese un obstáculo serio al establecimiento de turnos adicionales de trabajo. No menos importante es la disponibilidad de suficiente personal especializado a niveles más altos, tanto en los aspectos propiamente técnicos

como en los de organización y administración racional de las empresas, problemas que, como se vio antes, influyen decisivamente en la productividad de la industria latinoamericana.

En varios de estos aspectos se registran ya experiencias interesantes, aunque acaso no suficientemente extendidas, en los países latinoamericanos. Pero quizás no esté de más tener en cuenta, para la orientación futura de esos esfuerzos, la conveniencia de abordar el problema desde una perspectiva más amplia, recogiendo algunas de las preocupaciones ya esbozadas en oportunidad anterior (sobre todo, en la sección relativa a ocupación industrial contenida en el capítulo II). Se trata, en síntesis, de evaluar cuidadosamente la medida en que han de combinarse los esfuerzos de adiestramiento en tareas muy específicas del proceso productivo con las que se emprendan en materia de educación general, que eleven la capacidad de asimilación de la población trabajadora y faciliten su adaptación a distintas condiciones técnicas, lo que puede ser importante si se tiene en cuenta que éstas, además de su variedad, tienden a modificarse con frecuencia. El aumento en el grado medio de escolaridad de la población podría ser así un requisito para contar con una fuerza de trabajo industrial verdaderamente capacitada. Como en otros respectos, la tarea parece ser bastante mayor que la de superponer algunos mecanismos adicionales y eficientes, y se extiende a la de transformar los mecanismos tradicionales adecuándolos a las nuevas condiciones. En este caso particular se trataría de la ampliación y reorientación del conjunto del sistema educacional, lo que es condición indispensable para irse acercando a esa aspiración de constituir una sociedad industrial, entendida en su sentido más amplio, a que se aludió en párrafos anteriores.

Igual consideración cabría formular a propósito de la responsabilidad de las entidades públicas pertinentes en materia de investigación tecnológica. En este sentido, además del alcance con que ha de orientársele a largo plazo a la luz de esas aspiraciones, cabría puntualizar algunos aspectos de particular urgencia. Así, por ejemplo, parece necesario acentuar las investigaciones relativas a aquellas técnicas productivas que mejor se adapten a la disponibilidad relativa de recursos de la región. En la medida en que no se desarrolle un esfuerzo propio de innovación y diseño de técnicas especialmente adaptadas al medio latinoamericano, las alternativas de elección tenderán a quedar circunscritas a las técnicas más avanzadas y a otras más o menos obsoletas que podrían importarse desde los países industrializados, aunque en muchos casos ninguna de ellas tendría por qué corresponder con propiedad a las condiciones particulares del área.

La investigación sistemática sobre los recursos naturales y los medios más apropiados para industrializarlos constituye otro aspecto de particular importancia. Corroboración esta apreciación el hecho de que sea probablemente de dichos recursos de donde hayan de surgir muchas de las iniciativas que puedan contar con la aptitud necesaria para el desarrollo de actividades orientadas hacia la exportación de manufacturas a otras áreas.

Cuanto más se avance en esos aspectos, en mejores condiciones se estará para ir reforzando, como parte importante de las tareas de promoción, el asesoramiento técnico a las empresas privadas. Mirada en el conjunto de la política industrial, la labor de asistencia técnica tiene, además de su importancia intrínseca, el interés de ser uno de los instrumentos que potencialmente puede contribuir a equilibrar los estímulos que por lo general tienen su efecto principal sobre las nuevas actividades industriales, con otros que miren preferentemente hacia la industria existente. Esa asistencia, por consiguiente, debe ser parte esencial de una política que tienda no sólo a acelerar la instalación de nuevas capacidades productivas, sino también a aminorar la magnitud del "dualismo tecnológico" que hoy caracteriza a

buen parte del sector manufacturero de la región, mediante el mejoramiento de la eficiencia y la productividad de las actividades tradicionales.

A título puramente ilustrativo cabría señalar, entre otras, la importancia de una participación estatal más activa en el asesoramiento a las industrias en materias relacionadas con procedimientos de producción y marcas de fábrica.

Como se ha visto, a falta de esfuerzos internos de esta índole suficientemente extendidos, se han venido generalizando los acuerdos y contratos de licencias, uso de marcas de fábrica y asistencia técnica de empresas extranjeras, cuya incidencia en los costos de producción de las empresas latinoamericanas no es desdeñable. Hay casos en que ese tipo de convenios están plenamente justificados por la complejidad de los procesos productivos, y representan una forma beneficiosa de transmisión del progreso técnico extranjero; en otros se trata de poco más que una autorización para usar determinadas marcas, asociadas a procesos bien simples, y existen otros casos en que la licencia va acompañada de restricciones a la exportación de los productos correspondientes, lo que es más grave aún, pues puede llegar a hallarse en conflicto con las necesidades de la integración regional y con la expansión de las exportaciones de manufacturas en general.

En el establecimiento de normas industriales, en la definición y control de especificaciones técnicas y en la provisión de servicios de asesoramiento, laboratorios y otros medios materiales que faciliten su cumplimiento a las empresas privadas, puede haber también otro importante campo de acción para las entidades públicas pertinentes.

Incluso en el campo de la preparación y evaluación de proyectos industriales parece justificarse un esfuerzo más intenso y sistemático de las entidades públicas. La insuficiencia de tales proyectos se menciona con frecuencia como uno de los obstáculos principales a las tareas de planificación industrial y a una utilización más amplia y oportuna de las nuevas fuentes de financiamiento externo que han venido abriéndose a la industria manufacturera de la región. Por otra parte, resulta difícil y en todo caso costoso contratar firmas extranjeras especializadas, sobre todo cuando no se trata de proyectos de gran envergadura ni que ofrezcan complejidades técnicas muy acentuadas.

En algunos de estos aspectos, distintos organismos nacionales han venido acumulando experiencias valiosas que pudieran servir de base para los esfuerzos más extendidos y de mayor aliento que parecen necesarios a la luz de las exigencias futuras de industrialización. Además, es probable que esos esfuerzos se facilitaran considerablemente si se los abordase en escala regional, como ha venido ocurriendo parcialmente en el caso de los países centroamericanos. Así, no sólo podría lograrse mayor eficiencia y economicidad, sino que sería más fácil que en su orientación se tuvieran explícitamente en cuenta las perspectivas de la integración industrial de la región.

Es innecesario decir que la enumeración de aspectos parciales presentada en la presente sección no pretende en modo alguno constituir siquiera el esbozo de un programa concreto de política industrial. A lo más, podría considerársela como un programa de investigaciones en esta materia. Sólo se ha tratado de puntualizar algunas de las conclusiones que fluyen del análisis incluido en capítulos anteriores que parecería justificado tener en cuenta, entre otros, a los fines específicos de una formulación de esa índole. Esa tarea viene adquiriendo un carácter particularmente urgente a la luz de las nuevas exigencias de aceleración y cambios en las modalidades del proceso de industrialización en América Latina. Cuando sea abordada de manera concreta, resaltarán las diferencias y condiciones particulares de cada país, que en muchos aspectos restan validez a cualquier intento de generalización al conjunto latinoamericano, aunque persistan sin duda importantes

factores comunes. Asimismo, destacará el hecho fundamental de que su eficacia habría de quedar condicionada ante todo a que se trate de un conjunto de orientaciones, medidas e instrumentos debidamente coordinados, para cuya definición y aplicación se ofrezcan oportunidades de participación activa a las propias empresas. De esa manera todos los aspectos parciales de la política industrial no serían sino partes integrantes de una sola política planificada de desarrollo industrial.

La medida en que esta última condición no se ha satisfecho plenamente hasta ahora quedó de manifiesto cuando se examinó la posición que en el conjunto de la organización institucional latinoamericana ocupan los mecanismos administrativos a los que ha sido confiada la responsabilidad de la política industrial en sus diversas manifestaciones, así como su escaso contacto con las empresas. El carácter hasta cierto punto residual de la política industrial respecto de otros objetivos y su insuficiente continuidad han sido así, al menos en parte, consecuencia de ese vacío en la organización institucional respecto de un sector al que corresponde un papel estratégico en el conjunto del desarrollo económico y social.



## ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA CEPAL (Continuación)

### Agricultura y ganadería (continuación)

#### *La Ganadería en América Latina*

##### *I. Colombia, México, Uruguay y Venezuela*

Octubre 1961	100 páginas	
E/CN.12/620	No. de venta: 61.II.G.7	Dls. 1.50

##### *II. El Brasil*

Diciembre 1963	82 páginas	
E/CN.12/636	No. de venta: 64.II.G.3	Dls. 1.00

### Transporte

#### *El Transporte en América Latina*

Mayo 1965	348 páginas	
E/CN.12/703/Rev. 1	No. de venta: 65.II.G.7	Dls. 4.00

### Industria

#### *Tendencias y Perspectivas de los Productos Forestales en América Latina*

Noviembre 1962	133 páginas	
E/CN.12/624	No. de venta: 63.II.G.1	Dls. 1.50

#### *La Industria Textil en América Latina*

##### *I. Chile*

Noviembre 1962	97 páginas	
E/CN.12/622	No. de venta: 62.II.G.3	Dls. 3.00

#### *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	No. 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	No. de venta: 64.II.G.10	Dls. 5.50

#### *La industria química en América Latina*

Diciembre 1963	307 páginas	
E/CN.12/628/Rev. 1	No. de venta: 64.II.G.7	Dls. 3.50

### Estudios sobre Centroamérica

#### *La integración económica de Centroamérica, su evolución y perspectivas*

Noviembre 1956	98 páginas	
E/CN.12/422	No. de venta: 56.II.G.4	Dls. 1.00

#### *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	No. de venta: 60.XIII.1	Dls. 2.00

#### *Segundo Compendio Estadístico Centroamericano*

Enero 1963	62 páginas	
E/CN.12/597	No. de venta: 63.II.G.11	Dls. 0.75

#### *Posibilidades de desarrollo industrial integrado en Centroamérica*

Noviembre 1963	53 páginas	
E/CN.12/683/Add. 1	No. de venta: 63.II.G.10	Dls. 0.75

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA (CEPAL)**

**Estudios anuales**

*Estudio Económico de América Latina, 1963*  
 Noviembre 1964 299 páginas  
 E/CN.12/696/Rev. 1 No. de venta: 65.II.G.1 Dls. 3.00

*Estudio Económico de América Latina, 1964*, en prensa

**Desarrollo económico**

*Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*  
 Diciembre 1958  
 E/CN.12/426/Add. 1/Rev. 1 264 páginas  
 TAA/LAT/12/Rev. 1 No. de venta 58.II.G.5 Dls. 3.00

*Las Inversiones Privadas Extranjeras en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio*  
 Diciembre 1960 33 páginas  
 E/CN.12/550 No. de venta: 60.II.G.5 Dls. 0.50

*Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico*  
*VI. El Desarrollo Industrial del Perú*  
 Abril 1959 335 páginas  
 E/CN.12/493 No. de venta: 59.II.G.2 Dls. 4.00

*VII. El Desarrollo Económico de Panamá*  
 Diciembre 1959 203 páginas  
 E/CN.12/494/Rev. 1 No. de venta: 60.II.G.3 Dls. 2.50

*VIII. El Desarrollo Económico de El Salvador*  
 Diciembre 1959 175 páginas  
 E/CN.12/495 No. de venta: 60.II.G.2 Dls. 2.00

*XI. El Desarrollo Económico de Honduras*  
 Diciembre 1960 222 páginas  
 E/CN.12/549 No. de venta: 61.II.G.8 Dls. 3.00

*Desarrollo Económico, Planeamiento y Cooperación Internacional*  
 Junio 1961 94 páginas  
 E/CN.12/582/Rev. 1 No. de venta 61.II.G.6 Dls. 1.00

*El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra*  
 Noviembre 1963 152 páginas  
 E/CN.12/659/Rev. 1 No. de venta: 64.II.G.6 Dls. 1.50

**Agricultura y ganadería**

*El Café en América Latina. Problemas de la Productividad y Perspectivas*  
*I. Colombia y El Salvador*  
 Septiembre 1958 156 páginas  
 E/CN.12/490 No. de venta: 58.II.G.4 Dls. 1.75

*II. Estado de São Paulo, Brasil*  
 Diciembre 1960  
 E/CN.12/545 122 páginas (vol. 1) Dls. 2.00  
 E/CN.12/545/Add. 1 111 páginas (vol. 2) Dls. 2.00  
 No. de venta: 60.II.G.6