

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/716
10 de abril de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Undécimo período de sesiones
Ciudad de México, mayo de 1965

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA

VOLUMEN I

Nota: Este texto es provisional y está sujeto a cambios de fondo y forma.

INDICE

	<u>Página</u>
Capítulo I PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA EVOLUCION HISTORICA DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA	1
1. <u>Las exigencias de la industrialización</u>	1
2. <u>Principales etapas del proceso de indus- trialización en América Latina</u>	9
a) El período anterior a la crisis.....	9
b) Después de la crisis de los años treinta..	15
c) Caracterización de algunas etapas del proceso.....	32
3. <u>La sustitución de importaciones</u>	38
4. <u>Los objetivos ocupacionales y la contribución de la industria</u>	60
5. <u>El papel de la industria en el desarrollo económico general</u>	79
Capítulo II. CARACTERISTICAS ACTUALES DE LA INDUSTRIA LATINO- AMERICANA.....	101
1. <u>El establecimiento industrial</u>	103
2. <u>El capital industrial</u>	120
3. <u>La ocupación industrial</u>	131
4. <u>Nivel y composición de la producción manufac- turera</u>	149
5. <u>Algunos de los principales sectores de la producción industrial</u>	163
a) La industria textil.....	164
b) Industrias del papel y la celulosa.....	172
c) Las industrias químicas.....	177
d) La industria siderúrgica.....	186
e) Industrias mecánicas.....	194
6. <u>La disponibilidad de productos manufacturados</u>	203
7. <u>Precios y costos de las manufacturas latino- americanas</u>	226

Capítulo I

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA EVOLUCION HISTORICA DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA

1. Las exigencias de la industrialización

La magnitud y las características actuales de la industria latinoamericana son frutos de un largo proceso de crecimiento en el que han influido factores de distinta naturaleza, vinculados algunos a los grandes acontecimientos de la economía mundial, otros a condiciones propias de las economías de la región y en cierta medida a la política industrial que han seguido los países del área. Como es obvio, se trata además de una evolución que forma parte del proceso general de desarrollo económico y social en su sentido más amplio, al que la industrialización ha aportado una contribución importante, pero de cuya intensidad y modalidades han dependido también en gran parte sus propias posibilidades de crecimiento.

Aunque aquellos factores ofrezcan muchos rasgos comunes, su incidencia ha sido muy diferente respecto de cada país latinoamericano en particular, lo que determina una apreciable diversidad de situaciones en el panorama actual la industria latinoamericana. Prescindiendo momentáneamente de esas diferencias y atendiendo a la región en su conjunto, cabría señalar que en su etapa actual el proceso latinoamericano de industrialización muestra resultados bien evidentes: el sector de la industria manufacturera ha llegado a aportar alrededor del 24 por ciento del producto bruto de la región y a ocupar no menos del 14 por ciento de la población activa; se ha alcanzado una alta participación de la producción interna en el abastecimiento de la demanda regional de manufacturas de consumo no duradero y una contribución apreciable a la oferta total de bienes de consumo no duradero y una contribución apreciable a la oferta total de bienes de consumo duradero, productos intermedios, materiales de construcción y maquinaria y equipo productivo; frente a la expansión de las llamadas "industrias tradicionales"

/-- principalmente las

- principalmente las de alimentos y bebidas, productos textiles y vestuario, preparaciones químicas, muebles, cemento y otros materiales de construcción, etc. -, se han dado pasos significativos en el desarrollo de industrias básicas - siderurgia, fabricación de productos químicos - y de maquinarias y equipos 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 contrastan vivamente con el considerable retraso de grandes zonas rurales del territorio latinoamericano y en otros han contribuido a la modernización y dinamismo de determinadas explotaciones agrícolas.

El proceso de industrialización parecería, pues, haber fructificado como parte del proceso general del 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 los factores determinantes de las exigencias de la industrialización latinoamericana. En otras palabras, no basta comprobar los progresos; hay que evaluar también la medida en que han sido suficientes para atender a las necesidades emanadas del proceso general de desarrollo.

Muchos de esos 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 de América Latina puede verse a largo plazo como una forma de participación de la región, en los frutos del progreso técnico universal, de su incorporación a un proceso mundial de industrialización. De ahí que no carezca de utilidad ubicar los progresos mencionados en el marco de ese proceso universal, lo que llevaría a precisar un grado bien modesto de participación: la industria latinoamericana representaría hoy solo el 3 por ciento de la producción industrial mundial, aunque su población no alcanza menos del 6 por ciento del total.

/Pero el

Pero el significado de esa participación habría que vincularlo a su vez a sus tendencias de largo plazo y a la extensión del período que ha tardado en materializarse. En este sentido, cabe tener en cuenta que la incorporación efectiva de cada uno de los países de la región al proceso general de industrialización ha tenido lugar en épocas diferentes y se ha desenvuelto con distintas intensidades. Algunos países latinoamericanos alcanzaron ya en la segunda mitad del siglo pasado importantes corrientes de intercambio con el exterior, lo que facilitó su contacto con el progreso técnico y las oportunidades de mejoramiento en las condiciones de vida que éste venía ofreciendo, otros, en cambio, no contaron con iguales oportunidades sino mucho más tarde. No es extraño, por eso, que fueran también distintas las consecuencias con que en cada caso se dejaron sentir los tres grandes acontecimientos internacionales del último medio siglo - las dos guerras mundiales y la crisis de los años treinta -, en sus efectos contradictorios, de estímulo y obstáculo al desarrollo interno, según los respectivos grados de interdependencia con el exterior y de desarrollo de una base de producción propia con que habían llegado a contar.

Los párrafos siguientes no se proponen 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, en el caso de América Latina han mostrado una intensidad particularmente acentuada.

Entre tales factores, destaca en primer lugar el relativo al 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. Así pues, a lo largo de esos cincuenta años mientras el total de la población mundial se incrementó en 61.1 por ciento, la latinoamericana se duplicó con creces (un

/aumento de

aumento de 158.7 por ciento). 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 tasas que variaron entre 1.6 y 1.9 por ciento para Africa, Asia, América del Norte y la Unión Soviética, y sólo 0.7 por ciento para Europa. (excluida la URSS)^{1/}.

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 áreas. 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 sobrepuso 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 integración de las economías internas -, 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 podrá calificarse como población urbana. Esa proporción, con los mismos criterios de definición, llega en la actualidad a alrededor del 50 por ciento^{2/}. Si se define el concepto de urbanización en términos más estrictos - 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

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

2/ 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", Boletín Económico de América Latina, Vol. II, N° 1 (febrero de 1957), pp. 16 ss.

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.^{3/}

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 adicional 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 las exigencias globales de 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 - se observaba 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, acentuaban la rápida diversificación de la demanda de un sector relativamente pequeño de la población, con las consiguientes necesidades de

3/ Véase "La situación demográfica en América Latina", loc.cit., pp. 34 y 35 (cuadros 16 y 17).

abastecimiento de una gama cada vez más amplia 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.

Mediante las importaciones era posible atender parcialmente a una excesiva diversificación de la demanda. 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 Brasil, que debió enfrentar la crisis cafetalera de 1910.) Ese aflojamiento del comercio internacional de algunos países latinoamericanos vino a extenderse y agudizarse 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 representó 9.1 por ciento del total de las exportaciones del mundo, en 1938 sólo alcanzó 7.9 por ciento y en 1960 apenas 6.8 por ciento.^{4/}

^{4/} 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).

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 la 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 la región.

En resumen, muchas de las economías latinoamericanas parecen haberse enfrentado no sólo con las exigencias normales de la industrialización como parte de un proceso regular de desarrollo, sino con la acentuación de esas exigencias como consecuencia de fenómenos particularmente rápidos de urbanización de crecimiento demográfico general y de declinaciones mas bien prematuras del sector externo en relación a 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 aplicabilidad a determinadas situaciones particulares habrá oportunidad de examinar más adelante.

Cabe anticipar, entretanto, que 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 típicos de la vida urbana. La ineficaz integración del proceso de desarrollo, con gran rezago de los sectores rurales, ha determinado una

/insuficiente complementación

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, 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 - a seguir asignando una proporción apreciable de los recursos disponibles para atender las necesidades básicas de la población. 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

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 períodos 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

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 interpretan 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 en 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, 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 dió 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

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 vió 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.

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 insinuaba 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.

actividad exportadora. Como es natural, predominaban ampliamente las industrias de alimentos, bebidas, textiles y vestuario y otras de características similares, pero la actividad manufacturera se extendía a la propia metalurgia y a la mecánica, aunque fuese bajo formas preponderantemente artesanales.

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.

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.^{5/} 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.

Aunque sin alcanzar el mismo grado de participación relativa que en la Argentina, la industria manufacturera del Brasil mostraba también desde períodos muy anteriores a la crisis cierto grado de desarrollo y diversificación. La concentración de los frutos de la actividad exportadora en lo que se ha llamado el "eje Río-Sao Paulo", con un mercado urbano ya entonces considerable, constituía una importante base de sustentación para la actividad industrial, que se vió facilitada además por la inmigración y la transferencia de recursos financieros desde el sector exportador.^{6/}

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

^{6/} El censo de 1920 registra más de 13 000 establecimientos industriales, con una ocupación total superior a las 310 000 personas.

Factores parecidos se dieron también en México, por lo que toca a magnitud del mercado y concentración urbana, aunque a niveles de ingreso medio por habitante muy inferiores a los de la Argentina. Algunos signos de impulso a la industrialización se hicieron patentes desde mucho antes de la crisis de los años treinta, en que ya había por lo menos una base significativa de producción industrial. A comienzos de siglo, la industria textil por sí sola ocupaba cerca de 30 000 personas, y disponía de casi 700 000 husos y más de 20 000 telares, equipos que correspondían en su mayoría a la tecnología más avanzada de la época; la producción siderúrgica, por su parte, se inició en México en 1903.

Entre los países con mercados de menor tamaño absoluto destacan, por la antigüedad de sus esfuerzos de desarrollo industrial, Chile y el Uruguay. En el primero, el dinamismo del sector externo, si bien contribuyó a que el nivel medio del ingreso fuera relativamente alto, había sido frenado más de una vez por la contracción del principal producto de exportación, hasta que ésta era compensada con la expansión de un producto nuevo, lo que acentuó la preocupación por el desarrollo de una industria manufacturera nacional. Signos de esa preocupación fueron la creación en 1883 de la Sociedad de Fomento Fabril y la incorporación de medidas proteccionistas deliberadas a una ley que data de 1897, así como la producción en la misma época de equipos agrícolas, material de transporte e incluso algunas maquinarias a vapor. En cuanto al Uruguay, aunque no se dispone de informaciones suficientes, algunas indicaciones indirectas hacen suponer que la importancia relativa de la industria llegó a ser en el período de precrisis una de las más altas de América Latina, después de la Argentina. La industria uruguaya de frigoríficos data desde los primeros años del siglo, así como el desarrollo en escala apreciable de las curtiembres, tejidos de lana y otras actividades manufactureras. Además, esas primeras etapas del desarrollo industrial del Uruguay se vieron estimuladas, en mayor medida que en otros países de la región, por acciones gubernativas de promoción directa e indirecta.

/En cambio,

En cambio, parece haber sido diferente el caso de otros países - principalmente Colombia, Perú y Venezuela - que por el tamaño de su población podrían haber tenido también un desarrollo industrial de alguna intensidad. De hecho, Colombia no llegó a exhibirlo hasta después de la crisis de los años treinta; en Venezuela, el auge petrolero, iniciado desde la primera guerra mundial caracterizó a su economía como una de las más "abiertas", con un sector externo muy amplio en términos absolutos y además en rápido crecimiento y en el Perú, los primeros esfuerzos industriales - la Sociedad Nacional de Industrias, por ejemplo, se estableció en 1896 - fueron débiles y aislados, y les faltó una base de concentración urbana similar a la de otros países de la región^{7/}.

En Cuba, por su parte, un nivel de ingresos por habitante relativamente alto, el grado de concentración urbana y los importantes núcleos fabriles constituidos por los ingenios azucareros, fueron factores que aparentemente estimularon desde antiguo cierto grado de desarrollo industrial.

En la mayoría de los demás países latinoamericanos, en cambio, tendían a coincidir dos circunstancias mucho menos propicias desde el punto de vista de los estímulos a la iniciación de un proceso sostenido de industrialización: un tamaño absoluto de mercado más pequeño y una cuantía de importaciones por habitante relativamente alta.

De todo esto se deduce que al enfrentar la crisis y las consiguientes exigencias de modificar las modalidades tradicionales de su crecimiento, los países latinoamericanos mostraron una diversidad de situaciones difícil de generalizar desde el punto de vista de la base industrial que hasta entonces habían logrado establecer.

En aquellos países en los que el proceso había tenido algún avance significativo, la actividad manufacturera se concentraba principalmente en la producción de una gama más bien limitada de bienes de consumo no duradero para abastecer unos cuantos centros urbanos desarrollados bajo el estímulo del comercio exterior. No está demás

^{7/} La ciudad de Lima no llegó a contar con una población superior al medio millón de personas sino en 1940.

señalar que esta irradiación de efectos dinámicos del sector externo hacia las industrias nacionales tendía a operar sólo (o principalmente) a través de la demanda de bienes de consumo, además de la elaboración primaria de bienes de exportación, pero no ocurrió lo mismo con las grandes necesidades de abastecimiento de manufacturas que planteó la creación y ampliación de la infraestructura de servicios básicos que demandaba la propia ampliación de las exportaciones. Mientras en economías más avanzadas, el desarrollo de los medios básicos de transporte, por ejemplo, significó un estímulo formidable a la expansión de sus propias industrias, en América Latina se tradujo casi enteramente en cuantiosas importaciones, a menudo financiadas por préstamos externos que más tarde pesaron durante largo tiempo sobre el balance de pagos de la región. La sola extensión de las redes ferroviarias ha debido constituir un importante factor de estímulo a la industria siderúrgica de los países más avanzados, mientras que en América Latina sólo se tradujo en exigencias de importación de algunos cientos de miles de toneladas de rieles.

b) Después de la crisis de los años treinta

La intensidad ya adquirida por el proceso de industrialización en algunos países latinoamericanos hasta la crisis de los treinta y los rasgos principales de su evolución posterior, pueden analizarse mejor a la luz de ciertos antecedentes cuantitativos, aunque se trate a menudo de informaciones fragmentarias y de escasa homogeneidad.

Considérense, en primer término, ciertos indicadores de las tendencias de largo plazo del volumen de la producción manufacturera, tal como los muestra el gráfico I.^{8/} Destacan en él dos hechos principales: la relativa antigüedad con que se inició el proceso, insinuada por la magnitud de los índices correspondientes respecto al año base de 1960, y las distintas intensidades del crecimiento industrial en diversos períodos, marcados principalmente por los conflictos internacionales y la crisis de los años treinta.

^{8/} Los antecedentes cuantitativos correspondientes figuran en el anexo estadístico.

Gráfico I

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

Escala semilogarítmica

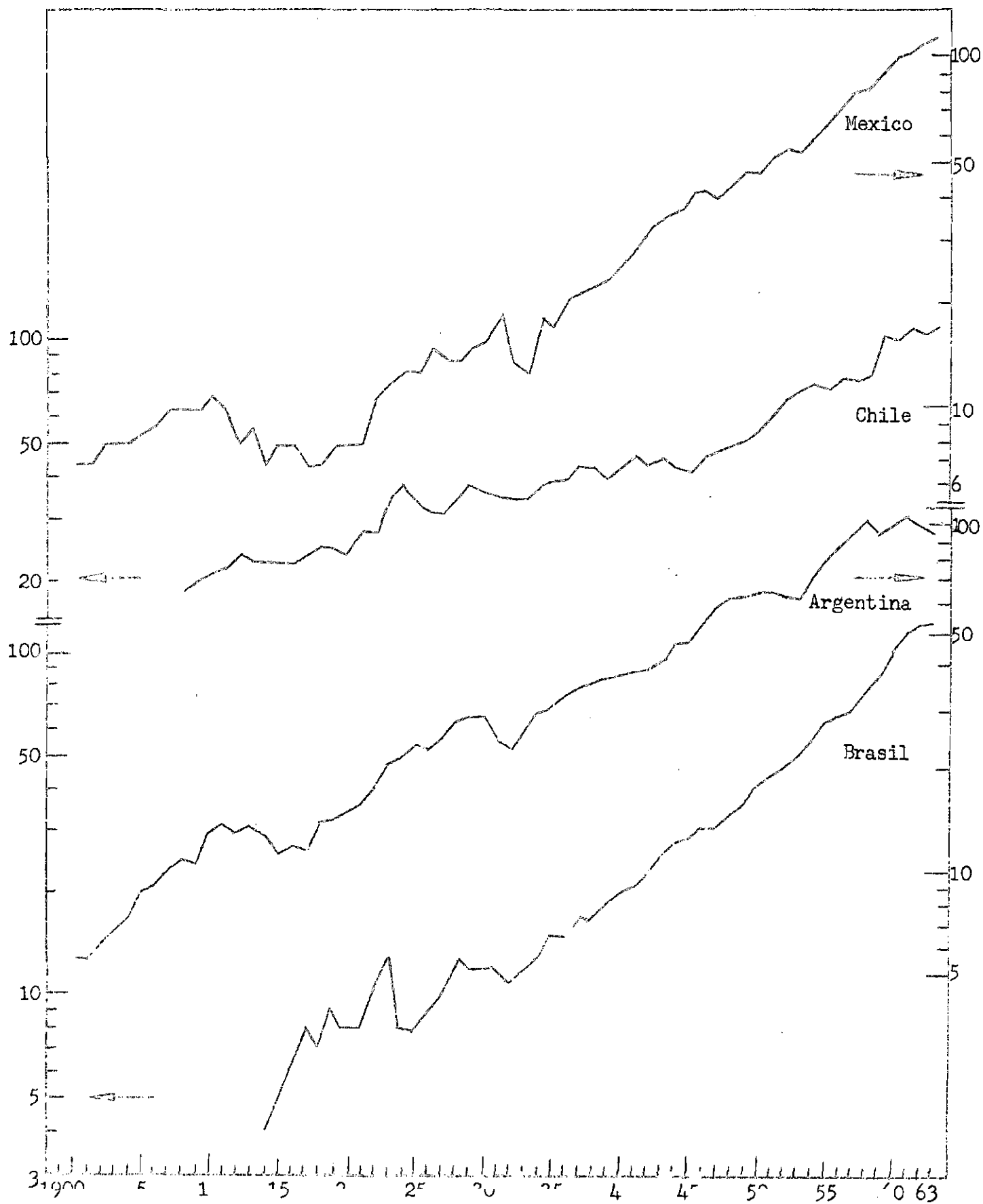
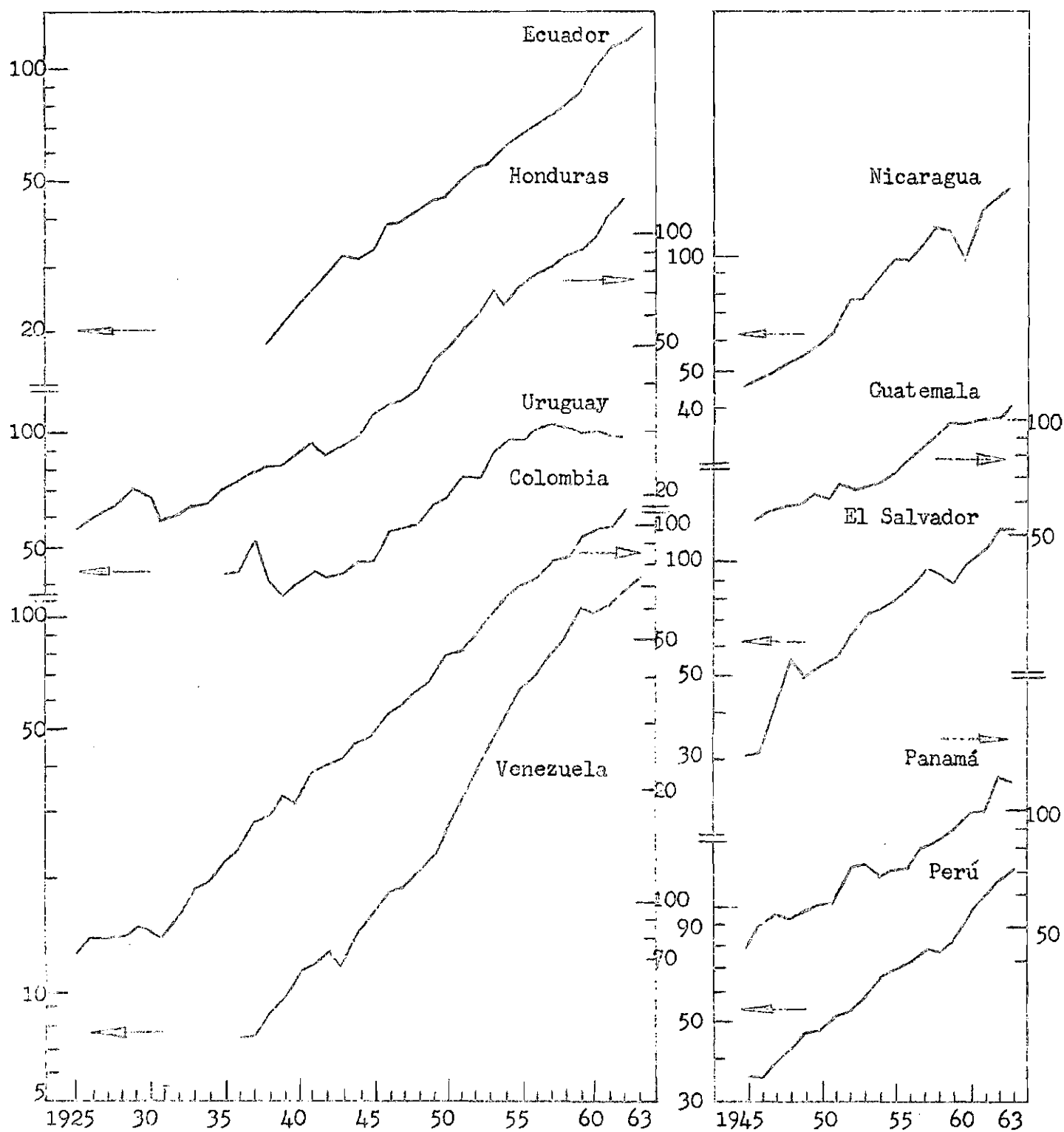


Gráfico I

(Conclusión)



Fuente: Véase Anexo estadístico.

/Estos antecedentes

Estos antecedentes confirman la importancia significativa que adquirieron muy pronto las actividades manufactureras en el desarrollo de la Argentina. Su crecimiento fue muy rápido desde comienzos de siglo hasta la primera guerra mundial; el retroceso experimentado durante esos años de guerra alcanzó sólo a algunas ramas, mientras estimuló el desarrollo de otras, y además fue superado muy pronto, iniciándose una nueva etapa de crecimiento que culminó en 1929. Desde la crisis y hasta los primeros años de postguerra se registra un nuevo período de crecimiento sostenido, aunque a un ritmo inferior al de las etapas anteriores. Los últimos quince años muestran apreciables variaciones.

En el caso de Chile, sus esfuerzos industriales son relativamente tan antiguos como los de Argentina, hasta el punto de que en la primera guerra mundial sus índices respecto a 1960 eran incluso superiores a los argentinos. Sin embargo, la evolución posterior se diferencia notablemente en uno y otro caso, a juzgar por indicadores de dudosa validez estadística. 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 severidad con que afectó la crisis a la economía chilena parece haberle impedido aprovechar suficientemente los nuevos estímulos y exigencias de 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 anterior limitó las posibilidades de acrecentar la producción industrial frente a las nuevas dificultades de abastecimiento interno 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 de los años cincuenta.

También la evolución del sector manufacturero de México muestra rasgos claramente diferenciados. Las condiciones imperantes en el período revolucionario impidieron una expansión importante de las

/iniciativas industriales

iniciativas industriales que comenzaron a desarrollarse a principios del siglo; pero hacia 1920 se afianza un crecimiento rápido y sostenido que, salvo algunas fluctuaciones de corto plazo, se mantiene hasta el presente. La evolución relativamente favorable del sector externo le permitió recuperarse con rapidez de los efectos de la crisis, y a partir de 1933 el país muestra la tasa de crecimiento más acelerada, la que se prolonga inclusive durante la segunda guerra mundial.

En el conjunto del período comprendido entre la primera guerra mundial y 1960, el ritmo de crecimiento industrial del Brasil parece haber sido, en promedio, similar al de México. Pero las tendencias no fueron siempre coincidentes en los períodos intermedios, destacándose un desarrollo más lento de la industria brasileña durante los años veinte y otro más acelerado desde 1947. También en el caso del Brasil la rápida recuperación del sector externo inmediatamente después de la crisis de los treinta facilitó la expansión de la actividad manufacturera, y 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 con bastante anticipación. Por lo menos desde 1936, su ritmo de desarrollo parece haber sido inferior al de Chile para el conjunto del período, si bien con etapas distintas: coincide con éste en el crecimiento lento hasta fines de la guerra, es algo más rápido que aquél en el primer período de postguerra hasta 1955, pero desde entonces queda prácticamente estancado el volumen absoluto de la producción manufacturera uruguaya.

Colombia, por su parte, parece corresponder típicamente al caso de los países que encontraron en la crisis de los treinta el estímulo decisivo a su proceso de industrialización. Frente al escaso desarrollo industrial anterior, el establecimiento y la expansión de nuevas actividades manufactureras se traducen en un ritmo de crecimiento muy rápido del sector en su conjunto, que se mantiene con escasas fluctuaciones

/por lo

por lo menos hasta mediados de los años cincuenta, y a partir de entonces declina en medida significativa, aunque manteniendo todavía tasas apreciables de aumento.

Es probable que se asemejen al caso colombiano los del Ecuador y el Perú. En ambos el proceso de industrialización adquiere dinamismo desde el período de la crisis y, particularmente en el Perú, mantiene desde entonces un crecimiento persistente y relativamente rápido. La evolución del sector externo es bastante favorable, ya que no impone restricciones a la capacidad para importar equipos y materias primas, ni tampoco fue tan espectacular que haya desalentado la expansión de actividades internas para sustituir importaciones. Este último fue, en cambio, el caso de Venezuela, y ello explica el relativo retraso con que se inició el proceso de industrialización en este país, a pesar de que por el tamaño de su población y su nivel medio de ingreso ofrecían a los productos manufacturados un mercado mayor que el de muchos otros países de la región. Los indicadores incluidos en el gráfico 1 muestran que los esfuerzos sistemáticos de crecimiento de la industria venezolana sólo datan desde la segunda guerra mundial, pero que 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.

En los demás países de la región, los progresos de industrialización son mucho más recientes y de menos 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 está casi estancado en Bolivia y ha crecido relativamente muy poco en el Paraguay, los dos países sudamericanos en que coinciden los factores adversos desde el punto de vista de la industrialización: escasa población y bajo nivel de ingreso. En los países de Centroamérica y el Caribe, salvo en Cuba, la industria manufacturera ha alcanzado también escaso desarrollo, pero su ritmo de crecimiento en la postguerra ha sido bastante positivo y ha venido a encontrar nuevos estímulos dentro de los esquemas de integración económica centroamericana.

/Conviene tener

Conviene tener presente que 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 la última es bastante grande para que el carácter vegetativo de su crecimiento influya de manera significativa en el sentido de mostrar ritmos de crecimiento industrial que ciertamente quedan muy por debajo de los que corresponden a las actividades fabriles. Por la misma razón, en esas tendencias del crecimiento industrial no se destaca suficientemente la poderosa influencia que correspondió a la segunda guerra mundial, ni el alcance de otros desarrollos recientes. Estos últimos factores 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.

También, conviene tener en cuenta que un sólo indicador de la índole del que se viene considerando no basta para caracterizar el proceso de industrialización en los distintos países de la región. En primer término, se trata de crecimientos respecto a puntos de partida que representan niveles absolutos de producción industrial muy variados; además, esas tendencias se asocian a tasas de desarrollo económico global que suelen ser bien diferentes, 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. Hay que tener en cuenta, por último, 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. Estos y otros aspectos relevantes se abordan en los párrafos siguientes, sin perjuicio de su consideración más detallada en secciones posteriores.

El Gráfico II ilustra las tendencias de largo plazo de la importancia relativa de la industria manufacturera en varios países de la región, conforme se reflejan en la proporción del producto nacional generada en el sector manufacturero^{2/}.

2/ Véanse los antecedentes correspondientes en el anexo estadístico.

Gráfico II

AMERICA LATINA : EVOLUCION HISTORICA DE LA PARTICIPACION
DEL SECTOR MANUFACTURERO EN EL PRODUCTO TOTAL
(Porcientos)

Escala natural

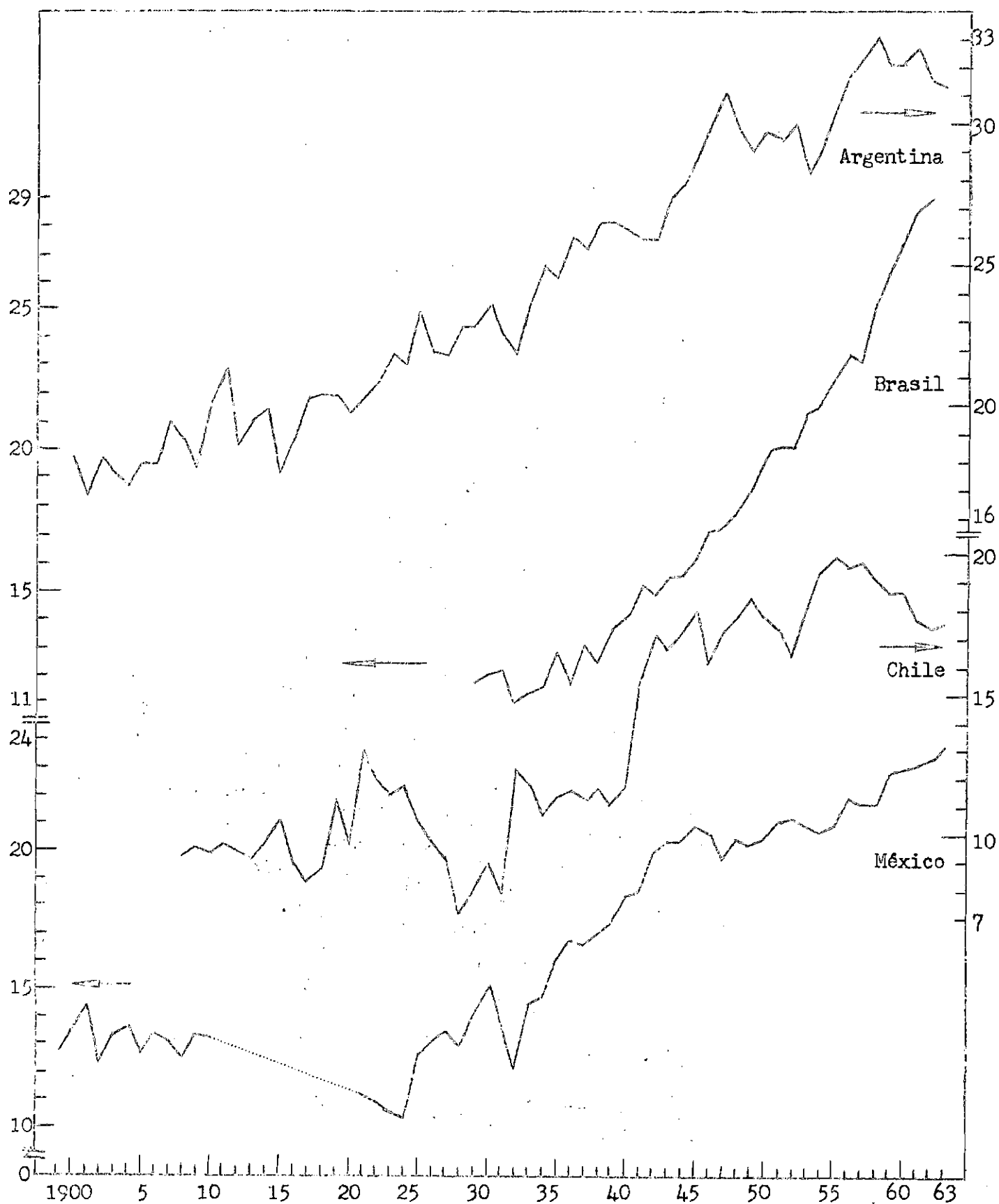
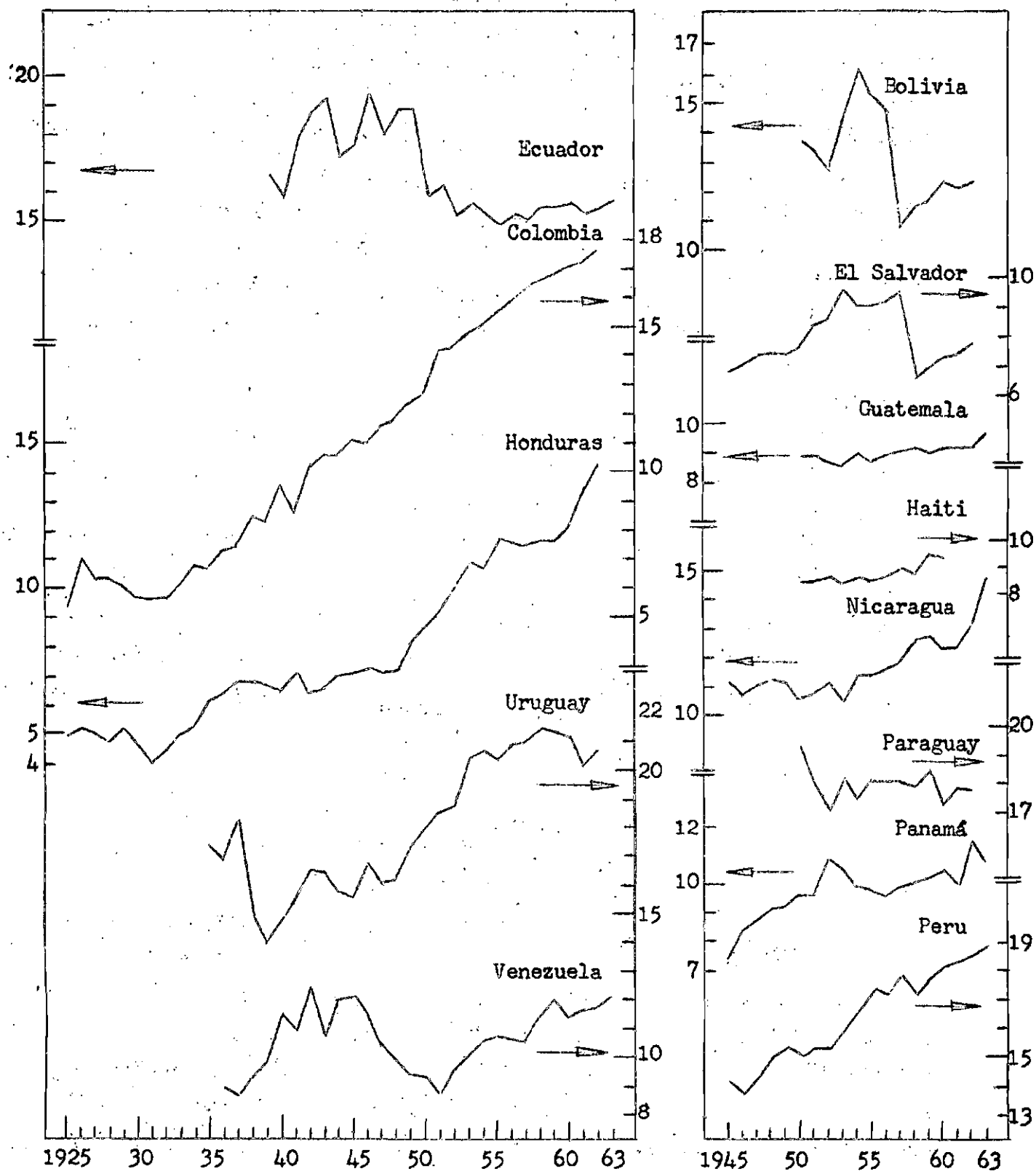


Gráfico II

(Conclusión)



Fuente: Véase anexo estadístico.

/El interés

El interés de tales informaciones - que en cierto modo pueden considerarse representativas del grado de industrialización a que se ha alcanzado - radica en que permiten relacionar la intensidad del crecimiento industrial con el respectivo ritmo global de crecimiento económico, y en consecuencia evaluar la magnitud de la expansión manufacturera no sólo en términos absolutos sino en el contexto más general del 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 otros sectores económicos. Se concibe así que una misma tasa de desarrollo industrial pueda representar aporte dinámico en un país en que ha sido lento el desarrollo económico global, e insuficiente en otro en que el conjunto de la economía se ha expandido a tasas mayores.

Desde este punto de vista, destacan en América Latina distintas situaciones típicas. Una de ellas puede considerarse en sus términos generales reflejada en las tendencias que se observan en los casos de la Argentina y Chile, países 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 los países la participación del producto manufacturero en el producto total no sólo se mantenga a los niveles más altos de la región, sino que además se acreciente persistentemente. En Chile ha ocurrido algo similar a largo plazo, si bien a niveles inferiores y con tendencias más irregulares.

Distintos han sido los casos del Brasil y México, países en los que ha tenido lugar un crecimiento industrial más rápido junto a una expansión también relativamente rápida de otros sectores de la economía, y en consecuencia el esfuerzo industrial no se traduce en una evolución igualmente acentuada del grado relativo de industrialización, por lo menos hasta los primeros años de postguerra. Desde entonces, sin embargo, las dos situaciones se diferencian marcadamente. En el Brasil, la participación del sector manufacturero en el producto total crece rápidamente, hasta acercarse a los niveles que se registran al presente en la Argentina; en México, en cambio, la expansión industrial, aunque rápida

/en sí

en sí misma, sólo permite un aumento lento de esa participación, con una intensidad muy inferior a la mostrada en el período posterior a 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.

En el gráfico II puede observarse asimismo, aunque para períodos más breves por insuficiencia de información, la evolución de esas relaciones en otros países de la región. 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 por lo general no se debió tanto

/a la

a la expansión de un conjunto determinado de actividades manufactureras, como 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. Como habrá oportunidad de analizar posteriormente, 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, intensidad 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 ampliamente las de alimentos y bebidas, textiles y vestuario. De otra parte, el análisis del proceso de sustitución de las importaciones y las características del comercio exterior de manufacturas parece indicar que dentro de cada una de las ramas de actividad manufacturera que se ha ido expandiendo, se ha tendido a cubrir la gama 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

producción de vehículos automotores. La especialización no parece haber constituido, en suma, 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 áreas 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, la comparación entre ellos muestra diferencias muy acentuadas. Analizando el desarrollo industrial de El Salvador, más de la mitad del producto manufacturero (50 por ciento) se concentra en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, y casi un cuarto (24 por ciento) en las textiles, del calzado y vestuario. En cambio, las numerosas ramas de la actividad 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.

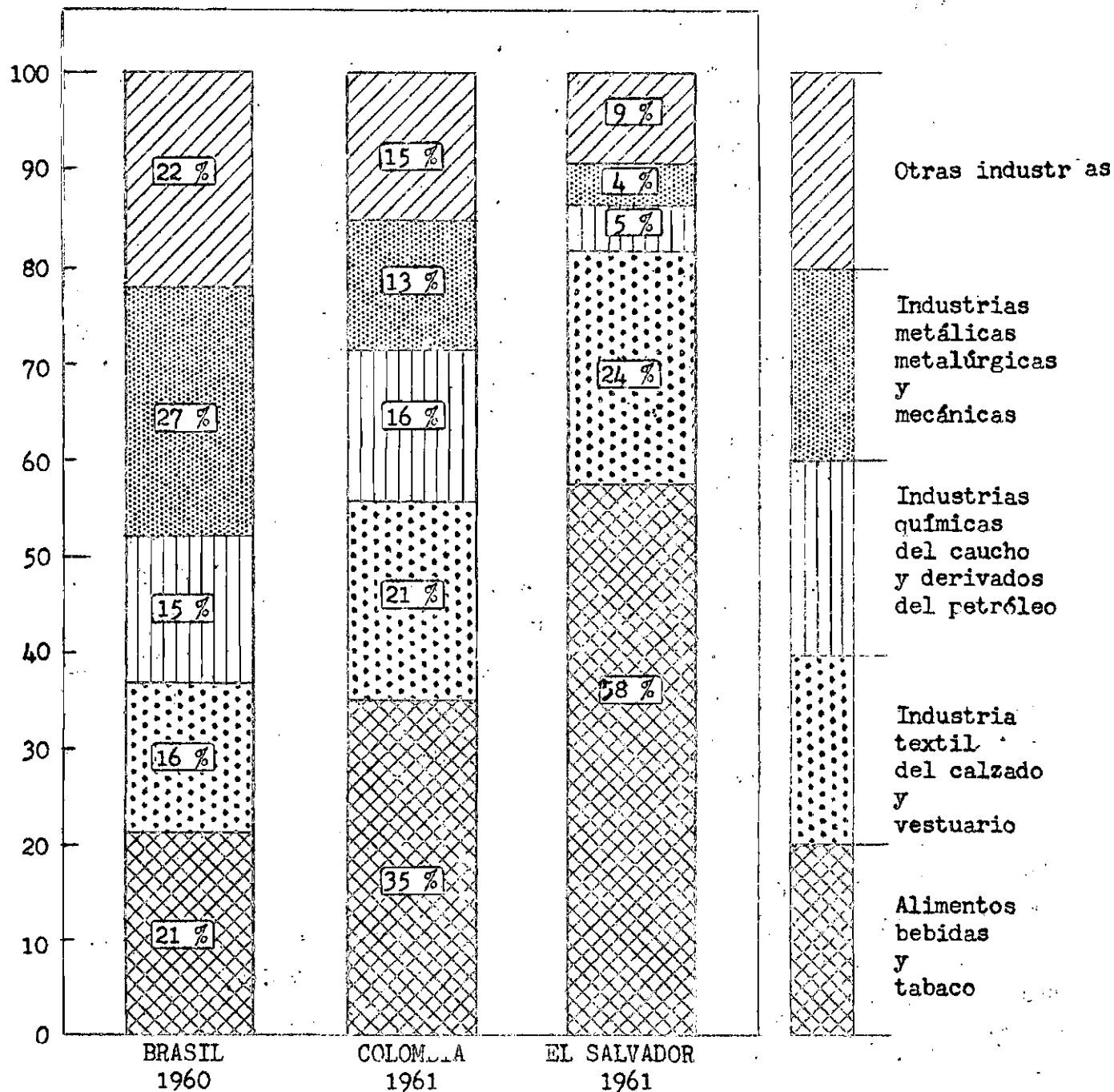
/Gráfico III

LA ESTRUCTURA DEL SECTOR MANUFACTURERO EN
 DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

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

Escala natural

Porcientos



Fuente : Censos industriales nacionales

La medida en que el propio proceso impone exigencias de crecimiento diferentes entre las diversas ramas queda de manifiesto confrontando esa estructura industrial con la de Colombia, país que puede considerarse en una posición intermedia dentro del cuadro actual de desarrollo industrial latinoamericano. En este caso, 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 sustancialmente mayor la proporción que corresponde a otras industrias, grupo que a los efectos de estas comparaciones se ha definido en triunfos excesivamente amplios y heterogéneos como para que ofrezca 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.

industrialización latinoamericana. 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 dentro de un período razonable de tiempo.

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.

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 1925 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".^{10/}

^{10/} Incluida la "ocupación casera" y los pequeños establecimientos "no registrados" por las estadísticas propiamente industriales.

Ya entonces se daban diferencias 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.^{11/}

La rápida declinación de la ocupación casera fue en años posteriores más que suficiente para compensar el crecimiento ulterior del empleo artesanal, lo que acrecentó la participación del empleo fabril hasta hacerlo alcanzar hacia 1940 más del 40 por ciento de toda la ocupación manufacturera. Durante ese período, el proceso fue particularmente acentuado en el Brasil, Chile y México, países en los que se llegó a equiparar los niveles que entretanto alcanzaron la Argentina y el Uruguay. Así, pues, en esos cinco países, y también en Cuba, el empleo fabril 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 alcanzó 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

^{11/} En relación con éstos y los siguientes antecedentes, véase CEPAL, Estudio de la mano de obra en América Latina, en preparación.

continúa registrándose con cierta rapidez en los países de desarrollo industrial más reciente, entre los que destaca el caso particular de 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

Los antecedentes examinados parecen sugerir, aceptando un alto grado de generalización, la posibilidad de tipificar algunas etapas en el proceso histórico del desarrollo industrial latinoamericano. La diversidad de situaciones entre los distintos países de la región esbozada también en ese análisis retrospectivo - no permite definir tales etapas en términos estrictamente cronológicos, porque presentan considerables discordancias ni tampoco con relación a la intensidad del crecimiento industrial en su conjunto, pues no se deducen de ese examen elementos comunes claramente definidos. En cambio, la consideración conjunta de indicadores referentes á 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 etapa, que pudiera considerarse "prefabril", apenas si interesa hoy como referencia histórica, pues ya la han superado prácticamente 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

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 a través de canales indirectos. 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, constituyan también excepciones dentro del 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 la gama de actividades que hoy suele calificarse de "industrias tradicionales". Se trata, en lo fundamental, del desarrollo de las 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 adoptar la imagen 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), etc.

Desde el punto de vista de la absorción de mano de obra 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 y de la que corresponde a establecimientos representativos de la denominada "pequeña industria". Además, el tipo de actividades que se desarrolla corresponde en general a industrias de intensidad de mano de obra relativamente alta, lo que favorece la capacidad del sector industrial para desempeñar un papel importante en el empleo de la creciente población activa.

/En líneas

En líneas muy generales, es ésta la etapa que países como la Argentina y Chile recorrieron en el período comprendido entre la primera guerra mundial y fines de los años treinta. Otros como el Brasil y México, la iniciaron probablemente un poco más tarde, a comienzos de la década de los veinte, pero también la completaron antes de la segunda guerra mundial. 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 sólo 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 la mayoría de los países latinoamericanos. 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

las industrias "tradicionales", tiende a crecer el empleo fabril propiamente dicho y a disminuir, por lo menos en términos relativos la ocupación artesanal y la de la pequeña industria. 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 estos últimos, el tamaño del mercado se fortalece como variable fundamental, ya que en muchos casos las nuevas empresas quedan condicionadas a escalas económicas mínimas de producción, por debajo de las cuales resultan excesivos los sacrificios en términos de capacidad ociosa, ineficiencia y altos 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 realza 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 aquellos escollos. Pero subsisten los obstáculos o desventajas derivadas de las economías de escala inherentes a muchas de las industrias de este tipo, particularmente en los países de menor población, cuyo mercado interno es pequeño, o en los de más bajo nivel de ingreso, donde es más difícil acrecentar la formación de capital. Algunas de esas desventajas dependen también en alto grado de determinados recursos básicos, de manera que la constelación de recursos naturales - en especial minerales y energía - aparece como otro factor condicionante.

Las consideraciones anteriores contribuyen a explicar que sea precisamente el grado de adelanto en esta etapa lo que mejor ilustra la diversidad de situaciones entre los países de la región en que revela hoy el proceso de industrialización en América Latina.

Acaso el único país latinoamericano que haya cubierto esta etapa en su integridad sea el Brasil, donde han coincidido los factores de

/amplitud del

amplitud del mercado, abundancia de recursos naturales (hasta ahora con la excepción notable del petróleo), esfuerzos sistemáticos de capacitación y adiestramiento técnico, persistente política de promoción estatal directa, y otros factores favorables. Algo similar cabe decir respecto de México, país en el que se ha registrado además una evolución particularmente favorable del balance de pagos, lo que permitió 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. Se trata de una etapa ya cubierta en gran parte por la industria argentina, país en el que la insuficiencia de los recursos naturales correspondientes ha retardado en alguna medida la expansión de la industria siderúrgica. Chile, en menor medida Colombia y Venezuela, y hasta cierto punto también el Perú, han logrado avances significativos en esta etapa, pero han encontrado crecientes dificultades como consecuencia de las limitaciones que impone el tamaño de sus respectivos mercados nacionales. Por la misma razón, en los países centro-americanos sólo recientemente han comenzado a cristalizar las primeras iniciativas importantes en el desarrollo manufacturero, en la medida en que han logrado perfeccionar su política de integración económica regional.

Para la Argentina y el Brasil, y en alguna medida 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 equipos complejos. El sostenimiento de la base industrial ya existente significa exigencias considerables en cuanto a renovación y ampliación de equipos, así como 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, en la medida en 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

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 y absolutos, de la artesanía y la pequeña industria. En la medida en que ello adquiriese cierta intensidad, se acentuarían las debilidades del proceso de industrialización en cuanto a su capacidad de absorción de mano de obra, aspecto este último al que se hará referencia detenida más adelante.

No es éste el único problema que se puede presentar en esa etapa. Además de la creciente intensidad de capital y de las mayores exigencias tecnológicas que se asocian a esos nuevos desarrollos 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 resultan en la actualidad, pues un factor que afecta prácticamente a todos los países latinoamericanos, salvo quizás 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. Como se podrá ver más adelante, de ellas derivan algunas conclusiones que pueden ser útiles para anticipar ciertos problemas que se plantearán en las fases posteriores del proceso, y para contribuir en consecuencia a formular una política de industrialización más adecuada.

No se trata de suponer una repetición mecánica de la experiencia anterior, sobretodo en relación con aquellos países de la región que se encuentran hoy en etapas ya superadas por otros países latinoamericanos industrialmente más avanzados. Así como estos últimos no han reproducido en su desarrollo las mismas modalidades que en otra época mostraron las economías industrializadas, también los primeros tendrán que adoptar su evolución ulterior a nuevas condiciones y exigencias. Un ejemplo interesante en tal sentido puede ser el de Venezuela, donde simultáneamente se tiende a cubrir el retraso relativo en industrias "tradicionales" y a promover nuevas actividades industriales - como ocurre con 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, que caracterizan las etapas generales del proceso latinoamericano de industrialización que se han reseñado, han estado determinados en buena medida por el comportamiento del sector externo. Lo acentuado de su influencia se comprenderá mejor si se tiene en cuenta que el período comprendido entre 1929 y los años recientes, América Latina, que era una región extraordinariamente "abierta" al comercio internacional, ha pasado a ser una región en donde la relación entre las importaciones y el total del producto interno se cuenta entre las más bajas del mundo. En efecto, hacia 1929 las importaciones representaban, para el conjunto de la región, alrededor de un tercio 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 comparándolos con 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, el Brasil tuvo que enfrentar, después del auge del caucho en 1906-12, la necesidad de desplazar su comercio de exportación hacia el café y el algodón; Chile tuvo que compensar la declinación del salitre con la expansión de las exportaciones de cobre y México, con el mismo fin, tuvo que sustituir el henequén por el algodón. El desplazamiento progresivo del centro dinámico del comercio internacional desde Inglaterra a los Estados Unidos y los acontecimientos ocurridos durante la crisis misma - incluidos el establecimiento del arancel aduanero restrictivo Smoot-Hawley en los

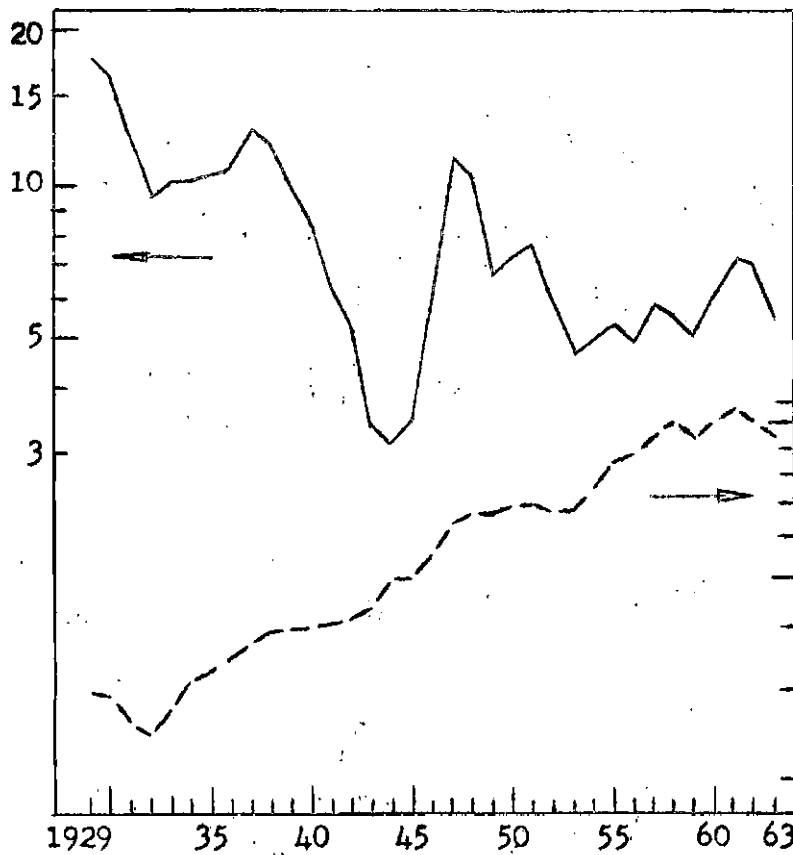
AMERICA LATINA : EVOLUCION DE LOS COEFICIENTES DE IMPORTACION Y SU
RELACION CON LAS TENDENCIAS DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

(Escala semilogarítmica)

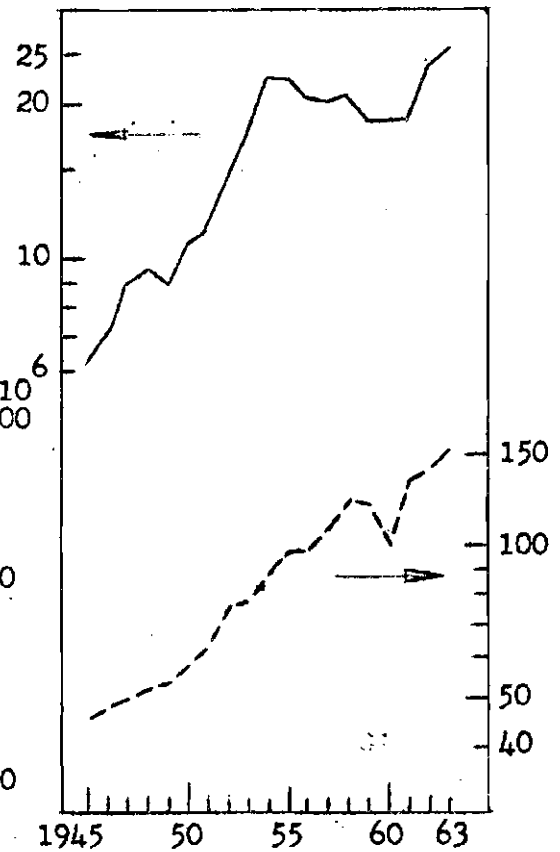
— Coeficiente de
importación

- - - Índice de producción
industrial 1960=100

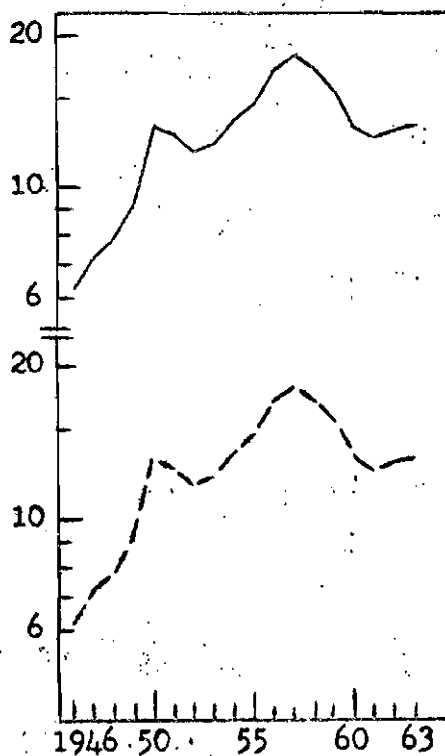
ARGENTINA



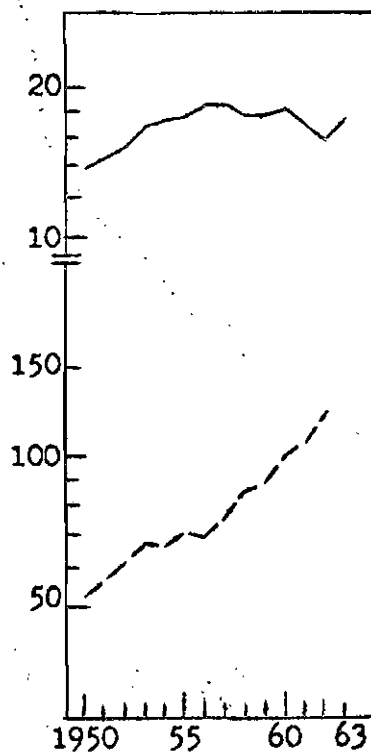
NICARAGUA



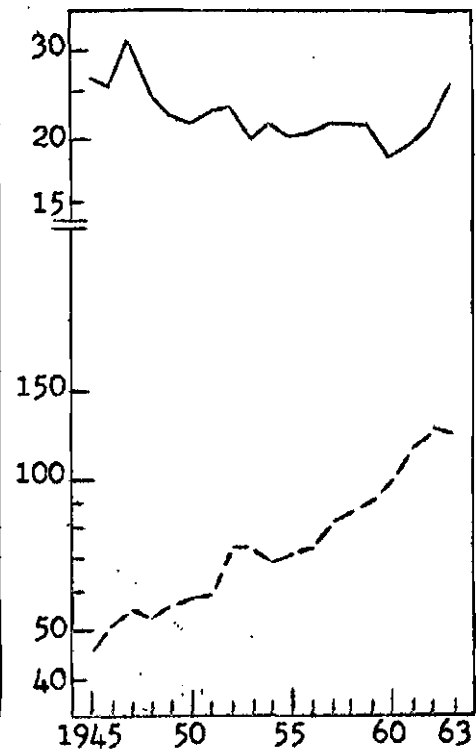
GUATEMALA



COSTA RICA



PANAMA



Fuente : Véase anexo estadístico

/Gráfico IV (Cont. 1)

Gráfico IV

(Cont. 1)

E/CN.12/716

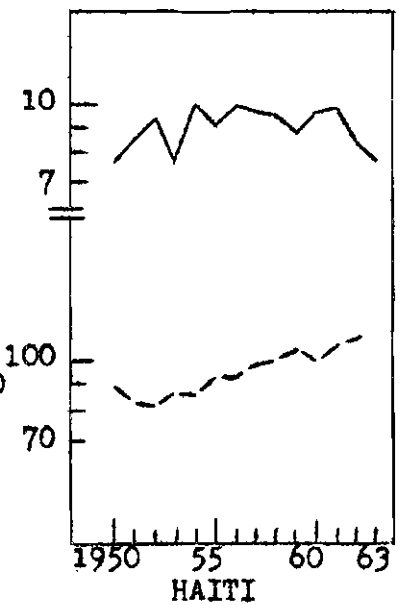
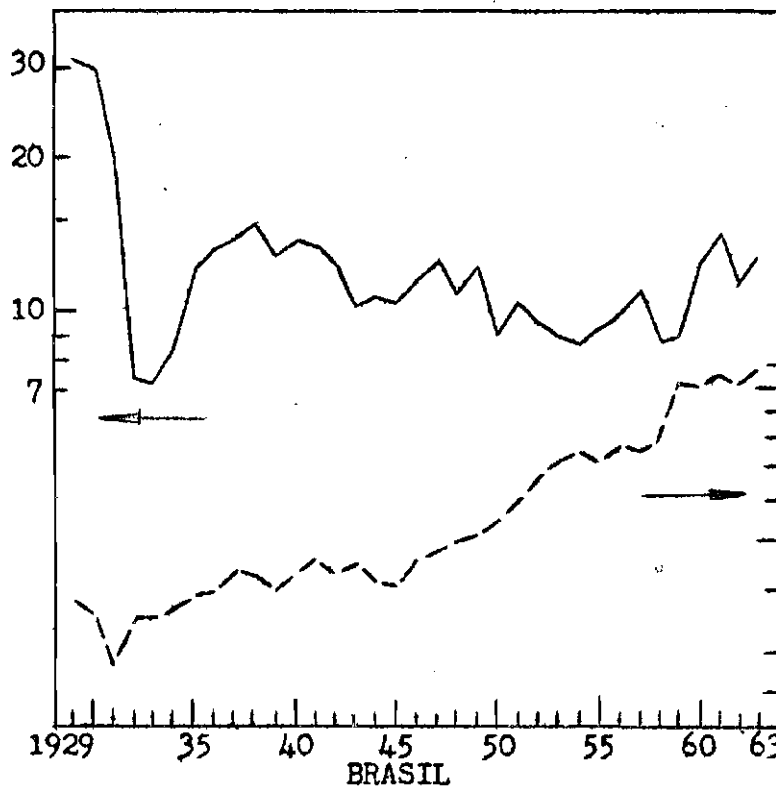
Pág. 40

— Coeficiente de
importación

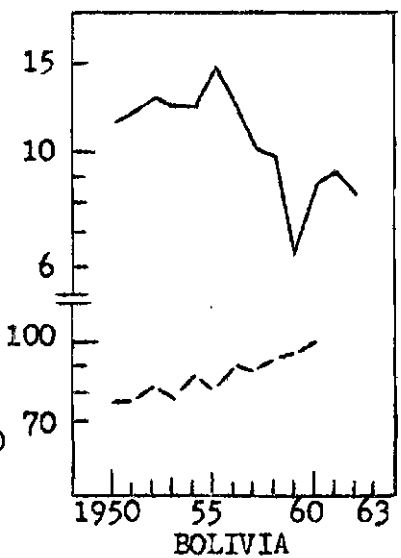
- - - - - Índice de producción
industrial 1960= 100

CHILE

PARAGUAY



HAITI



BOLIVIA

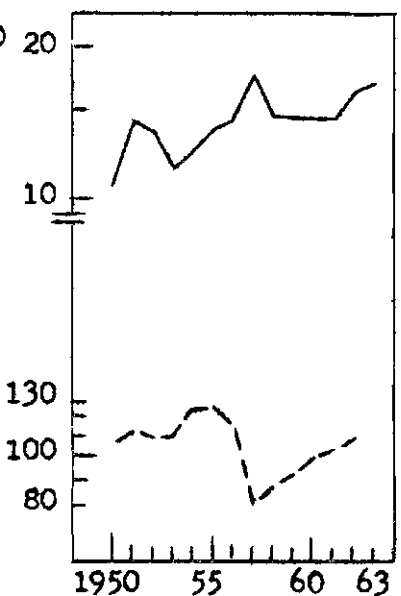


Gráfico IV
(Cont. 2)

E/CN.12/716
Pág. 41

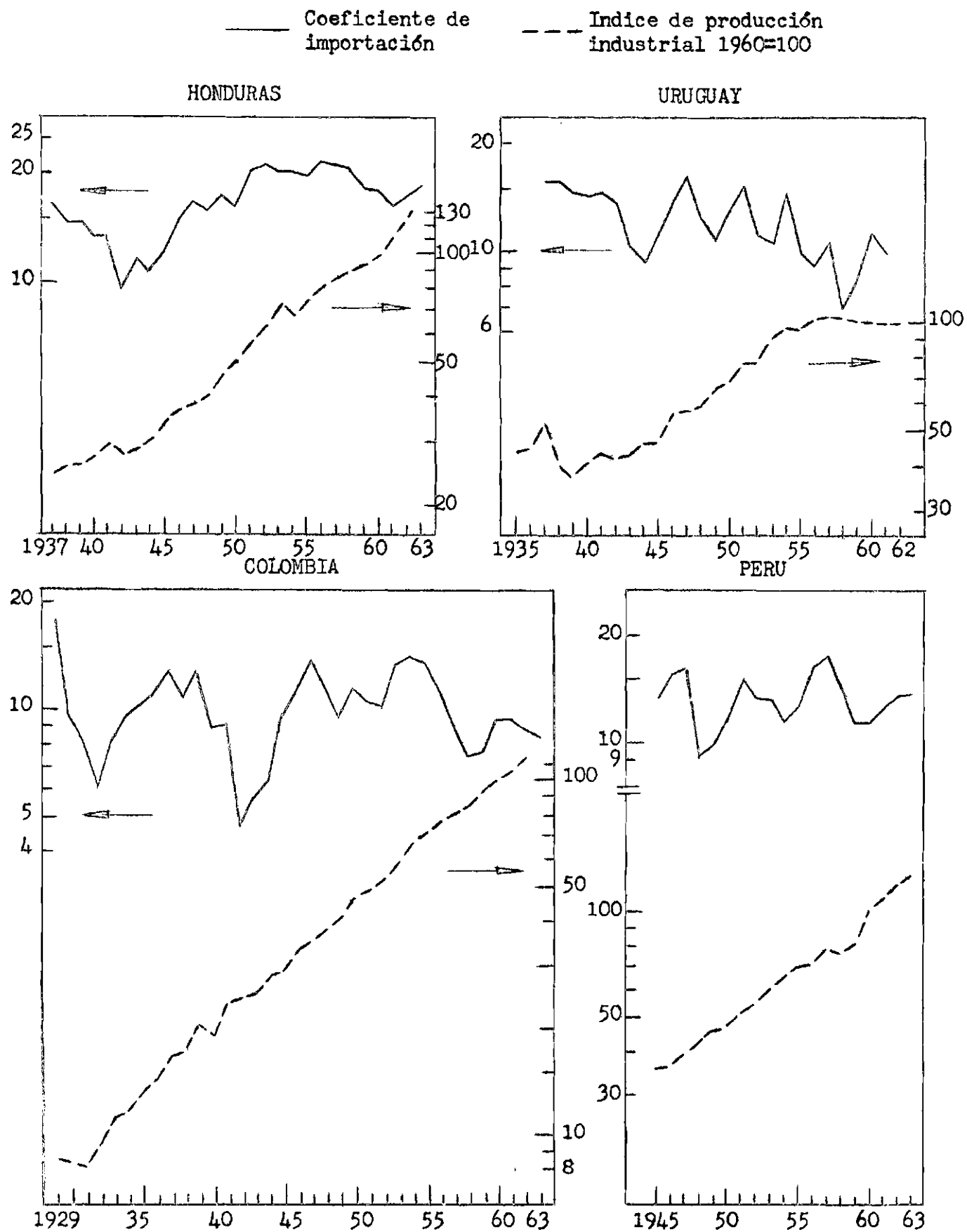
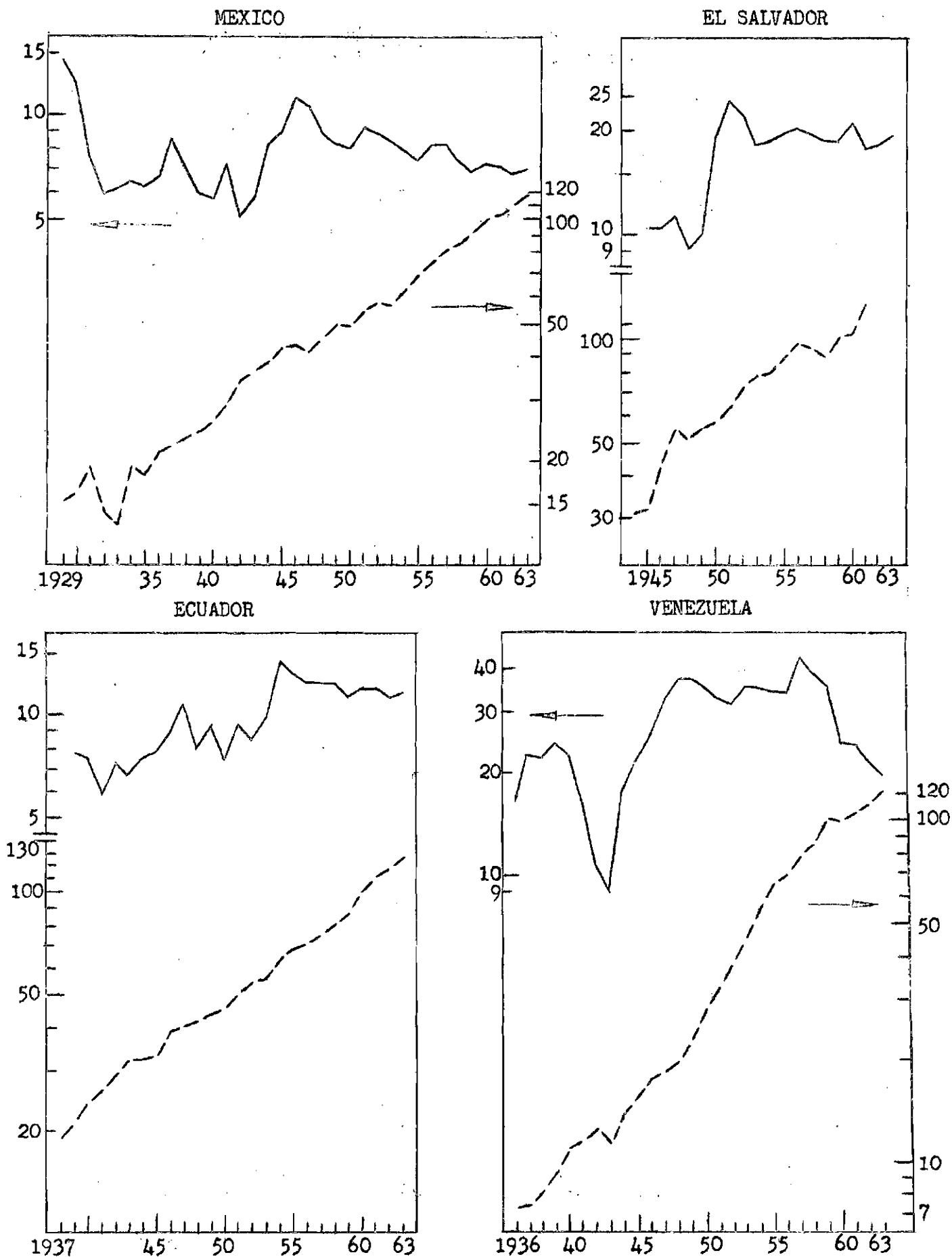


Gráfico IV
 (Conclusión)

— Coeficiente de importación - - - - - Índice de producción industrial 1960=100



Estados Unidos en 1930, el abandono del patrón oro y el replanteamiento de las políticas monetarias - significaron la ruptura del mecanismo clásico de comercio mundial, con graves consecuencias para muchos países latinoamericanos.

Sus efectos sobre cada uno de éstos dependieron, como es lógico, de los niveles de los respectivos coeficientes de importación y de la base industrial que hubieran desarrollado hasta entonces, en la que pudieran apoyar esfuerzos más amplios de sustitución de importaciones por producción propia. Entre los países que habían logrado con anterioridad a la crisis un grado relativamente apreciable de industrialización, destaca Chile por su situación particularmente desfavorable, ya que, si bien registraba 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 favorable ya que continuó descendiendo hasta mediados los cincuenta y sólo desde entonces vuelve a mostrar 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 del área.

México se asemeja a los países anteriores en cuanto a la situación de precrisis, pero las tendencias posteriores han sido muy diferentes. Desde 1930 y hasta los años de 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

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 respectivo era apenas superior al 10 por ciento, y todavía más bajo en los años de máxima al comienzo de la década de los cincuenta. Como en México, la disminución a largo plazo del coeficiente global de importaciones no significa en el Brasil una evolución muy desfavorable del volumen absoluto de las importaciones, si se tiene en cuenta el ritmo de crecimiento relativamente rápido del producto total.

Estas diferencias entre casos particulares se acentúan todavía más si se extiende la comparación a otros países latinoamericanos. Así, por ejemplo, Colombia ha llegado a situarse - como consecuencia de la declinación experimentada desde mediados los cincuenta - entre los países de la región de más bajo coeficiente de importaciones. Entre 1948 y 1957 Venezuela mantuvo coeficientes altísimos, comparables a los que otros países mostraban antes de la crisis; desde entonces, ha registrado también una acentuada declinación - atribuible en parte al rápido crecimiento del producto total -, pero mantiene una de las relaciones más altas de la región. Con acentuadas oscilaciones, el Perú ha logrado mantener relativamente alto su coeficiente, que corresponden en la actualidad a uno de los mayores de América del Sur. Entre los países centroamericanos, es particularmente alto el coeficiente de importaciones en Nicaragua y en Panamá; intermedio en Costa Rica, Honduras y El Salvador, pero más alto que en la República Dominicana, y relativamente bajo en Guatemala, aunque todavía bastante superior al de Haití.^{12/}

^{12/} Véase un análisis más detenido de la evolución de las importaciones y su relación con el producto total desde 1945, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, op. cit., pp. 17 ss.

Esta diversidad de situaciones hace que no sea fácil generalizar con respecto al conjunto de América Latina. Con todo, el rasgo dominante es el de una importante declinación a largo plazo de los coeficientes globales de importación, además del hecho fundamental - sobre todo para definir una estrategia de desarrollo futuro - de que las cifras promedias, y con mayor razón las de algunos países, han llegado a niveles inferiores a los de la mayoría de las otras regiones del mundo.

Como es natural, este hecho, dominante en el desarrollo latinoamericano durante los treinta últimos años, ha influido poderosamente en el proceso de industrialización, y las consiguientes exigencias de sustitución de importaciones han constituido uno de los principales factores dinámicos que estimularon la expansión de la producción manufacturera interna. Más adelante se intentará una evaluación algo más precisa de la medida en que la industria latinoamericana ha respondido a ese estímulo, así como de su importancia relativa en comparación con el estímulo de la demanda interna propiamente dicha. Sin perjuicio de ese análisis más detenido, no está de más anticipar algunas cifras significativas para ilustrar en sus órdenes generales de magnitud la influencia que ha debido ejercer el estímulo de la sustitución.

En cinco países de la región - Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México - las importaciones de productos manufacturados alcanzaron en 1929 a unos 3 300 millones de dólares;^{13/} el producto total, en cambio, sumaba alrededor de 23 000 millones y el producto generado en el sector industrial representaba unos 3 500 millones. En 1960, las cifras correspondientes a los dos últimos conceptos eran, respectivamente, 71 300 y 18 700 millones de dólares. Mantener en este último año el mismo coeficiente de importaciones habría exigido que el volumen total de éstas

^{13/} Estas y las cifras siguientes se expresan en dólares de poder adquisitivo constante e igual al del año 1960. Adviértase que, aunque en párrafos anteriores se ha hecho referencia a las importaciones totales, aquí se procura limitar el concepto a los productos manufacturados; sin embargo, en vista de la amplitud con que se define usualmente el sector industrial, de manera que comprende incluso la transformación primaria de alimentos y otros productos, las importaciones de bienes no manufacturados resultan bastante pequeñas.

fuere de unos 10 000 millones de dólares, lo que en comparación con las efectivamente alcanzadas (5 400 millones) significa un monto de "sustitución de importaciones" del orden de los 4 600 millones de dólares.^{14/} Mientras tanto, entre esos mismos años, el producto industrial aumentó en 15 000 millones de dólares. De estos cálculos ilustrativos podría deducirse que en esos cinco países alrededor del 35 por ciento de la expansión del producto obedeció directamente al estímulo de la sustitución. Excluyendo al Brasil, esa relación pasaría del 43 por ciento, y si la comparación se limitase a la Argentina, Chile y Colombia, el aumento atribuible al estímulo de la sustitución excedería del 50 por ciento. Si esta conclusión fuese confirmada en un análisis más detenido, sería de gran interés para evaluar las perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, sobre todo en relación con los países que afrontan crecientes dificultades para continuar el proceso de sustitución, ya sea porque han avanzado mucho en las sustituciones menos complejas, porque su coeficiente global de importaciones se ha reducido ya a niveles relativamente muy bajos, o porque las limitaciones del tamaño del mercado interno constituyen un obstáculo al desarrollo de nuevas líneas sustitutivas de producción manufacturera.

Más adelante se volverá sobre este aspecto fundamental. Mientras tanto, conviene anotar que pese al carácter decisivo del estímulo de la sustitución, el gráfico IV no siempre muestra correlaciones suficientemente claras entre la evolución a largo plazo del coeficiente de importaciones y la del volumen de la producción manufacturera interna.

^{14/} El concepto de sustitución de importaciones admite diversas interpretaciones: como equivalente a una disminución en la cuantía absoluta de las importaciones; como diferencia entre la demanda potencial de importaciones que habría ocurrido de mantenerse constante el coeficiente de importaciones y las importaciones efectivamente realizadas, o bien como una diferencia similar pero respecto a una demanda potencial calculada admitiendo cierta elasticidad - generalmente superior a la unidad de la demanda de importaciones respecto al producto total. A los fines de estos cálculos hipotéticos, así como de los que se presentarán en otras secciones se interpreta el concepto conforme a la segunda de esas definiciones.

Esta confrontación sugiere una influencia doble y contradictoria del sector externo sobre el desarrollo industrial: su contracción tiende a estimularlo al acentuar las exigencias de sustitución de importaciones, pero al mismo tiempo lo obstaculiza a través de las restricciones para importar maquinarias y equipos y los productos intermedios indispensables para la expansión industrial. Una conclusión de esta índole, que contribuye mucho a explicar las diferentes reacciones de la industria en los distintos países al estímulo de la sustitución, ha sido puesta en relieve en un análisis reciente de la experiencia del Brasil, en los siguientes términos:^{15/}

"En realidad, aunque a las restricciones del sector externo puede atribuirse la generación de tensiones y desequilibrios en algunos sectores de la economía, ellas representan el acicate bajo el cual se realizan las propias transformaciones estructurales en un proceso de sustitución de las importaciones. Todo el problema estriba ... en que el estrangulamiento en términos absolutos no debe ser muy prolongado a fin de permitir que la economía avance a través de etapas sucesivas de diversificación. Así podría decirse, como tesis, que a cada período de restricciones más severas del sector externo debe suceder un período de aflojamiento que facilite la transición hacia la etapa siguiente... En el caso brasileño, las condiciones externas tuvieron un comportamiento cíclico que en líneas generales siguió esa pauta, por más que la tendencia sea evidentemente en el sentido de una disminución acentuada del coeficiente de importaciones."

Hasta aquí, se ha mirado al proceso de sustitución principalmente desde el ángulo de la disminución del coeficiente global de importaciones. Por la forma misma en que ha sido definida, la sustitución no implica necesariamente una contracción en la cuantía absoluta de las importaciones, sino 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

^{15/} Véase "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX (1964), p. 53.

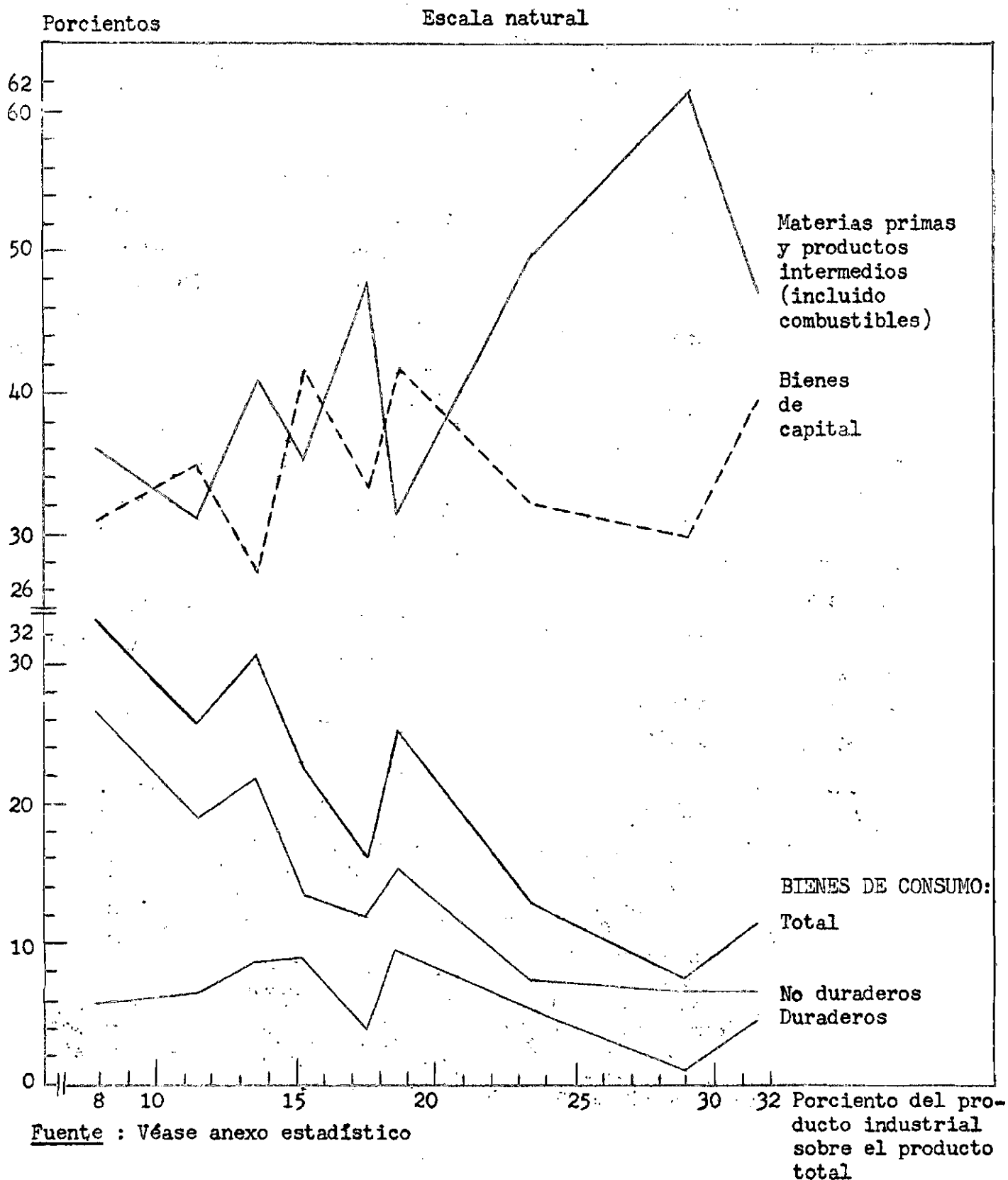
crecimiento insuficiente de las importaciones globales; simultáneamente, el proceso se ha traducido en modificaciones muy profundas en la composición de esas importaciones.

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.^{16/} 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,

^{16/} Véase, por ejemplo, el citado estudio sobre El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (E/CN.12/659/Rev.1), 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 promedio 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.

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

(Por ciento de cada grupo sobre las importaciones totales)



/aceptando que

aceptando que este último se refleje en las cifras relativas a la participación de la industria manufacturera en el total del producto.^{17/}

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. Destaca en primer término 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, 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

^{17/} Véase la información correspondiente en el anexo estadístico. La selección de países, en gran medida arbitraria, 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). En los casos en que coincide el coeficiente de participación del producto industrial con el producto total (como ocurre con Colombia para 1948 y Venezuela para 1962, y con Chile para 1963 y Colombia para 1962), las cifras que se dan sobre la composición de las importaciones corresponden a promedios simples de las respectivas relaciones porcentuales.

un aumento sustancial de su participación en las importaciones totales, hasta llegar a absorber alrededor de la mitad de éstas. Cabe señalar, sin embargo, que los puntos de esta comparación que corresponden a los niveles más elevados de desarrollo industrial están fuertemente influidos por 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. Las tendencias que se apuntan acusan un aumento de esa participación durante un primer tramo de niveles de desarrollo industrial, su mantenimiento más o menos constante en un segundo tramo (con una proporción bastante elevada, del orden de 40 por ciento) y una declinación apreciable en una tercera etapa. Como su sustitución está vinculada en gran medida a la expansión de las industrias mecánicas, productoras también de la gama más importante de bienes de consumo duradero, no es de extrañar que se observe un notable paralelismo en esta última etapa entre los cambios en la participación de los bienes de capital y la que corresponde a los de consumo duradero.

Las diferencias que acaban de comentarse en la estructura de las importaciones en distintos períodos y en países con grado diferente de avance en su desarrollo industrial, parecerían sugerir una gradación racional en el proceso de sustitución: comienza acentuándose la de aquellos tipos de bienes de manufactura más sencilla, menor densidad de capital, escalas económicas de producción más bajas y, en general, menores exigencias tecnológicas; más tarde, se extiende 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

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 empaque y ensamblaje - lo que además de tener el efecto de que la sustitución es más aparente que real, acentúa en lugar de aminorar la vulnerabilidad externa de la economía respectiva, ya que las fluctuaciones de la capacidad para importar - aun las de corto plazo - no sólo afectan a las posibilidades de importación de determinados productos finales, sino que influyen directamente sobre el ritmo de actividad interna. No se trata con esto de discutir la conveniencia de industrias que inicialmente se apoyan en una elevada proporción de abastecimiento externo de determinadas materias primas y productos intermedios; pero sí de poner en tela de juicio las ventajas de la permanencia de esa situación, que suele 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 última se examina con mayor detenimiento en capítulos posteriores, pero no está demás anticipar aquí su característica general de acentuar indiscriminadamente la protección al conjunto de los productos terminados y particularmente a los bienes de

/consumo. Se

consumo. Se han dado así estímulos preferentes a una diversificación rápida de la actividad manufacturera, pero circunscrita principalmente a esas categorías de bienes, lo que al mismo tiempo ha debilitado los esfuerzos para ir propendiendo a un mayor grado de especialización y por lo tanto de acrecentamiento de la productividad y eficiencia.^{18/} La amplísima gama de productos que suelen elaborarse en un mismo establecimiento, con gran variedad de diseños y especificaciones, y a menudo con series de producción bastante pequeñas, es también índice elocuente de esa especialización insuficiente. Por la misma razón, gravámenes arancelarios orientados a comprimir el consumo suntuario de determinados bienes importados se han traducido de hecho en poderosos estímulos a su fabricación interna en condiciones de dudosa economicidad, con lo que no se logran los objetivos sociales de compresión de esas formas de consumo ni se suaviza sustancialmente su efecto 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 capacidades productivas no utilizadas; por otra parte, factores distintos impulsan a una rápida diversificación en el campo de 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

^{18/} Ruth Kelly, "El comercio exterior de la Argentina y Australia entre 1930 y 1960", Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 1, 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", 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. 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.

de un desarrollo industrial "en extensión" o "en profundidad" - ha sido destacado en un estudio anterior en los siguientes términos:^{19/}

"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...

"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."

No es fácil apoyar las consideraciones analíticas generales que se han venido formulando en antecedentes cuantitativos específicos. Sin embargo, más adelante se procurará presentar algunos ejemplos ilustrativos

^{19/} Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (E/CN.12/664), pp. 35-36.

y evaluar la medida en que inciden sobre los niveles de costos de la industria latinoamericana. En este último sentido, el problema se relaciona también con lo que suele señalarse como el carácter unilateral del proceso de sustitución de importaciones en los países de la región, al quedar enteramente desvinculado de los esfuerzos encaminados a incorporar al menos algunos tipos de manufacturas a las exportaciones de los países de la región y en cierto modo en conflicto con tales esfuerzos, aspecto que también será considerado detenidamente más adelante.

Por ahora, en esta evaluación general del proceso de sustitución, interesa 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

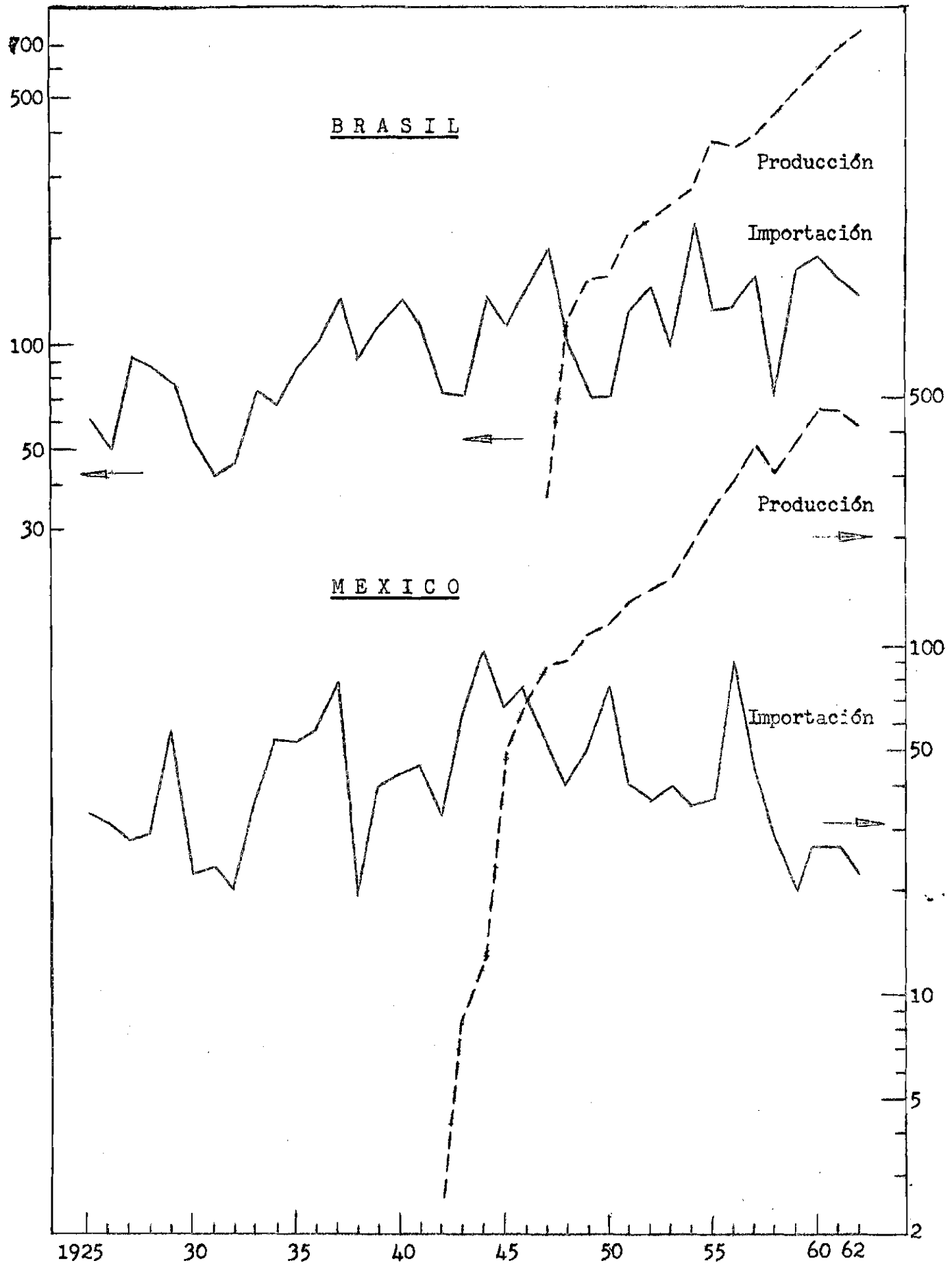
productos intermedios correspondientes. En ese caso no se trata tanto de un aumento de las importaciones de manufacturas intermedias como de un cambio en la forma en que se efectúan: de la importación de insumos incorporados a productos finales, se pasa a la importación directa, es decir, de la importación encubierta se pasa a la importación efectiva. Esto contribuye a explicar que 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 instalación 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. Por la vía del ejemplo, y pese a las imperfecciones que involucra, considérese una estimación referida a las importaciones del Brasil en 1947, año en que

CONSUMO APARENTE DE PLANCHAS Y LAMINAS
EN BRASIL Y MEXICO
(Miles de toneladas)

Escala semilogarítmica



Fuente : Véase anexo estadístico

/se iniciaba

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.^{20/} 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 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

^{20/} 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).

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

Estos antecedentes permiten concluir que, salvo excepciones, el proceso de sustitución de importaciones se ha debilitado considerablemente, pereciendo 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 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 una vasta gama de 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

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 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. En consecuencia, los criterios económicos de asignación de recursos y selecciones 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 la América Latina se registraron también cambios muy profundos en la estructura ocupacional, caracterizados principalmente por una acentuada declinación de la proporción correspondiente

/al empleo

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 menos 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.^{21/}

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).^{22/} 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

^{21/} Véase CEPAL, Estudio de la mano de obra en América Latina, en preparación.

^{22/} Véase "La población trabajadora del mundo", Revista Internacional del Trabajo, (Vol. L.III, N° 5 (Ginebra, mayo de 1956), pp. 578-579 (cuadro III)).

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 aún a lo largo de períodos suficientemente prolongados. Así, por ejemplo,^{23/} 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 que son muy inferiores a los de principios de siglo (59.5 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 1967 (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 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

23/ Ibidem.

de la ocupación urbana como respecto a las tendencias de largo plazo de esos coeficientes.^{24/} 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: 35.2 a sólo 27.2 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:

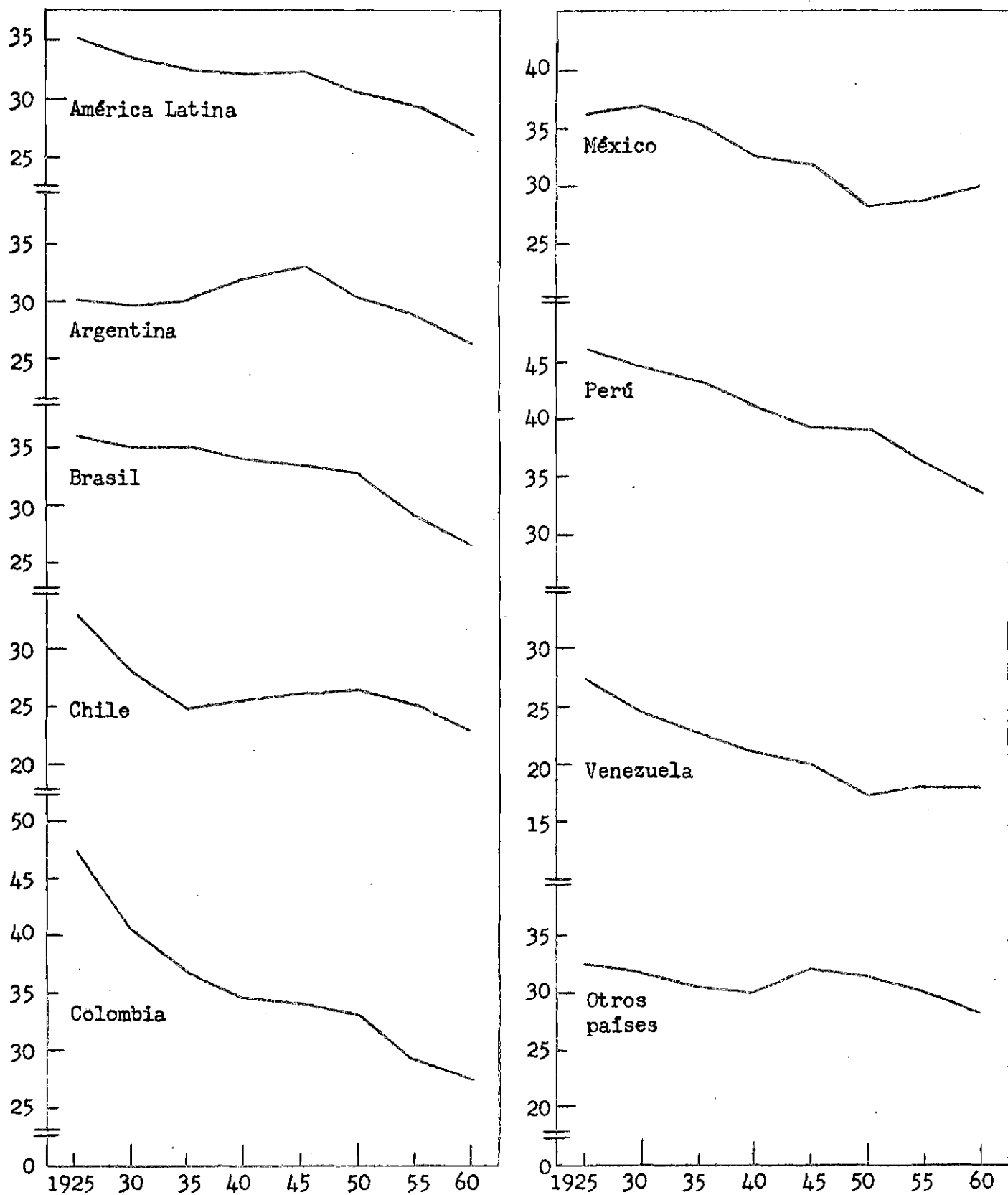
	Millones de personas
Aumento del empleo total	35.6
Aumento de la ocupación agrícola	12.3
Aumento de la ocupación no agrícola	23.3
Aumento del empleo industrial	5.3
Aumento del empleo en otras actividades urbanas	18.0

^{24/} 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
(Porcientos)

Escala natural



Fuente : Véase anexo estadístico

/Por consiguiente,

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, 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 12.5 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 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 excasa medida en que éste contribuye a absorber el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo. Se trata de un hecho de profundas repercusiones para las economías latinoamericanas, en las que el problema ocupacional se ha convertido en una de las preocupaciones dominantes. Conviene, pues, referirse a algunos de los factores que suelen mencionarse como determinantes de esa característica. Al hacerlo, vale la pena detenerse en algunas consideraciones más acerca de las tendencias individuales que se advierten en el gráfico VII.

Una de esas consideraciones se refiere a 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).

Merece puntualizarse también el hecho de que, tanto en las cifras históricas como en las correspondientes a años recientes, no se observa

/una relación

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"^{25/} 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 25.9 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,

^{25/} Además del empleo estrictamente artesanal, comprende el empleo "casero" y la ocupación en pequeños establecimientos que forman lo que en algunos países se denomina "industria no registrada".

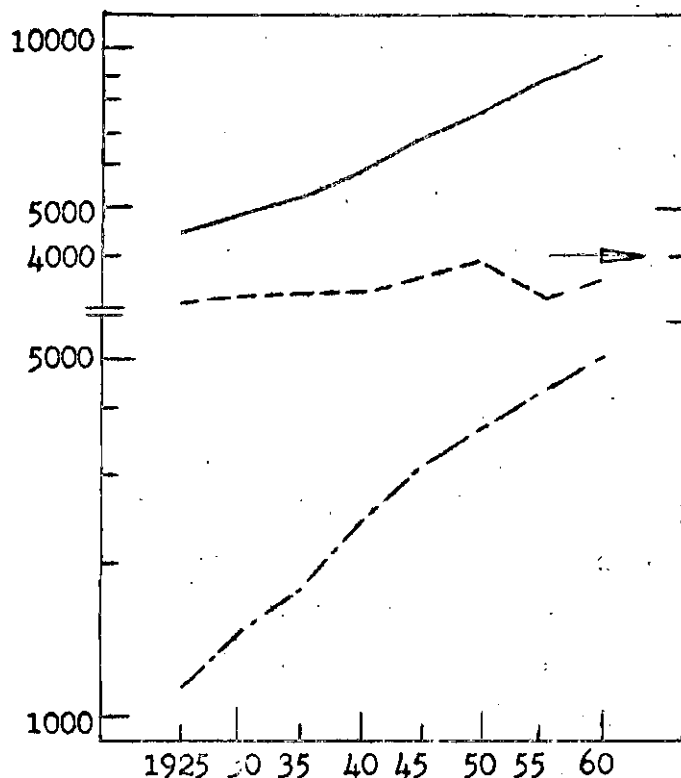
Gráfico VIII

AMERICA LATINA : COMPOSICION Y TENDENCIA DEL EMPLEO INDUSTRIAL
 (Miles de personas)

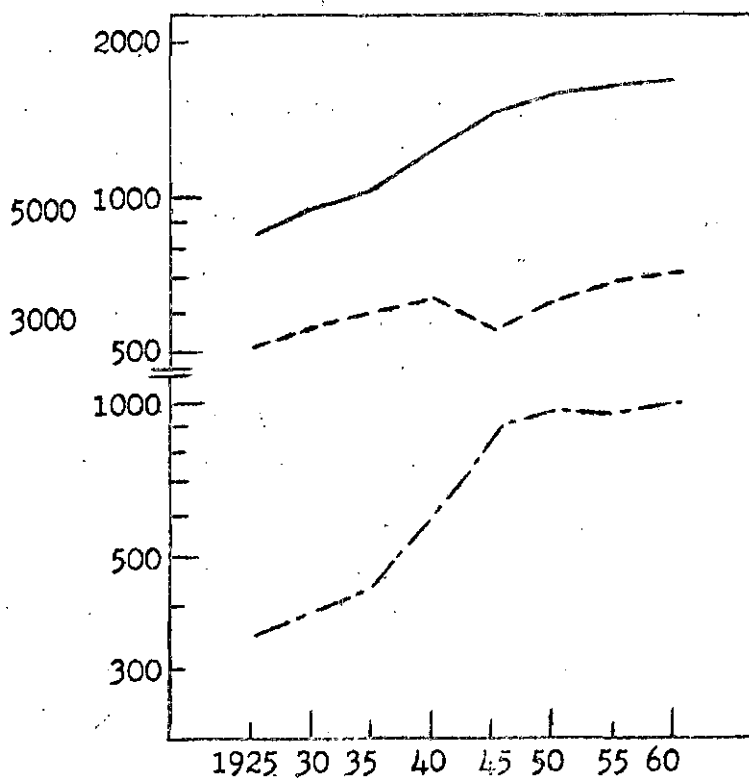
Escala semilogarítmica

— Empleo industrial - - - Empleo artesano - . - Empleo fabril

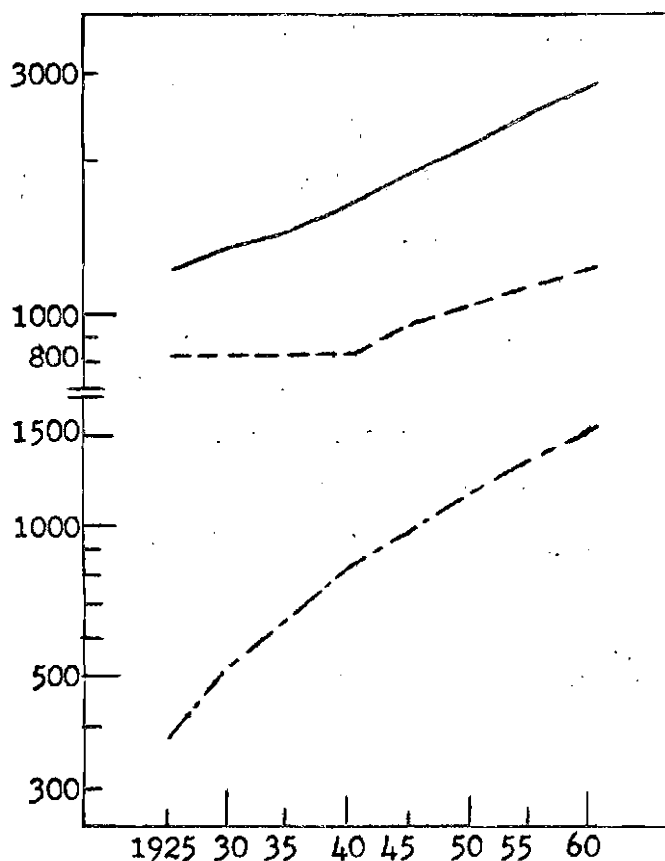
AMERICA LATINA



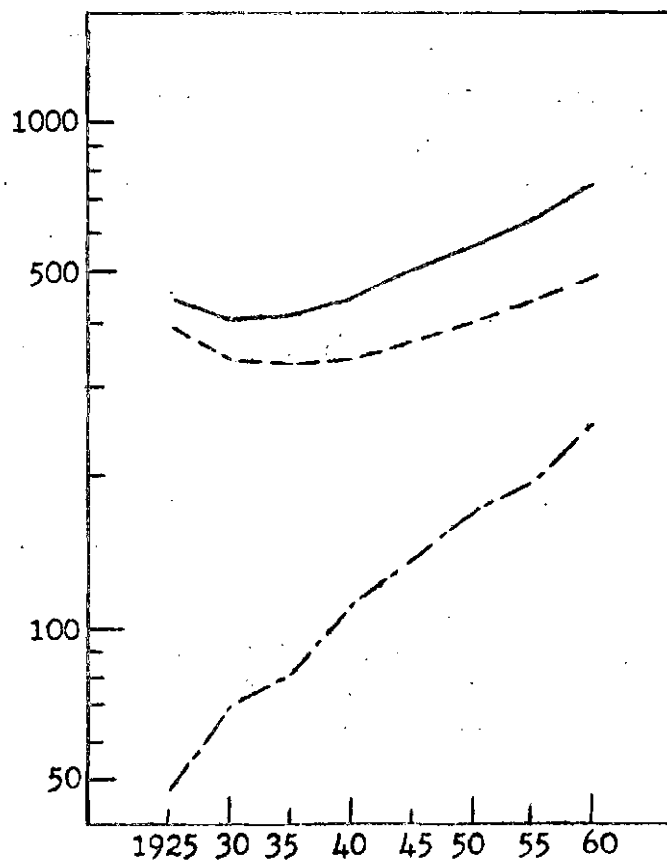
ARGENTINA



BRASIL



COLOMBIA



Fuente : Véase anexo estadístico

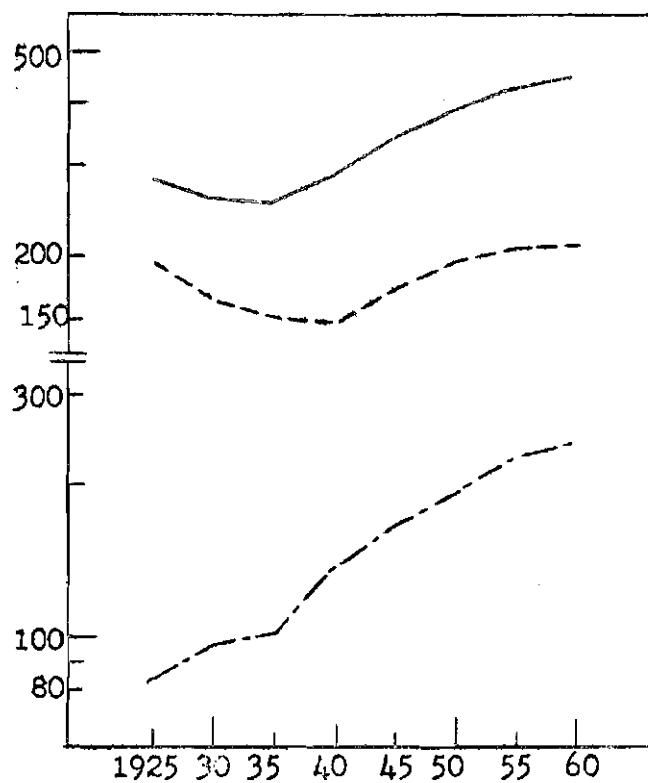
/Gráfico VIII (Concl.)

Gráfico VIII
(Conclusión)

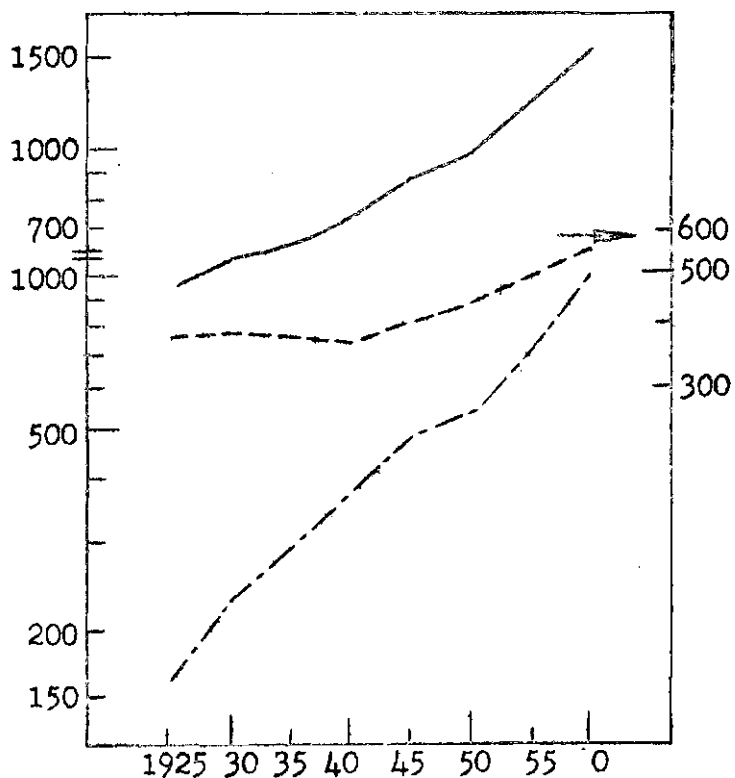
E/CN.12/716
Pág. 69

— Empleo industrial --- Empleo artesano - - - Empleo fabril

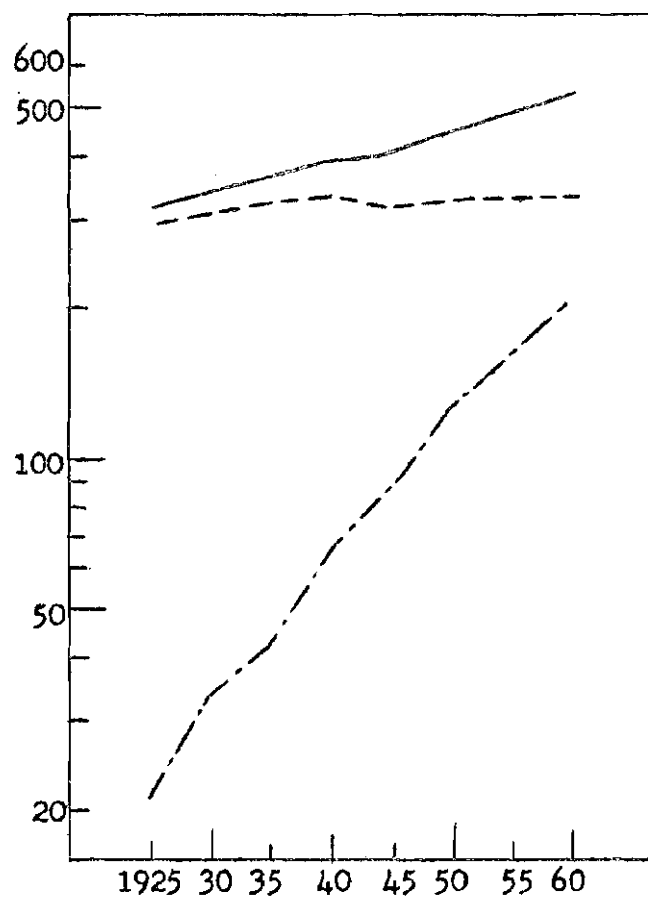
CHILE



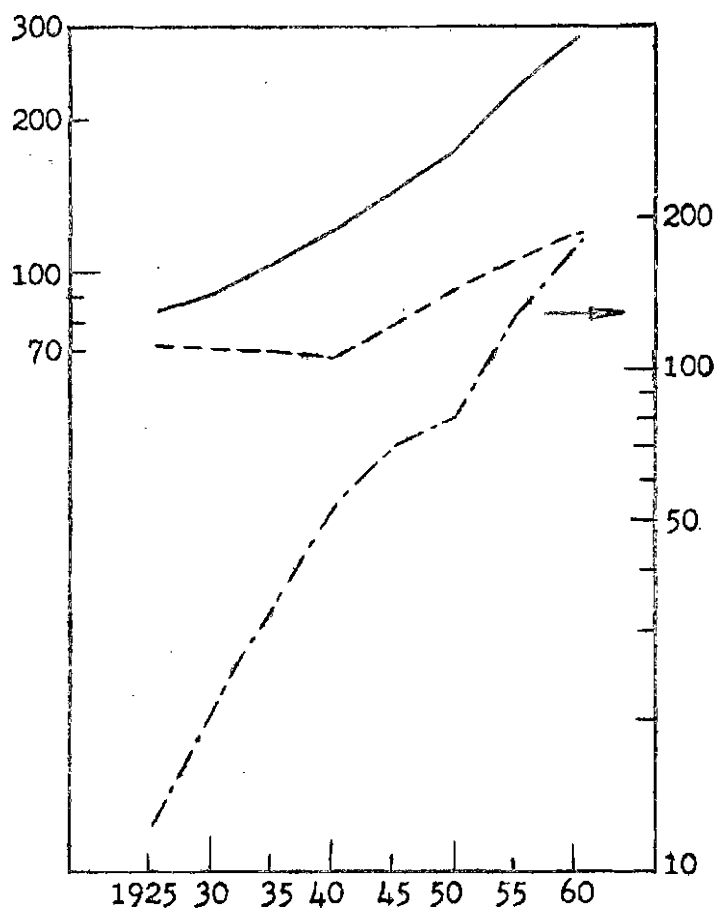
MEXICO



PERU



VENEZUELA



/de manera

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 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 sector manufacturero latinoamericano. Su efecto se apreciará mejor si se tienen en cuenta las fuertes diferencias de productividad (en cuanto a producto generado por persona ocupada) entre esas dos categorías de actividades, con relaciones que pueden estimarse del orden de 1 a 7 o de 1 a 8.^{26/} En otras palabras, una persona ocupada en el sector fabril sustituirá, generando un producto equivalente, a unas ocho personas empleadas en el sector artesanal.

Es probable que tales estimaciones, referidas a períodos recientes y a países que pueden no ser suficientemente representativos, no sean aplicables al conjunto de la región y a situaciones pretéritas. Pero aún aceptando estimaciones más moderadas - por ejemplo, relaciones de productividad de 1 a 5 entre esos dos estratos de la actividad manufacturera - procede formular algunos cálculos hipotéticos que contribuyan a ilustrar la magnitud del problema. Así, por ejemplo, cabría pensar

^{26/} En Colombia, por ejemplo, el producto por persona ocupada en el conjunto de la industria manufacturera alcanzaba en 1950 a cerca de 4 000 pesos (de 1958), cifra que era de casi 9 500 pesos en el sector fabril y sólo 1 400 en el artesanal; en 1960, las mismas magnitudes fueron de 5 200, 12 400 y 1 600 pesos de igual poder adquisitivo respectivamente. En el Perú, por su parte, el producto industrial por persona activa empleada en la industria fue en 1955 de unos 9 000 soles anuales, como resultado de cifras del orden de los 28 000 soles en el sector fabril y apenas algo más de 4 300 soles en el sector artesanal. Véase "Plan General de Desarrollo Económico y Social", Colombia, II Parte, Industria, y El desarrollo industrial del Perú (E/CN.12/493), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.2).

que, en ausencia de esas modificaciones en la estructura del empleo industrial, el mismo crecimiento del producto manufacturero ocurrido entre 1925 y 1960 habría requerido una ocupación adicional del orden de los 5 millones de personas. Con ello, el total de la ocupación en la industria manufacturera habría representado no menos de 40 por ciento del total del empleo urbano.

Estas cifras hipotéticas no implican juicio alguno acerca de la conveniencia de mantener la actual estructura del empleo industrial, ya que en el fondo ello significaría ausencia de un verdadero proceso de desarrollo. Su única finalidad es mostrar que las necesidades de absorción de mano de obra en el proceso latinoamericano de industrialización encontraron una fuente apreciable de abastecimiento en el propio sector manufacturero, mediante la sustitución relativa de empleo artesanal por empleo fabril, a niveles de productividad sustancialmente diferentes. Importa señalarlo, además, porque no se trata de una fuente que esté próxima a agotarse, ni mucho menos. Por el contrario, su magnitud absoluta sigue siendo hasta hoy casi tan grande como el propio empleo fabril, de donde se deduce que los efectos del desplazamiento relativo continuarán pesando mucho tiempo sobre las posibilidades del sector industrial de contribuir en mayor medida a la absorción de una parte del crecimiento del total de la población en edad activa.

Desde otro punto de vista, como antes se señaló, parece correcto suponer que la rapidez del proceso de sustitución de ocupación artesanal por empleo fabril no está vinculada muy estrechamente al tipo de industrias en desarrollo, sino más bien a la velocidad de la absorción tecnológica y la formación de capital en el sector industrial. Se explica así esa creciente homogeneidad, a que también se hizo referencia, en los coeficientes de participación del empleo fabril respecto al total del empleo manufacturero entre países latinoamericanos de muy diverso grado de industrialización. Acaso sea Venezuela uno de los ejemplos más ilustrativos, aunque extremos. En efecto, sin una larga tradición artesanal y con impulsos verdaderamente significativos de industrialización más bien recientes, ha conformado rápidamente una estructura ocupacional manufacturera con fuerte preponderancia del estrato fabril: de las 210 000 personas en que aumentó el total de

/la ocupación

la ocupación industrial entre 1925 y 1960, sólo 45 000 pueden considerarse incorporadas al estrato artesanal, mientras el 80 por ciento correspondió al empleo fabril. Con ello, Venezuela ha llegado a mostrar simultáneamente una de las participaciones más bajas del empleo manufacturero respecto al total de la ocupación urbana (18,1 por ciento en 1960 en comparación con más de 27 como promedio latinoamericano) y una de las más elevadas del empleo fabril en el conjunto de la ocupación industrial (60 por ciento en el mismo año en comparación con 52 por ciento para el conjunto de América Latina).

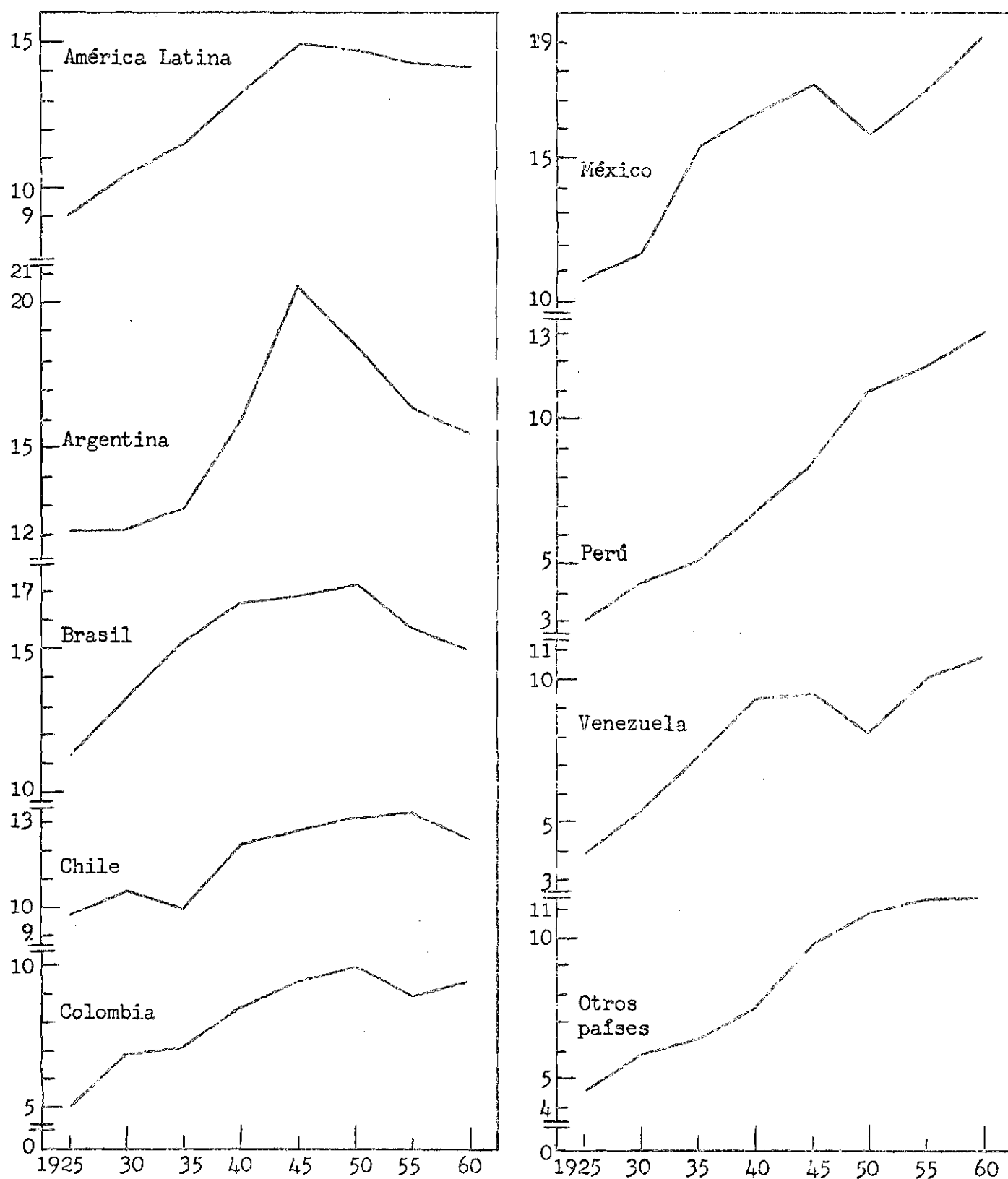
Estos cambios en la estructura interna del empleo manufacturero oscurecen en cierta medida las tendencias de la participación del empleo propiamente fabril en el total de la ocupación no agrícola, y en consecuencia el comportamiento de la capacidad de absorción de mano de obra en la industria propiamente dicha. (Véase el gráfico IX.)

Como puede observarse, se registra esta vez una clara tendencia ascendente a largo plazo de los coeficientes respectivos, tanto para América Latina en su conjunto como para cada uno de los países que se consideran individualmente. Pero al mismo tiempo se observan modificaciones apreciables de esa tendencia y comportamientos muy distintos en los diversos países, susceptibles de asociarse a las respectivas etapas de desarrollo industrial que han venido cubriendo. Para el conjunto de América Latina, la participación del empleo fabril respecto al total de la ocupación urbana creció rápidamente entre 1925 y 1945, pero se estabilizó y hasta tendió a disminuir durante la postguerra. La Argentina, y en menor medida el Brasil, muestran la declinación más acentuada desde 1945, mientras que se estabilizan los coeficientes correspondientes a Chile y Colombia y continúan expandiéndose -- aunque con intensidad mucho menor que en los dos decenios anteriores -- los del Perú y Venezuela. Los coeficientes calculados para México muestran un comportamiento irregular.

No sólo con relación al total del sector manufacturero se observan síntomas de debilitamiento en la capacidad para contribuir a la absorción de la creciente población activa urbana, ya que esos síntomas alcanzan incluso al estrato fabril. El solo proceso de sustitución del empleo

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

Escala natural



Fuente : Véase anexo estadístico

/artesanal, aunque

artesanal, aunque de gran importancia, no basta para explicar todo el proceso. Estas últimas comparaciones sugieren que tampoco es desdeñable la influencia de otro factor bien conocido: el de los cambios en la estructura de la producción manufacturera, caracterizados en general, si bien con excepciones importantes, por una creciente importancia relativa de industrias de alta densidad de capital, en desmedro de las "tradicionales", de mayor densidad de mano de obra. Su ilustración más precisa requeriría el análisis de otros antecedentes complementarios, como los que se presentan en el capítulo segundo relativos a las diferencias de producto por persona ocupada en distintas ramas de la actividad manufacturera; a los efectos inmediatos, resultan sin embargo suficientes las observaciones contenidas en el gráfico IX, que - aunque sujetas a la reserva del ritmo global de crecimiento industrial - inducen a pensar que cuanto más se adelanta en el grado de industrialización, tanto más se debilita la capacidad de absorción de mano de obra, incluso en el estrato fabril.

En este sentido, la expansión de las llamadas "industrias tradicionales" tiene particular importancia, ya que son las que potencialmente pueden contribuir en mayor medida a acrecentar el empleo manufacturero. Desafortunadamente, coinciden con aquellas cuyos productos registran elasticidades 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 tienda a modificar las características fuertemente progresivas de la distribución actual. En la medida en que así ocurriera, la ocupación industrial se vería ampliada no sólo por la 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

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 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

las características básicas de las economías en desarrollo y no signifiquen la mera asimilación de técnicas más o menos obsoletas en los centros industrializados.^{27/}

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 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

^{27/} 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.

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 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

obre 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 observación 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,^{28/} 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

^{28/} La Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Uruguay y Venezuela.

1940 habría requerido una tasa media de crecimiento industrial del orden de 4,9 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 adversas 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

El análisis del comportamiento del desarrollo industrial frente a factores 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 contribución de la industria supone un retraso relativo del proceso de industrialización, una respuesta suficiente aunque pasiva, o un aporte verdaderamente dinámico.

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 y el producto agrícola; se procurará, además, comparar estas últimas relaciones con las registradas por otras economías durante períodos semejantes. En seguida, se presentarán algunos cálculos hipotéticos sobre lo que podría considerarse a largo plazo como la evolución "normal" de la demanda de manufacturas, y se le confrontará con las variaciones que han experimentado

/el abastecimiento

el abastecimiento interno y las importaciones, con el fin de evaluar la medida en que el crecimiento industrial ha excedido 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.^{29/} Además, las acentuadas diferencias entre países no otorgarían 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 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

^{29/} 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.

2.9 por ciento entre 1930 y 1963. 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 aún 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.

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, 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,^{30/} 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 - e incluso menor si se excluye al Brasil - teniendo en cuenta que la expansión de

30/ Véase Estudio del Crecimiento Industrial, (ST/ECA/74), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.II.B.2), pp. 7-8.

Quadro 1

AMERICA LATINA: RELACIONES ENTRE EL CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y EL DEL
TOTAL DEL PRODUCTO INTERNO, 1950-62 ^{a/}

(Relación entre el aumento porcentual del producto industrial y el
del producto total entre los años extremos del período)

Argentina	1.24
Brasil	1.90
Colombia	1.56
Costa Rica	1.28
El Salvador	1.01
Guatemala	1.09
Haití	1.52
Honduras	2.94
México	1.28
Nicaragua	1.51
Panamá	1.41
Perú	1.49
Uruguay	1.80
Venezuela	1.46

Fuente: Véase el anexo estadístico.

^{a/} Exceptuadas Cuba y la República Dominicana, por insuficiencia de la información disponible. En Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay, el crecimiento del producto industrial fue inferior al del producto total.

/los servicios

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, aún habiendo tenido lugar dentro de un marco de desarrollo global, el proceso de industrialización 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 el interrogante de hasta dónde el crecimiento industrial latinoamericano ha sido capaz de ir más allá del reemplazo 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,^{31/} 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

^{31/} Véase el anexo estadístico.

Cuadro 2

ESTIMACIONES DE LA DISPONIBILIDAD DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
EN CINCO PAISES LATINOAMERICANOS, 1929

(Millones de dólares de 1960)

	Valor bruto de la producción interna	Importación de manufacturas	Disponibilidad de productos manufacturados
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
<u>Total</u>	<u>9 071.7</u>	<u>2 262.0</u>	<u>12 333.7</u>

Fuente: Véase las notas correspondientes en el anexo estadístico.

/elasticidad al

elasticidad al crecimiento mostrado por el producto interno en el período 1929-60.^{32/} Las diferencias entre esas demandas potenciales y las importaciones efectivas de 1960 constituirían así 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 el incremento experimentado entre iguales años por los valores de la producción industrial, ofrecería una evaluación de la medida en que el proceso de industrialización ha atendido a la sustitución de importaciones y de la medida en que ha tenido efectivamente un 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 los dos tercios del aumento de la producción industrial chilena, y no menos del 40 por ciento de la de Argentina, proporciones que resultan muy inferiores en los casos de Colombia (algo más de 30 por ciento), y del Brasil y México (alrededor de 15 por ciento). A su vez, tales disparidades

^{32/} 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: 1) 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; 2) se procura limitar el valor de las importaciones a la de productos manufacturados, excluyendo los bienes primarios; y 3) 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.

Quadro 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 dólares de 1960)

	Importaciones			Produc- ción interna	Disponi- bilidad total
	Demanda potencial	Importa- ciones efectivas	Efectos de la susti- tución		
Argentina	2 553	-294	2 847	7 018	6 724
Brasil	2 612	518	2 094	13 518	14 036
Chile	738	-62	800	1 208	1 146
Colombia	883	230	653	2 057	2 287
México	1 932	925	1 007	7 332	8 257
<u>Total</u>	<u>8 718</u>	<u>1 317</u>	<u>7 401</u>	<u>31 133</u>	<u>32 450</u>

Fuente: Véase el anexo estadístico.

/tienen mucho

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 de 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 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

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	12 641	510	603	963	893
Brasil	2 789	16 825	85	239	303	625
Chile	1 023	2 169	238	284	481	495
Colombia	550	2 837	77	183	296	398
México	2 056	10 312	126	286	376	522
<u>Total o promedios</u>	<u>12 334</u>	<u>44 784</u>	<u>171</u>	<u>298</u>	<u>498</u>	<u>614</u>

Fuente: Véase el anexo estadístico.

/registradas en

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.^{33/} Con muy 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,^{34/} 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.

^{33/} 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.

^{34/} 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.

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:

$$\log V_0 = -1.637 + 1.369 \log y + 1.124 \log P$$

$$\log V_0 = -1.709 + 1.283 \log y + 1.173 \log P_t$$

$$\log V_0 = -1.742 + 1.084 \log y + 1.174 \log P_t + 0.336 \log P_u$$

$$\log V_0 = -1.460 + 1.016 \log y + 1.100 \log P_t + 0.501 \log P_u - 0.297 \log C$$

en las que V_0 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 porcentajes de la población urbana sobre el total) y C el coeficiente de importaciones.^{35/}

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

^{35/} Véanse los antecedentes detallados en el anexo estadístico.

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 respecto 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.^{36/}

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, porcentaje 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

^{36/} 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 resultan iguales a 0.57, 0.67, 0.55 y 0.57 respectivamente. El coeficiente de correlación múltiple tomando simultáneamente las cuatro variables independientes, por su parte, 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.

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 a exceder los niveles que pudieran considerarse "normales" en atención a su población, nivel de ingresos, grado de urbanización y

/coeficiente de

coeficiente de importaciones. Estas últimas variables explican, 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 producción 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

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

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. Sin embargo, lo que importa señalar es que en las condiciones actuales su carácter adverso o favorable no aparece asociado necesariamente al tamaño del país o a la etapa de

/industrialización en

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. Aún 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

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 bastante.

Capítulo II

CARACTERISTICAS ACTUALES DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA

La intensidad y modalidades del proceso histórico de industrialización, conforme acaban de reseñarse, han impreso como es natural, muchas de las características que exhibe al presente la industria latinoamericana, así como las diferencias sustanciales que cabe anotar entre los distintos países de la región. A su vez, precisar mejor esas características actuales y sistematizar las principales informaciones básicas en que se apoyan, resulta ser otro paso imprescindible para esclarecer los principales problemas y llegar a fundamentar, al menos, unas cuantas indicaciones acerca de las orientaciones principales que conviniera 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 el "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 tratará de 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

industrias y 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 precisar 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

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 estar planteados para la continuación ulterior del proceso latinoamericano de industrialización.

1. El establecimiento industrial

Según los últimos censos o encuestas industriales disponibles para 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 esas 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

Las dificultades para hacerlo con apoyo en las informaciones censales o en las que proporcionan las encuestas industriales disponibles, quedan de manifiesto 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.^{1/}

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

^{1/} El concepto de "industria artesanal" resulta ser así bastante amplio y ambiguo, ya que junto a la artesanía propiamente dicha comprende a la industria casera de tipo tradicional y a la pequeña industria o "industria minúscula". 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.

Cuadro 5

NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES REGISTRADOS POR LAS ÚLTIMAS CENSOS O ENCUESTAS
INDUSTRIALES EN 18 PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Fuente de la información	Número de establecimientos	Calificación
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 a/	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	Encuesta Industrial 1962	1 658	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
Guatemala	Encuesta Industrial 1962	2 078	Incluye sólo establecimientos que ocupan 5 o más personas
Honduras	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	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

a/ 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.

/dimensión absoluta

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 4.5 millones de personas, es decir, apenas ligeramente inferior a lo que se califica de ocupación fabril propiamente dicha (unos 4.8 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 Centro América y en determinadas regiones de 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 clasificación entre lo que pudiera considerarse, primero, como producción prefabricil, complementaria a veces del trabajo agrícola y otras dedicada a la elaboración rudimentaria de manufacturas susceptibles de industrializarse, de la que si bien una parte podría evolucionar hacia el estrato fabril, queda en general condenada a desaparecer en la medida que avance el proceso de industrialización;

/en segundo

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 mil personas, y se registra una ocupación artesanal superior a 210 mil; dejando de lado la relación de ocupación entre ambos estratos - que sin duda subestima la artesanía - es interesante constatar que resultaría entre ellos 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,^{2/}

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

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.^{3/}

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 esas 150 mil unidades fabriles que se presta 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:^{4/}

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

4/ 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.

	N° de estable- cimientos	N° de personas empleadas
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 cerca de las tres cuartas partes 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 ser 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 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 ocurre al pasar de la industria mediana al grupo de establecimientos que ocupan más de 100 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 1952 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 ó 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.
<u>Total</u>	<u>147 351</u>	

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,^{5/} 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.

^{5/} 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)
<u>Composición de la industria fabril</u> (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
<u>Relaciones de valor agregado por persona a/</u>					
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
<u>Relaciones de potencia instalada por persona b/</u>					
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

a/ En las monedas de los distintos países.

b/ HP por persona ocupada.

/De otra

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 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 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 persona 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 apropiado 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 ilustrativos al 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 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

Cuadro 8

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

	Entidades privadas			Entida- des públicas
	Empresas indivi- duales	Socieda- des anó- nimas	Otras socie- dades	
<u>Argentina (Censo de 1954)^{a/}</u>				
Número de establecimientos	85 997	3 273	60 926	1 478
Porcentaje del número de establecimientos	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 producción	10.9	42.2	36.4	10.3
<u>Brasil (Censo de 1960)</u>				
Número de establecimientos	66 657	7 459	35 074	1 149
Porcentaje del número de establecimientos	60.4	6.8	31.8	1.0
Porcentaje de la ocupación	14.3	57.8	26.9	1.0
Porcentaje del valor agre- gado	7.5	68.5	23.5	0.5
<u>Chile (Censo 1957)</u>				
Número de establecimientos	3 190	459	2 205	b/
Porcentaje del número de establecimientos	54.5	7.8	37.7	b/
Porcentaje de la ocupación	23.2	45.2	31.6	b/
Porcentaje del valor agre- gado	14.1	63.2	22.7	b/
<u>Colombia (Estadística Indus- trial 1962)</u>				
Número de establecimientos	7 377	464	3 241	b/
Porcentaje del número de establecimientos	66.7	4.2	29.1	b/
Porcentaje de la ocupación	21.7	35.7	42.6	b/
Porcentaje del valor agre- gado	8.4	53.2	38.4	b/

a/ Incluye industrias extractivas.

b/ No se clasifican separadamente.

/sociedades, que

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, 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 accequible 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.^{6/}

6/ 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.

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, fenómeno que suele asociarse a su vez 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 propia falta de precisión, coherencia interna y continuidad de la política industrial. Consecuencia inevitable del clima de incertidumbre e inseguridad 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 decisiones 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. En efecto, la iniciación en América Latina de muchas de las industrias dinámicas 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 inspiran 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 así a una distribución de los recursos empresariales: se concentran unos - de alta formación técnica, aunque carezcan de experiencia práctica - en las instituciones estatales, mientras otros - de formación más pragmática - lo hacen en las empresas privadas. La distinción usual entre sectores público y privado, que caracteriza al funcionamiento de las economías mixtas, no limita por lo tanto al último la consideración de los recursos empresariales, los que se ubican de hecho tanto dentro como fuera de las empresas propiamente tales.

/Esa diferenciación

Esa diferenciación de los recursos empresariales según su calificación lleva además 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 requeriría además disponer de la capacidad 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, la "gran industria" por lo general sólo puede surgir 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 en capítulos posteriores de volver sobre el tema, 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 manufacturera 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

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^{7/} 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^{8/} concluyen en valores para la misma relación que varían entre 0.35 y 0.44, y otra relativa al Ecuador^{9/} la sitúa en una cifra del orden de 0.54; para Venezuela,^{10/} limitada a la industria fabril, se le ha estimado en 0.63 (año 1961); y para Perú,^{11/} 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. 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.

^{7/} 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.

^{8/} El desarrollo económico de Colombia (E/CN.12/365/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº. de venta 57.II.G.3), capítulo III, y Plan general de desarrollo económico y social, II parte.

^{9/} Estimaciones de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

^{10/} CORDIPLAN, Encuesta Industrial de 1961.

^{11/} El Desarrollo Industrial del Perú, CEPAL, 1959, Capítulo IV.

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 aquélla.^{12/} 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.^{13/}

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:^{14/} la relación de 0.63 para el

^{12/} Para el Ecuador, por ejemplo, la referida estimación de 0.54 para el sector manufacturero en su conjunto si la divide en una de 0.32 para el estrato fabril y de 6.03 para el estrato artesanal.

^{13/} 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.

^{14/} CORDIPLAN, Encuesta Industrial, 1961.

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 generalizada 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,^{15/} en comparación con relaciones similares de 83 por ciento en Holanda (1952), 84 en Noruega (1953), 74 en 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

^{15/} 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.

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.^{16/} 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 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

^{16/} El origen y alcance de esta y las siguientes informaciones se precisan en el capítulo siguiente, al tratar del financiamiento del desarrollo industrial.

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.

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 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

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

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 apoyan la inclusión de un grado apreciable de subutilización de las capacidades instaladas entre 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^{17/} para los años 1961, 1963 y 1964 mostraba coeficientes de utilización de la capacidad instalada - definidas como porcentos 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 registraron 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

^{17/} 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.

variables de un período a otro) en las textiles y confecciones, imprenta, productos químicos, caucho y minerales no metálicos.^{18/}

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 bruta máxima posible", entendida como aquella que podría alcanzarse utilizando plenamente la capacidad instalada en tres turnos de 8 horas en la gran industria,^{19/} 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

^{18/} 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.

^{19/} 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.

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,

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

En casos como este último, no se trata tanto 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 tradicionales, 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

entre otras causas, de la política 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 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 o 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,

Cuadro 9

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

	Total del empleo ma- nufacturero (miles de per- sonas)	Porcentajes	
		Empleo fabril	Empleo ar- tesanal
Argentina	1 660	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	205	71	29
Venezuela	295	60	40
<u>Total</u>	<u>9 773</u>	<u>52</u>	<u>48</u>

/pero también

pero también en medida significativa del grado en que han estado presentes elementos de tradición artesanal en su organización económico-social.^{20/} 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 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.

De otra parte, el anexo estadístico al presente capítulo incorpora los principales antecedentes relativos a la distribución de la ocupación por ramas industriales, en que quedan precisadas las características -- bien conocidas en un sentido general -- de 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.

^{20/} Tal es el caso, por ejemplo, de países como Bolivia, Ecuador, y Paraguay, y en menor medida Perú y Colombia, frente a otros como Uruguay y Venezuela. Por la misma razón suelen ser poco significativas, como indicadores 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.

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, al 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 mil 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,

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 1963-1970 señalan necesidades adicionales que alcanzarían a cerca de 70 por ciento por sobre los niveles actuales.^{21/}

Una estimación anterior referida a la industria del Perú ^{22/} 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 absolutos significaría entrenar más de 50 000 obreros, y preparar casi 5 000 nuevos profesionales y técnicos.

Otra estimación similar relativa a la industria argentina ^{23/} 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

^{21/} Recursos y requerimientos de personal de alto nivel (Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX), 1963).

^{22/} El desarrollo industrial del Perú, (E/CN.12/493), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 59.II.G.2).

^{23/} El desarrollo económico de la Argentina, op.cit.

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 ^{24/} parecería deducirse que no existen soluciones generales para abordar el problema de la formación

^{24/} Sobre el tema existe una apreciable bibliografía. Respecto de la situación latinoamericana podrían citarse los documentos presentados al Primer Seminario sobre Planificación de la Formación Profesional (Rio 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 FIDIAL 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 "Sena" de Colombia (Bogotá, 1964). Puede verse también M. Goldway, Planning as Vocational Education in Chile, (Unesco, Tab/132/64); del mismo autor, Informe sobre la creación del Instituto Nacional de Adiestramiento - INA (Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, Costa Rica, 1964). Habría que agregar diversos otros trabajos que han sido manejados sólo de referencia por la premura del tiempo.

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 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 las actividades manufactureras. 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 suponen un personal poseedor de esas cualidades básicas además de encontrarse técnicamente calificado 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 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 asalariados 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

Cuadro 10

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

(Indices 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	99.9	123.3	93.0
Calzado y confeccio- nes	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 petró- leo	a/	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.

a/ Incluidas en industrias químicas.

/del Perú.

del Perú. Se trata, además, de una agrupación definida en torno a ramas industriales muy amplias, de manera que aquellas diferencias resultarían ser mucho más pronunciadas si las clasificaciones se refiriesen a sectores industriales más específicos, o si se distinguiesen dentro de ellos estratos de distintos tamaño o grado de modernización.

Con relación a este último aspecto sólo se dispone de informaciones relativas a Colombia y Venezuela. Para el primero, dejando de lado la artesanía e industria minúscula, 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 de 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 vice-versa. 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 resultan ser de 33 por ciento en la pequeña industria, 30 por ciento en el estrato mediano y

Cuadro 11

RELACION ENTRE LAS REMUNERACIONES Y EL VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA
EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS a/

(Porcentaje del monto de remuneraciones respecto al valor agregado)

Ramas industriales	Brasil (1960)	Chile (1957)	Colombia (1960)	Venezuela (1961)
Alimentos bebidas y				
tabaco	0.19	0.19	0.17	0.21
Textiles	0.35	0.31	0.31	0.43
Calzado y confeccio				
nes	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				
leo	b/	0.08	0.19	0.23
Minerales no metá-				
licos	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
<u>Total</u>	<u>0.26</u>	<u>0.27</u>	<u>0.26</u>	<u>0.31</u>

a/ A diferencia del cuadro anterior, no se incluyen en éste a México y Perú, en vista de que se carece de informaciones comparables.

b/ Incluidas en industrias químicas.

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 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 los salarios 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 remuneraciones aparecen simultáneamente absorbiendo 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 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 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 sectores asalariados.

/Estas características

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 salarios mínimos, ya sea porque se las elude 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 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 pueden 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 elites obreras por instituciones capaces de absorber masas más amplias de trabajadores, pero procurando 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, 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

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 último 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.^{25/} Esa mayor participación coincide a su vez con un panorama sindical que, si bien comparte algunas de las características básicas que se han descrito, exhibe mayor madurez y fortaleza. 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.

^{25/} 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.

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.^{26/}

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.

^{26/} 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 latino-americanas, 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 su participación es superior a 5 por ciento en términos del producto bruto global. 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

quinto del valor bruto de la producción.^{21/} 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 como 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 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

^{21/} 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
DERERMINADOS GRUPOS DE PAISES LATINOAMERICANOS, 1960

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

	Grupos de países			
	Total	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
		a/	b/	c/
Valor bruto de la producción manufacturera	47 831	36 034	10 122	1 675
Composición porcentual:	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

a/ Argentina, Brasil y México.

b/ Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

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

/valor de

valor de la producción manufacturera, proporción que declina a menos de 32 en el segundo grupo y sólo 27 en el tercero.^{28/} 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 derivados 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 entre 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

^{28/} 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.

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,

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 ^{a/}	Industrias vegetativas ^{b/}
<u>Valores absolutos (millones de dólares)</u>			
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
<u>Composición porcentual</u>			
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

a/ Incluye: Papel y sus productos, caucho, industrias químicas, derivados del petróleo, minerales no metálicos e industrias metal-mecánicas.

b/ Incluye: Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado, vestuario, madera, fabricación de muebles, imprentas y diversas.

/comprenden en

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 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 atendiendo al comportamiento de la demanda de las manufacturas correspondientes, se añade otra distinción estructural significativa: la que atiende 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, lo que limita todavía más la importancia relativa de actividades

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)

	Utilización interna				Exportaciones
	Total	Utilización intermedia	Consumo	Formación de capital	
<u>Valores absolutos (millones de dólares)</u>					
<u>Total</u>	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
<u>Composición porcentual</u>					
<u>Total</u>	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

/encaminadas a

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

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;^{29/} 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.^{30/}

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

^{29/} Geografía económica de Chile (CORFO, 1962), tomo III.

^{30/} Encuesta industrial de 1961 (CORDIPLAN, noviembre de 1963).

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 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",^{31/} con la característica adicional de una gran insuficiencia de comunicación entre esas regiones

^{31/} Bases para el desarrollo regional argentino (C.F.I., Buenos Aires, 1963).

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 de los 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 36 por ciento en el Distrito Federal, como resultado de una creciente participación de otras regiones del país, entre la que destaca la zona de

/Monterrey, que

Monterrey, que representa alrededor de 11 por ciento del total. En Venezuela, si se excluye la refinación de 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 equilibrada 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 presente 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

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 oportunidades 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

características que conviene tener en cuenta a los fines del análisis que se presenta en capítulos posteriores.^{32/}

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.

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.^{33/}

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

^{33/} 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.

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								
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	3 942	1 801	934	610

Fuentes: Industria Textil Sudamericana, No. 244-245 (Buenos Aires, enero-febrero de 1962), y encuesta CEPAL.

a/ Incluidos en algodón y lana.

/La capacidad

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

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:

	Algodón		Lana	
	Hilandería	Tejeduría	Hilandería	Tejeduría
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:

/Algodón

	Algodón		Lana	
	Hilandería	Tejeduría	Hilandería	Tejeduría
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:

/Patrón "normal"

<u>Patrón "normal" latinoamericano</u>	<u>100</u>
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 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

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^{34/} 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:

	Tamaño I	Tamaño II	Tamaño III
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, 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 garantidos 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.

^{34/} Véase Economías de escala en la industria textil (ST/ECLA/CONF.11/L.20).

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 la totalidad de los componentes del costo 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 8c, 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
Id.: 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

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 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.^{35/} (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 mil 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

^{35/} 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).

Cuadro 16

AMERICA LATINA: CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS DE PAPEL Y CELULOSA. 1962

(Miles de toneladas)

	Producción	Importaciones netas a/	Consumo
<u>Papeles y cartones</u>	<u>1 890.3</u>	<u>850.2</u>	<u>2 740.5</u>
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
<u>Pastas</u>	<u>1 020.7</u>	<u>312.4</u>	<u>1 333.1</u>
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.

a/ Deducidas las exportaciones.

/de este

de este tipo de productos, con volúmenes anuales del orden de las 30 mil 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 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^{36/}, 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 Argentina, Colombia, Cuba, Perú y 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

^{36/} Se trata de importaciones netas, deducidas las exportaciones, de manera que las importaciones efectivas son mayores en unas 30 000 toneladas.

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 200 000 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 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 ^{37/}, 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

37/ Véase Informaciones y criterios para la programación de la industria del papel y celulosa (E/CN.12/702).

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 semi-química 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 bastante 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 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.

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.^{38/}

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 -, y de 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, soda 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.

^{38/} 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).

/Al presente,

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 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 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

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)

Grupos de productos	América Latina ^{a/} (1962)	Estados Unidos (1957)
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, incluido 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 pirotecnia	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. Alquitranes, breas y subproductos similares	3.6	2.9
XIV. Sales, óxidos y otros compuestos minerales de uso n.e.e., excluidos los del grupo I	0.7	2.2
XV. Compuestos orgánicos de uso n.e.e., excluidos los del grupo II	0.8	2.3
XVI. Productos farmacéuticos	16.4	13.5
XVII. Productos químicos n.e.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).

^{a/} Suma de las producciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

/etilico y

etilico y la glicerina, constiuyen 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; soda 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 nuevas 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 poliamnídicas 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

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 se 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.^{39/} Así por ejemplo, siete plantas destinadas a la producción de etileno (3 de 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 Brasil y México) y cerca

39/ Véase La industria petroquímica en América Latina, op. cit.

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^{40/} 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

^{40/} Ibidem.

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

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^{41/} que en 1959 los niveles promedios de precios de un amplio conjunto de productos químicos de manufactura nacional en seis países latinoamericanos resultaban superiores entre 10 y 20 por ciento a los estadounidenses en tres casos (Colombia, México y Perú) y en más de 50 por ciento en uno (Chile), casi igual en la Argentina y cerca de 20 por ciento 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 (una diferencia muy pequeña en el Brasil, casi 30 por ciento en la Argentina, alrededor de 40 por ciento en Colombia, México y Perú, y casi 80 por ciento en Chile). En otras palabras, los sectores más dinámicos de la industria química, y en particular los productos químicos de utilización intermedia, muestran 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

^{41/} Véase La Industria química en América Latina, op. cit.

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 de 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 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,

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.

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.^{42/} En 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,

^{42/} 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.

Cuadro 18

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

País	Producción total de acero	Plantas integradas	Plantas seminintegradas	Porcentaje en plantas integradas
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
<u>Total</u>	<u>6 937.4</u>	<u>5 550.2</u>	<u>1 387.2</u>	<u>80</u>

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 métricas y porcentajes)

País	Produc- ción to- tal	Según tipos y destinos		Según procesos empleados			
		Fundición	Acería	Altos hornos		Reducción eléctrica	Hierro esponja
				A coque	Carbón vegetal		
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	-
<u>Total</u>	<u>4 682.1</u>	<u>516.4</u>	<u>4 165.7</u>	<u>2 993.3</u>	<u>1 144.5</u>	<u>374.6</u>	<u>169.7</u>
Porcentaje según tipos y usos	100	11	89	-	-	-	-
Porcentaje según procesos	100	-	-	63.9	24.5	8.0	3.6

Fuente: Revista latinoamericana de Siderurgia, N°50-51, p. 25.

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 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:^{43/}

	Producción	Importaciones
	(Miles de toneladas)	
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.

^{43/} Véase ILAFA, Series históricas, período de 1951-62.

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.^{44/}

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

^{44/} Publicaciones de la CEPAL y de la Comisión Económica para Europa.

de acopio, determinan también apreciables diferencias en sus costos de operación, cuya magnitud se estima que fluctúa entre alrededor de 35 y algo más de 50 dólares por tonelada métrica de análisis, y entre algo más de 60 y casi 80 dólares por tonelada de acero.^{45/}

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,^{46/} referidas al 31 de agosto de 1963,

^{45/} Véase "La economía siderúrgica en América Latina", op. cit.

^{46/} 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 bolívares.

y convertidas a dólares según los tipos de cambio que señalan las mismas publicaciones:

	<u>Barras para concreto</u> (10 mm de diámetro)	<u>Alambrón en rollos</u> (8 mm de diámetro)	<u>Chapa lisa laminada en caliente</u> (1 x 3 m y 3 mm de espesor)
	(dólares por tonelada)		
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.

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

De atenerse 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 promedia 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

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.^{47/}

^{47/} 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, ambos en América Latina.

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 las relativas a "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. Se constataron al mismo tiempo posibilidades apreciables de sustitución de importaciones, que permitirían acrecentar paulatinamente la proporción de abastecimiento interno de maquinaria y equipo hasta alcanzar a casi 20 por ciento en el curso de un decenio, período durante el cual podría simultáneamente desarrollarse una corriente de exportación hacia otros países latinoamericanos susceptible de alcanzar a unos 25 millones de dólares anuales de productos mecánicos más o menos simples (grifos, válvulas y registros para líquidos y gases, medidores de presión, amortiguadores hidráulicos, etc.).

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 14 por ciento del empleo manufacturero (unas 22 mil personas); pero ocupaban sólo 4.2 por ciento del capital fijo total del sector, lo que 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

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^{48/} y el Brasil,^{49/} 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

^{48/} 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).

^{49/} 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).

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^{50/} 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 éstas y otras situaciones 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

^{50/} Véase La industria del material ferroviario rodante en América Latina (E/CN.12/508), pp. 31 ss.

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 Brasil. De acuerdo a un estudio particular sobre este sector,^{51/} en 1960 ocupaba en ese país 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 tendencia hacia actividades de volúmenes relativamente bajos de producción que insinúan estas últimas características se confirma 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

^{51/} Véase Las máquinas-herramientas en el Brasil (E/CN.12/633), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.II.G.4).

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 armaduría 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, 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 un período adicional de 10 años. 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. Añádese 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.

Cuadro 20

AMÉRICA LATINA: FABRICACIÓN Y ENSAMBLADO DE VEHÍCULOS, 1962-63

(Unidades)

	1962	1963
I Fabricación		
<u>Argentina</u>	<u>129 014</u>	<u>105 424</u>
Automóviles de pasajeros	84 848	72 103
Jeeps	32 067	25 334
Camiones	12 099	7 987
<u>Brasil</u>	<u>191 194</u>	<u>174 126</u>
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
<u>Total de vehículos fabricados</u>	<u>320 208</u>	<u>279 550</u>
II Ensamblado		
<u>Chile</u>		<u>5 149</u>
Automóviles		3 841
Camionetas, camiones y jeeps		1 338
<u>México</u>	<u>66 000</u>	<u>75 700</u>
Automóviles	41 700	48 900
Camiones y autobuses	24 300	26 800
<u>Venezuela</u>	<u>11 666</u>	<u>24 440</u>
Autos y camiones de paseo	8 768	18 090
Comerciales y camiones	2 898	6 350
<u>Total de vehículos armados</u>		<u>105 289</u>

Fuente: CEPAL.

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 mil millones de dólares por año.^{52/} En otras palabras,

^{52/} 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. En el anexo estadístico al presente capítulo se encontrará una relación pormenorizada de las fuentes y métodos en que se apoyan las estimaciones que se utilizan a lo largo de esta sección.

la disponibilidad bruta ^{53/} de productos industriales por habitante alcanzaría en la actualidad a unos 270 dólares anuales, ^{54/} 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.

En estas últimas cifras influyen los respectivos niveles del ingreso total por habitante, que determina mayores exigencias de abastecimiento

^{53/} 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.

^{54/} Excluidas las exportaciones de productos manufacturados.

Cuadro 21

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

País	Disponibilidad total (millones de dólares)			Disponibilidad por habitante (dólares)
	Producción	Importaciones	Total	
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
<u>Total</u>	<u>44 484</u>	<u>7 142</u>	<u>51 626</u>	<u>272</u>

/por persona

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.^{55/} 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 (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.

^{55/} 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.

/Así por

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 52 000 millones de dólares que representó la disponibilidad total de manufacturas en 1960, 33 000 millones correspondieron a productos de uso final (27 000 millones de bienes de consumo y 6 000 millones de bienes de capital) y 19 000 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,

Quadro 22

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

(Valores en millones de dólares)

País	Disponibili- dad 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
<u>Total</u>	<u>51 626</u>	<u>18 107</u>	<u>26 669</u>	<u>6 850</u>

46 por ciento en los Estados Unidos en 1947 y 54 por ciento en el Japón en 1951 ^{56/} 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 corresponde 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.

^{56/} Cifras deducidas de H. Chenery y P. Clark, Interindustry Economics, cuadros 8.6 y 8.9 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 14 de los cuadros mencionados.

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 y menos de un quinto de los de alimentos, bebidas y tabacos. 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 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 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 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.

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	...
Improntas, editoriales e industrias conexas	26	--	25	1
Cuero y productos de cuero excepto calzado	14	12	1	1
Caucho y productos de caucho	49	30	4	15
Productos químicos y derivados del petróleo	1 322	867	410	45
Minerales no metálicos	75	46	10	19
Metal-mecánicas a/	4 545	575	422	3 548
Diversas	179	27	63	89
<u>Total</u>	<u>7 142</u>	<u>2 133</u>	<u>1 287</u>	<u>3 722</u>

a/ Incluye industrias metálicas básicas, fabricación de productos metálicos, construcción de maquinaria, aparatos accesorios y artículos eléctricos y construcción de material de transporte.

/Hasta aquí

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 6 000 millones de dólares, cifra que a su vez representa el 7 por ciento del producto total y el 36 por ciento de la inversión bruta regionales.

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

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.^{57/} En otras palabras, la composición de la disponibilidad actual de manufacturas, definida 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 vivienda, 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 36 por ciento de las inversiones brutas. Probablemente sea éste otro de los factores que, bajo condiciones de más rápido crecimiento global, tienda a modificar en favor de los bienes de capital la composición actual de la disponibilidad de productos manufacturados.

^{57/} 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 posguerra, op.cit.

Diffícilmente 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 14 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 si 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

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 ninguno 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 distintos 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,^{58/} efectuada a comienzos de 1963, señaló para

^{58/} 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.

Cuadro 25

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

País	Alimentos	Manufacturas no alimenticias	Servicios diversos
<u>Países latinoamericanos</u>			
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
<u>Países no latinoamericanos</u>			
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.

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 ^{59/} 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 ^{60/} 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 esas 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

^{59/} 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.

^{60/} 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.

casos su proporción respecto al consumo total tiende a expandirse rápidamente en los primeros estratos, para declinar sólo en los de ingreso más elevados.^{61/}

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 correspondientes, así como de 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 apoyo de nuevas y más amplias investigaciones. Más adelante, al examinar las perspectivas del desarrollo industrial, se volvería 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

^{61/} 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.)

Cuadro 26

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA DISPONIBILIDAD DE MANUFACTURAS DE CONSUMO POR TIPOS DE PRODUCTOS, 1960
(Millones de dólares)

Países o grupos de países	Ramas industriales de origen													Total
	Alimen- tos be- bidas y tabaco	Texti- les	Calzado y ves- tuario	Madera y mue- bles de de ma- dera	Papel y sus pro- ductos	Imprentas, editoria- les e in- dustrias conexas	Cuero, excepto calzado	Cauchos y sus produc- tos	Productos químicos y deriva- dos del petróleo	Minera- les no metáli- cos	Indus- trias metal- mecá- nicas	Diver- sas	Artesanía no distri- buidas en las agru- paciones a/	
	20-22	23	24	25-26	27	28	29	30	31-32	33	34-38	39		
Argentina	2 913	669	699	168	27	148	233	125	850	36	1 173	162	510	7 713
Brasil	2 739	1 244	450	242	42	181	8	153	995	96	729	248	-	7 067
Colombia	723	294	156	19	20	61	12	31	234	17	121	36	-	1 724
Chile	543	116	614	96	14	51	8	15	159	10	124	129	-	1 879
México	1 622	555	190	38	32	131	12	44	687	33	494	205	-	3 943
Perú	460	139	94	24	3	24	2	16	115	9	52	40	-	978
Uruguay	259	68	42	9	6	20	3	7	53	4	39	10	-	520
Venezuela	732	117	71	18	13	60	4	20	237	11	177	38	110	1 608
Otros b/	725	81	168	40	1	22	-	6	91	10	63	30	-	1 237
<u>Total</u>	<u>10 716</u>	<u>3 283</u>	<u>2 484</u>	<u>654</u>	<u>158</u>	<u>698</u>	<u>282</u>	<u>417</u>	<u>3 361</u>	<u>226</u>	<u>2 972</u>	<u>798</u>	<u>620</u>	<u>26 669</u>

a/ En Argentina y Venezuela, la información sobre valor de la producción de la artesanía aparece separada, no distribuida por agrupaciones.

b/ Ecuador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Panamá.

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
<u>Porcentaje que comprende cada estrato</u>				
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
<u>Nivel y composición del consumo</u>				
<u>Consumo total</u>	<u>13 000</u>	<u>35 000</u>	<u>20 000</u>	<u>68 000</u>
<u>Alimentos</u>	<u>9 700</u>	<u>17 000</u>	<u>2 800</u>	<u>29 500</u>
No elaborados				21 300
Elaborados				8 200
<u>Manufacturas no alimenticias</u>	<u>1 700</u>	<u>8 600</u>	<u>8 200</u>	<u>18 500</u>
Textiles, calzado y vestuario	700	3 400	2 000	6 100
Otras manufacturas de uso corriente a/	1 000	4 200	3 350	8 550
Manufacturas de consumo duradero	-	1 000	2 850	3 850
<u>Servicios b/</u>	<u>1 600</u>	<u>9 400</u>	<u>9 000</u>	<u>20 000</u>
(Total de manufacturas)				(26 700)
(Alimenticias)				(8 200)
(No alimenticias)				(18 500)

a/ Incluye bebidas y tabaco, productos químicos y farmacéuticos, de papel e imprenta, y otras manufacturas.

b/ Incluye vivienda, servicio doméstico, transportes y otros servicios.

/insistir en

insistir en el carácter altamente hipotético de esas cifras, basadas además en fuentes distintas y a menudo bien heterogéneas. ^{62/} Su única finalidad es ofrecer una ilustración 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 40 veces el del estrato inferior. Pese a tales diferencias, esta hipótesis mostraría

^{62/} Se tomó como punto de partida la distribución conjetural del ingreso latinoamericano presentada en El desarrollo económico de América Latina en la posguerra, 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.

/que en

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 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)

Cuadro 28

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

(Kilogramos)

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

/es menos

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. 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.

Sin ninguna duda, 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. Con todo, subsiste el problema de evaluar hasta donde, 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 los 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 propia 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

anterior de la secretaría de la CEPAL.^{63/} 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 Unidos.^{64/} 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.^{65/} 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

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

^{64/} En el anexo estadístico se ofrece una descripción más detallada sobre la metodología seguida en esa investigación y se presentan dos cuadros que contienen las cifras sobre cuya base se han elaborado los gráficos que se comentan en párrafos posteriores del texto, así como los tipos de cambio a que se han efectuado las conversiones.

^{65/} 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.

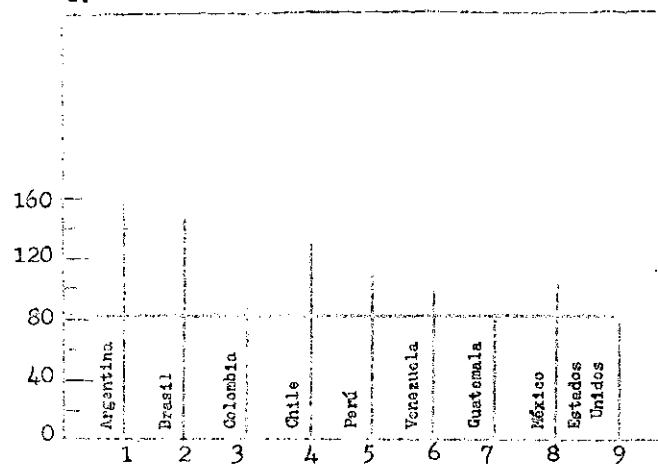
Gráfico X

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

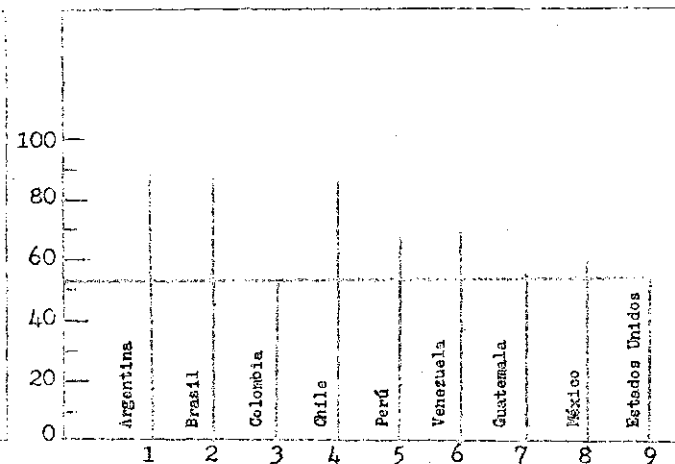
Base en alimentos = 100

A.- Grupos generales

1.- Total manufacturas no alimenticias



2.- Total manufacturas no alimenticias de consumo



3.- Total de bienes de inversión

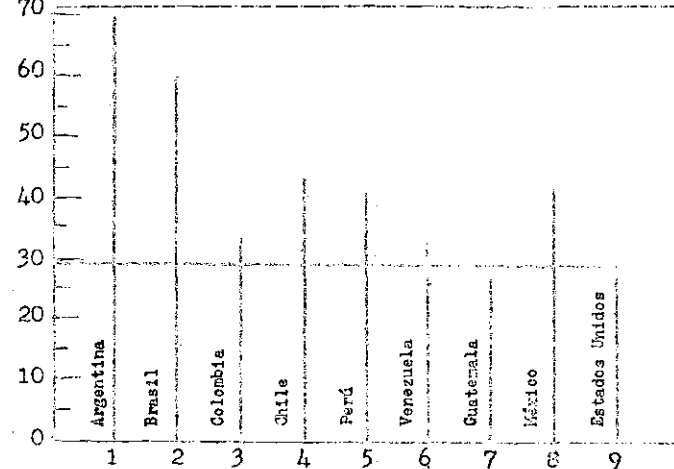
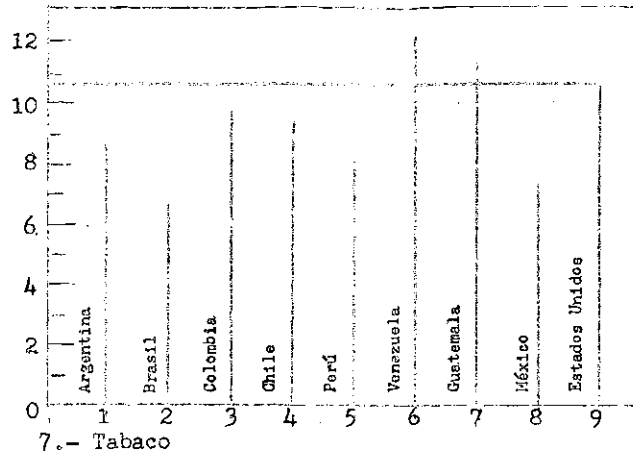


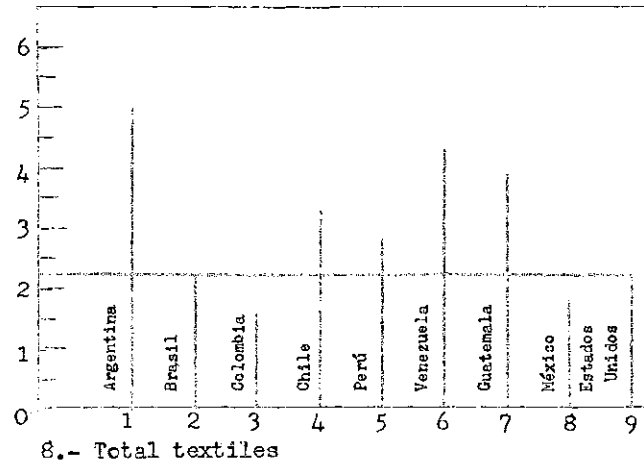
Gráfico X
(Continuación 1)

B.- Bienes de consumo

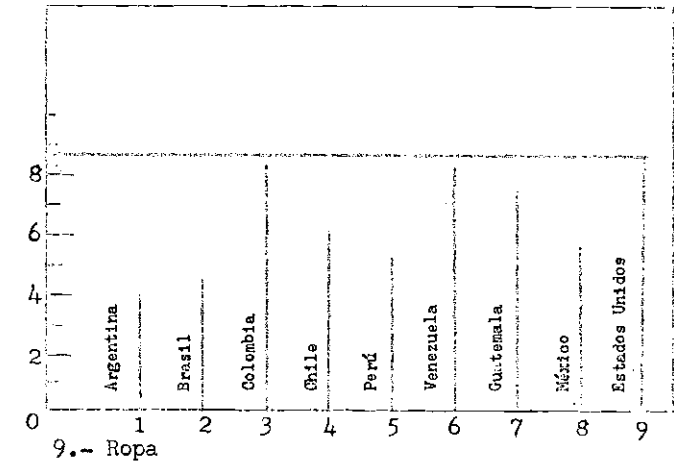
4.- Total bebidas



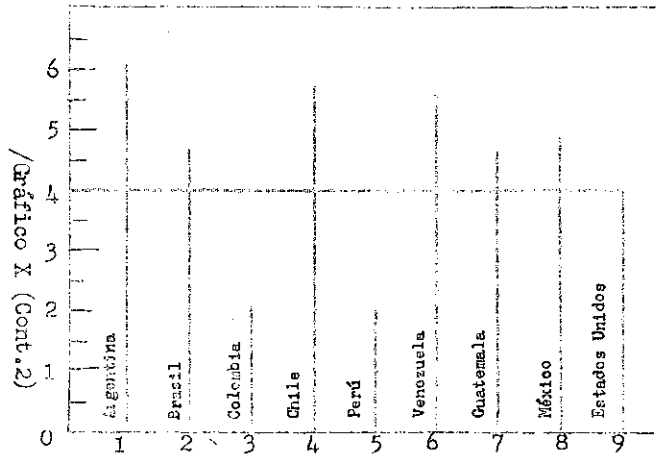
5.- Bebidas no alcohólicas



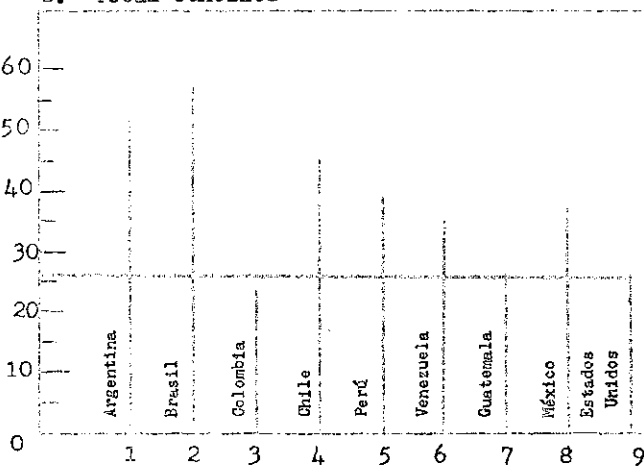
6.- Bebidas alcohólicas



7.- Tabaco



8.- Total textiles



9.- Ropa

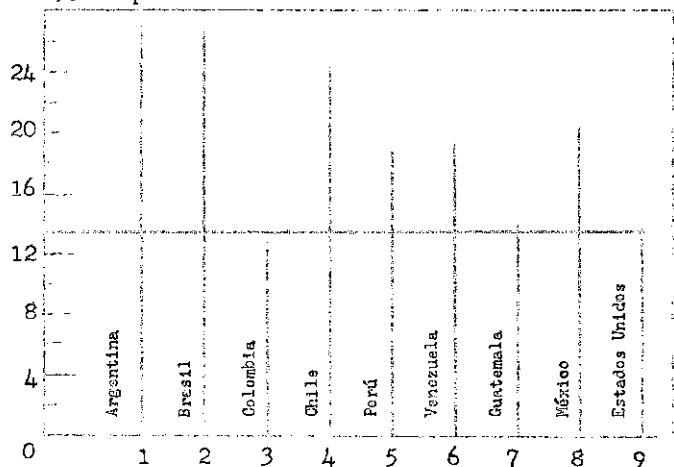
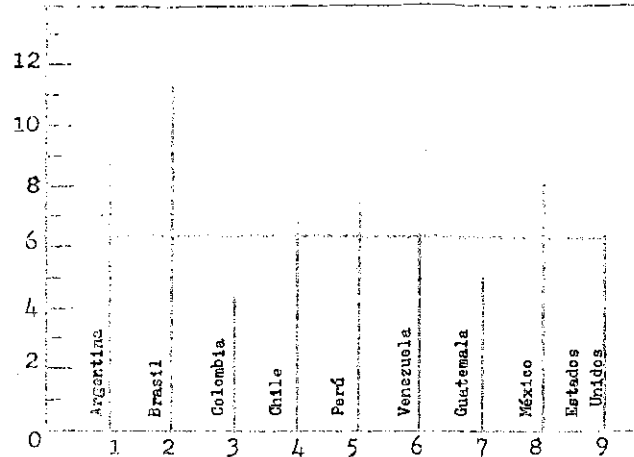


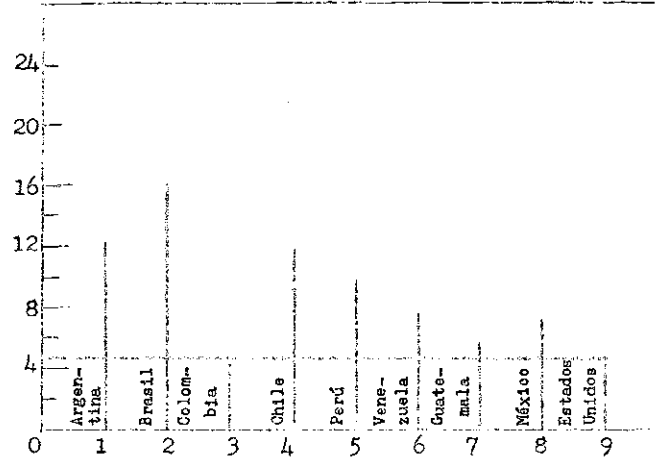
Gráfico X
(Continuación 2)

B.- Bienes de consumo (continuación)

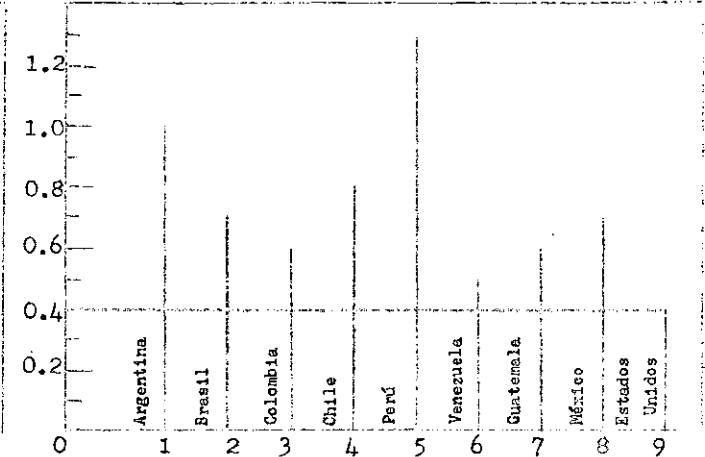
10.- Calzado



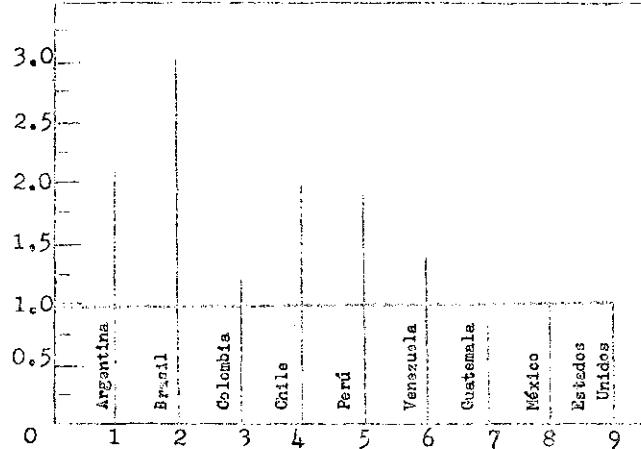
11.- Telas



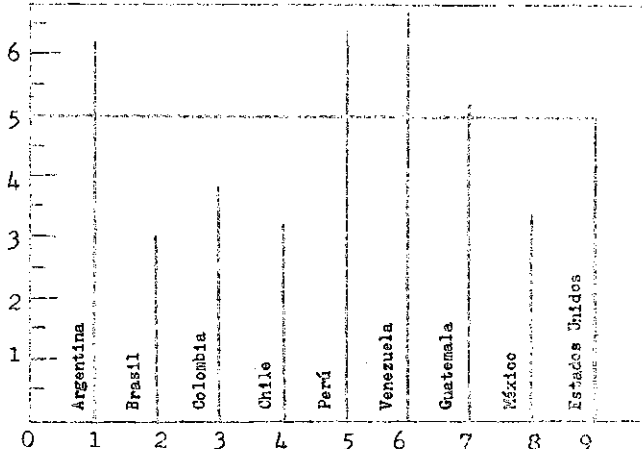
12.- Telas para el hogar



13.- Textiles para el hogar



14.- Productos farmacéuticos



15.- Artículos de tocador

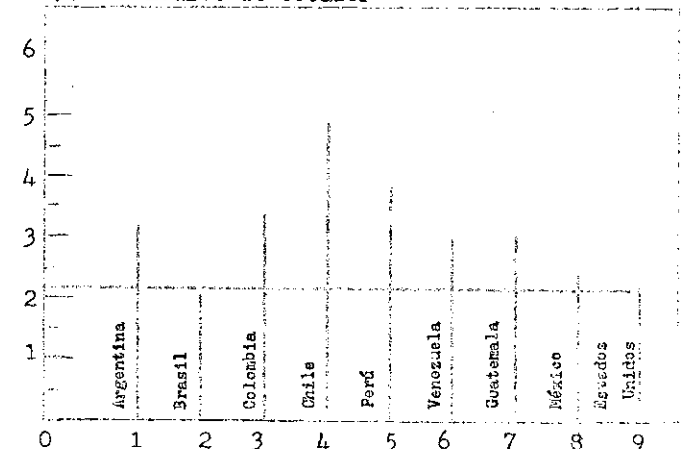
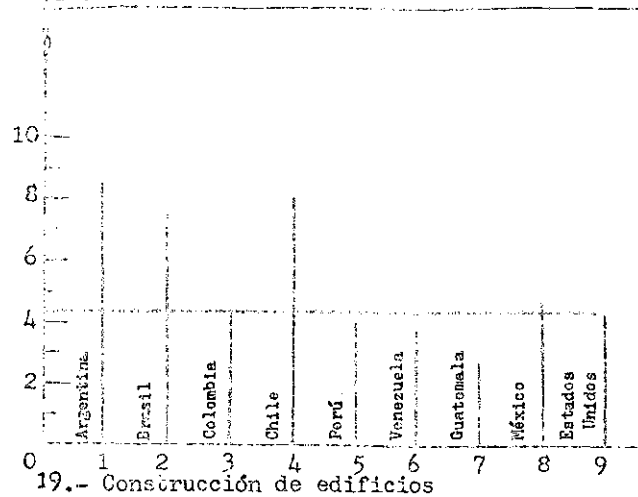


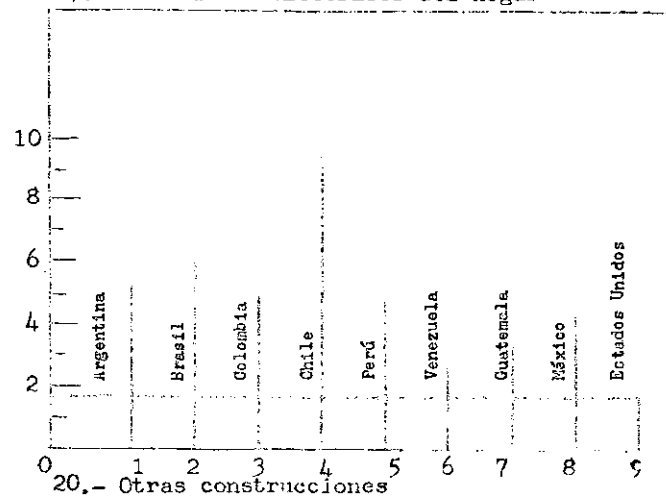
Gráfico X
(Continuación 3)

C.- Bienes de inversión

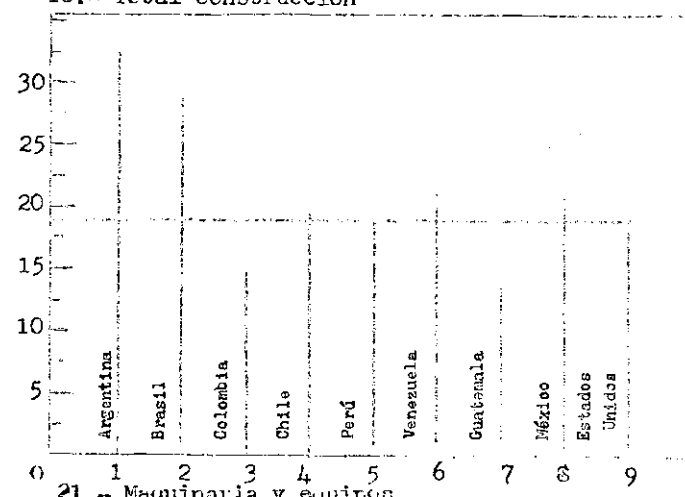
16.- Muebles



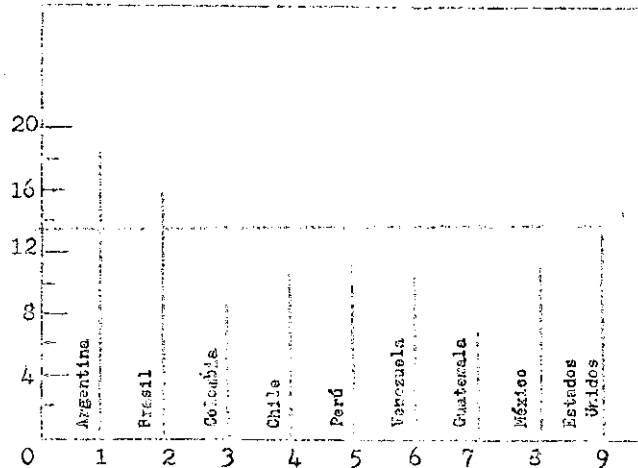
17.- Artefactos eléctricos del hogar



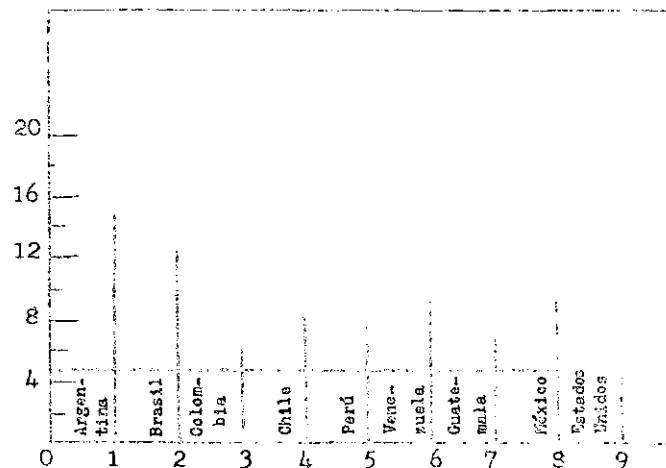
18.- Total construcción



19.- Construcción de edificios



20.- Otras construcciones



21.- Maquinaria y equipos

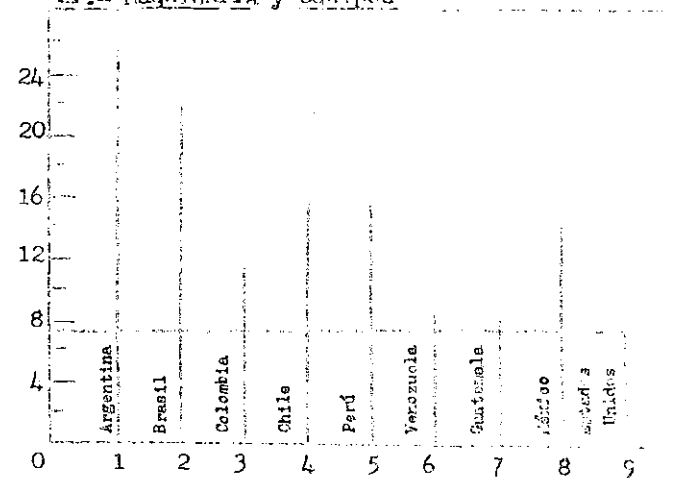
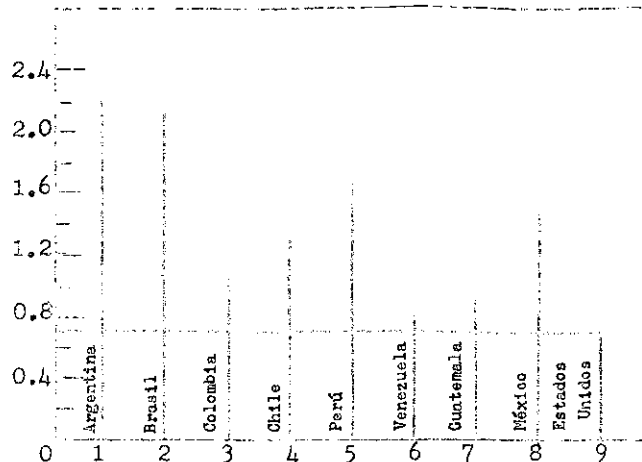


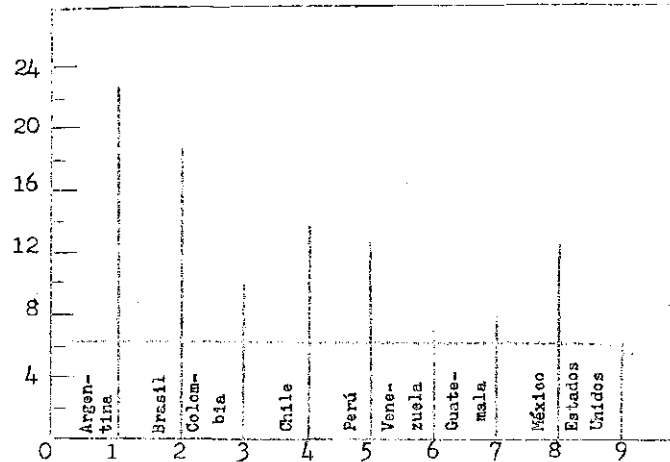
Gráfico X
(Conclusión)

C.- Bienes de inversión (continuación)

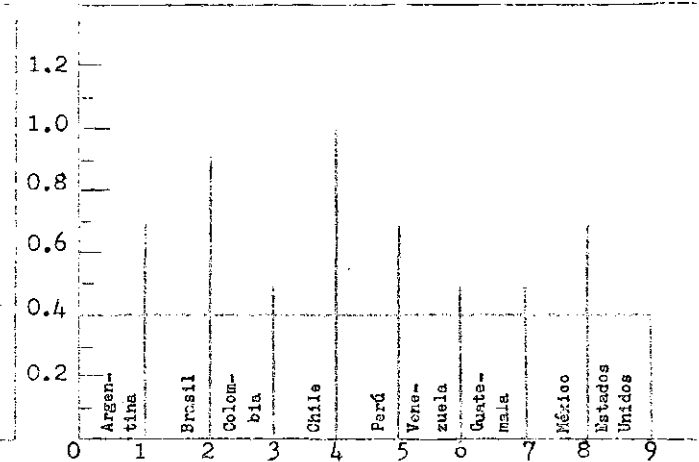
22.- Maquinaria agrícola



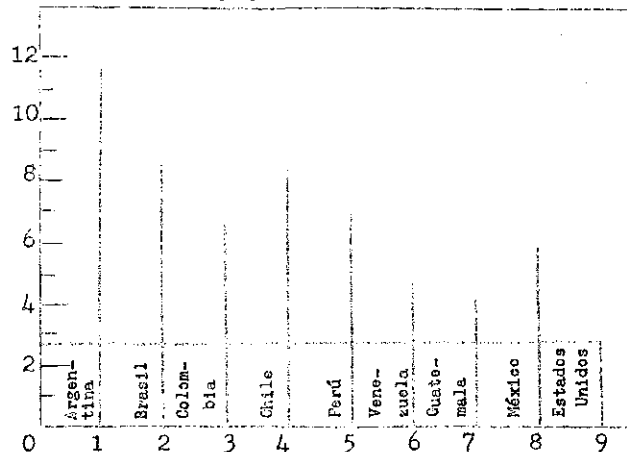
23.- Maquinaria industrial



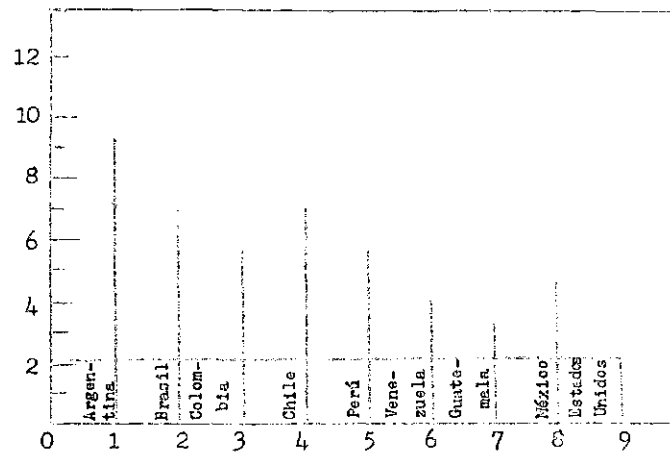
24.- Equipos para oficina



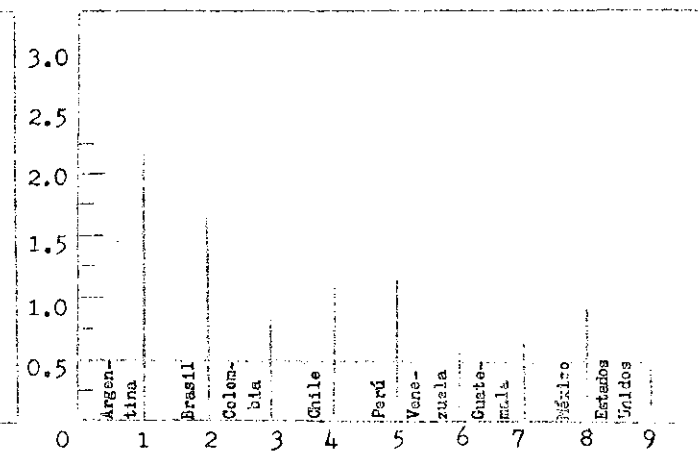
25.- Total equipo de transporte



26.- Automotores



27.- Otros equipos



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 duradero, 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 respecto a situaciones como la del mercado estadounidense, y

/particularmente los

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 ése 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.^{66/}

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.

^{66/} 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. En relación con estos últimos, véase el anexo estadístico.

Gráfico XI

COMPARACION DE PRECIOS UNITARIOS DE DETERMINADOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS

(Dólares por unidad, a tipos de cambio de paridad estimados)

1.- Bienes de consumo no duradero

— Tipo de cambio de paridad estimado

-- Tipo de cambio libre

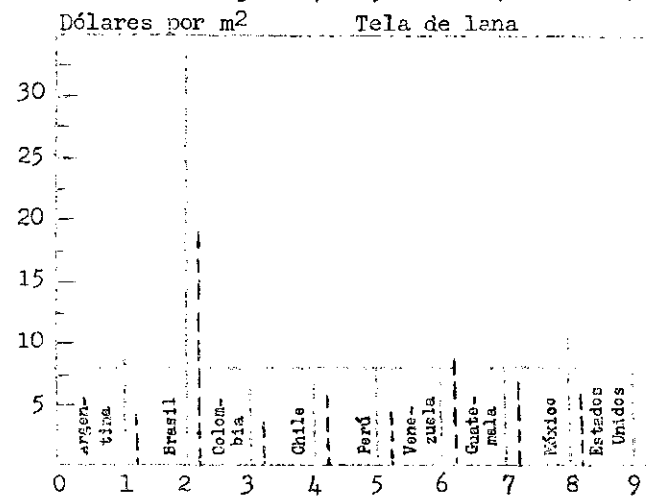
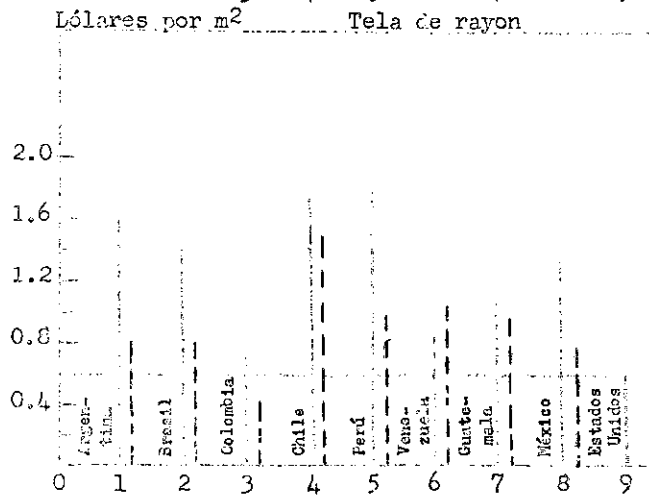
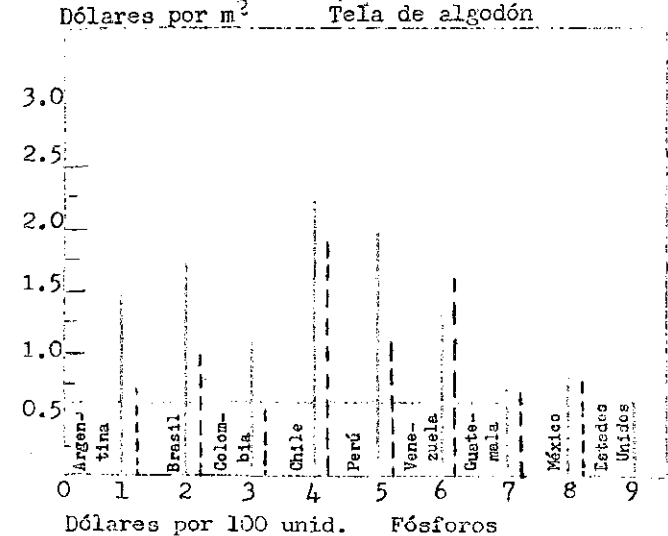
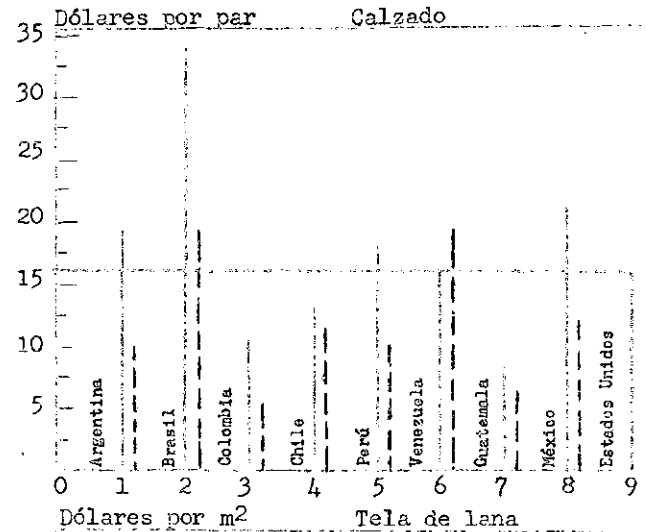
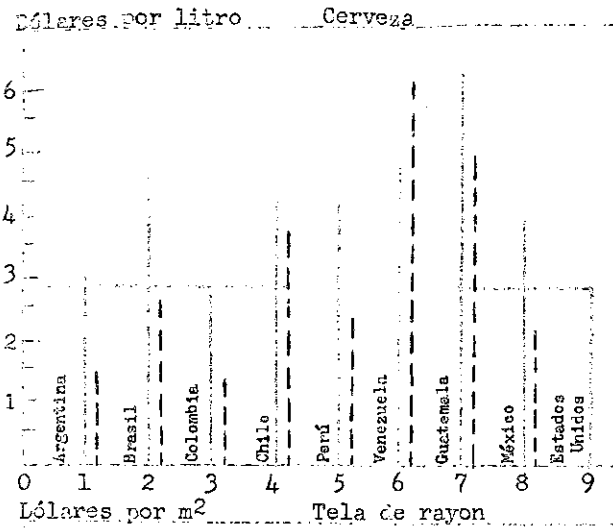
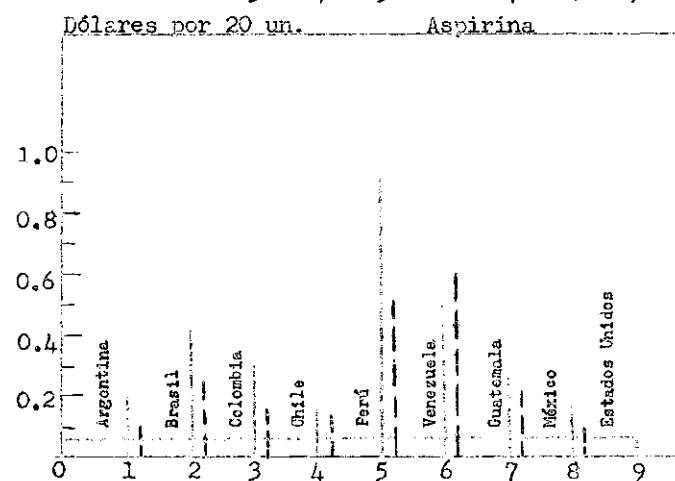
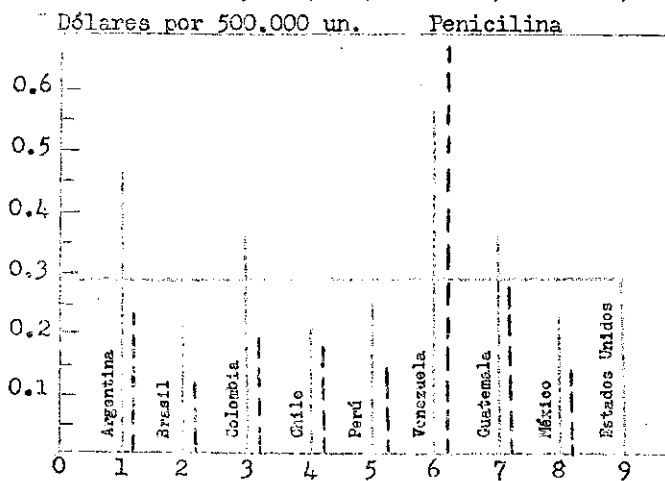
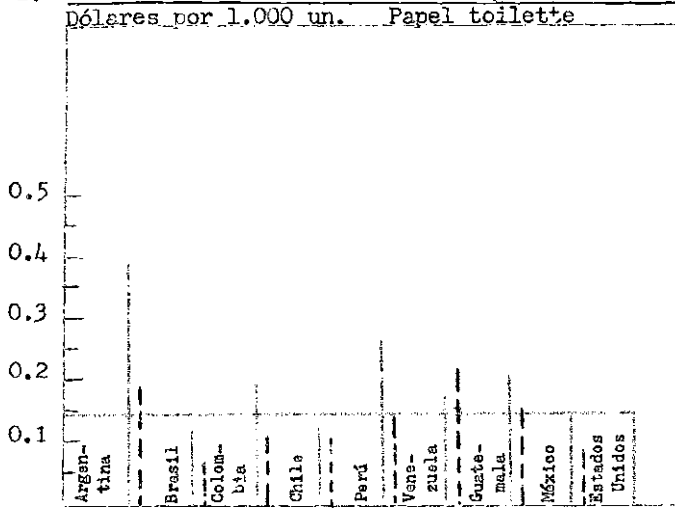
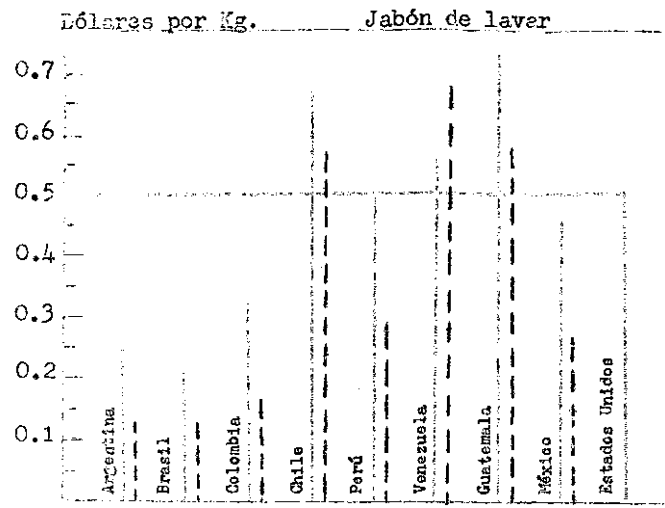


Gráfico XI
(Continuación 1)

1.- Bienes de consumo no duraderos (continuación)



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

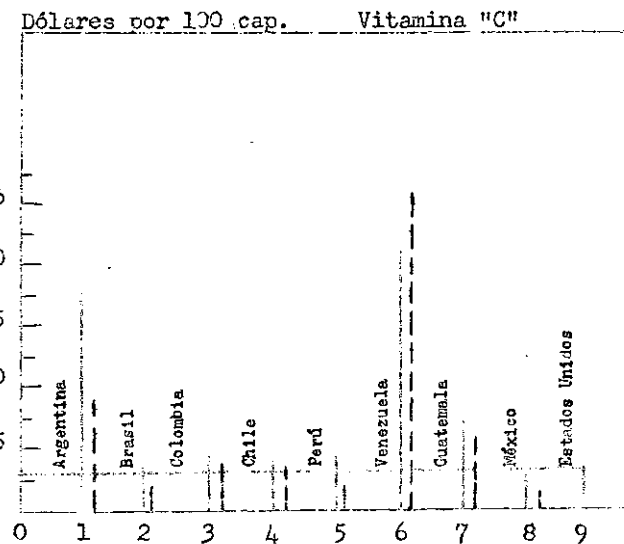


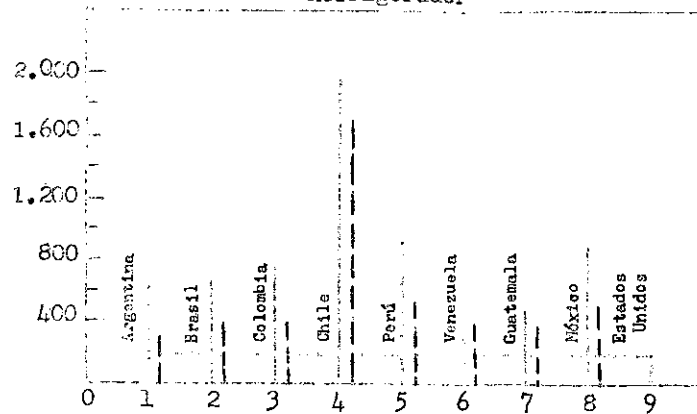
Gráfico XI
(Continuación 2)

2.- Bienes de consumo duradero de uso doméstico
(Dólares por unidad)

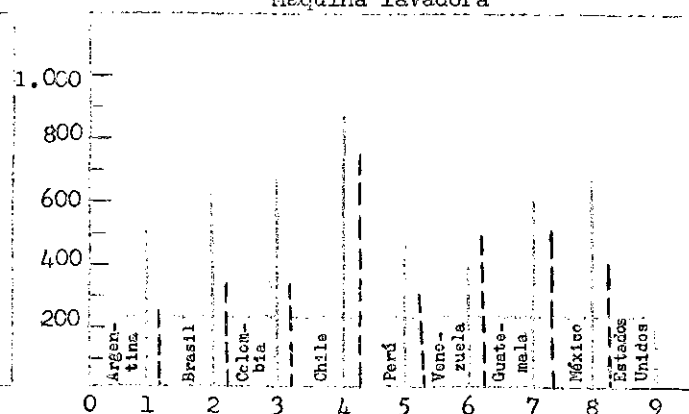
—— Tipo de cambio de paridad estimado
--- Tipo de cambio libre

Tipo de cambio de paridad estimados

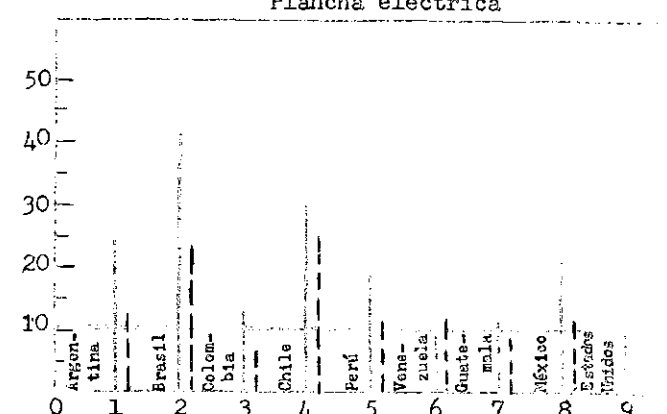
Refrigerador



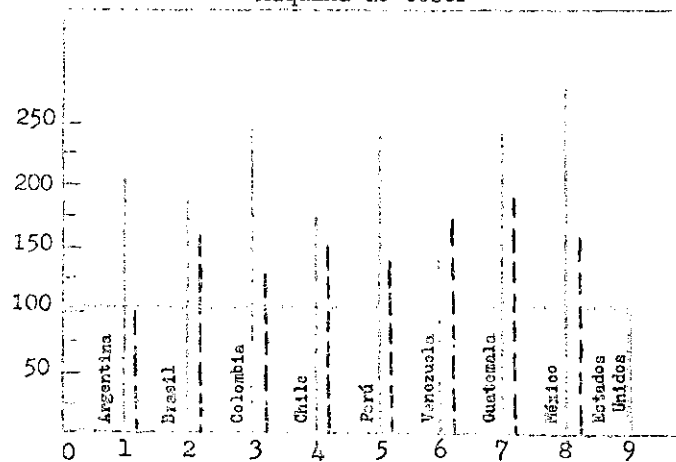
Máquina lavadora



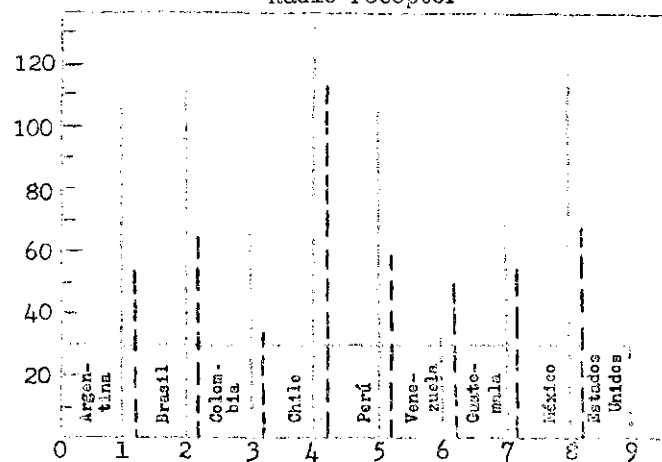
Plancha eléctrica



Máquina de coser



Radio receptor



Televisor

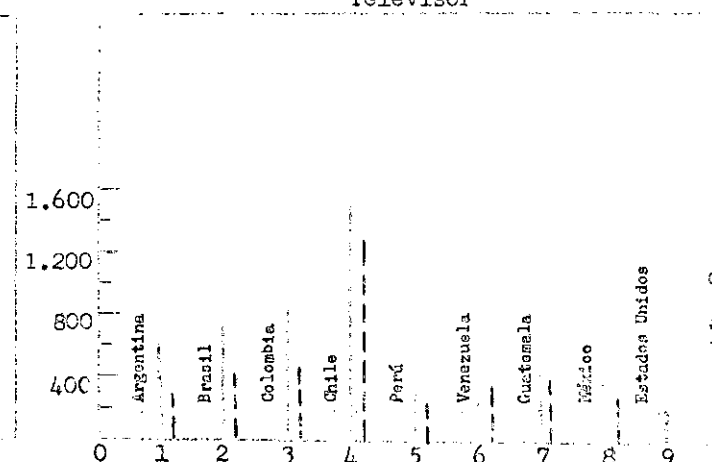


Gráfico XI
 (Continuación 3)

2.- Bienes de consumo duradero de uso doméstico (continuación)
 (Dólares por unidad)

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

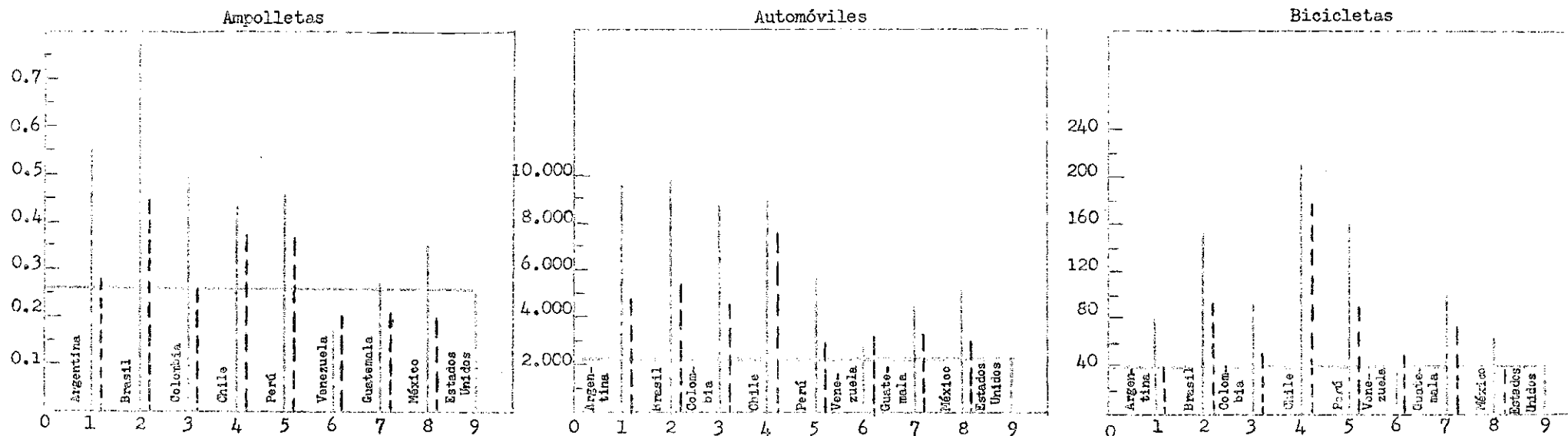


Gráfico XI
(Continuación 4)

3.- Materiales de construcción

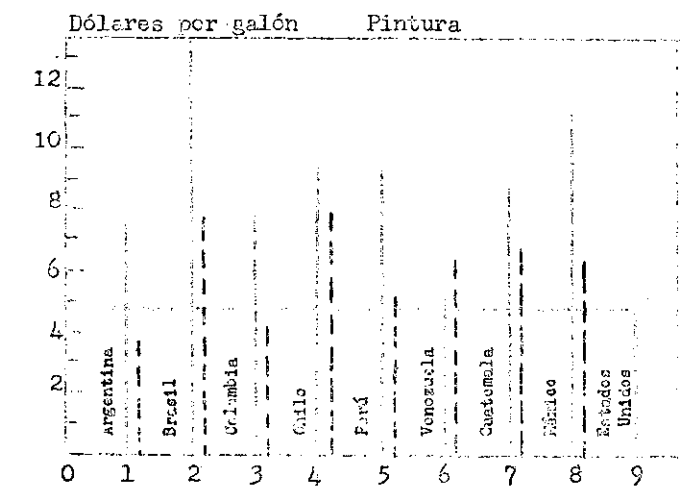
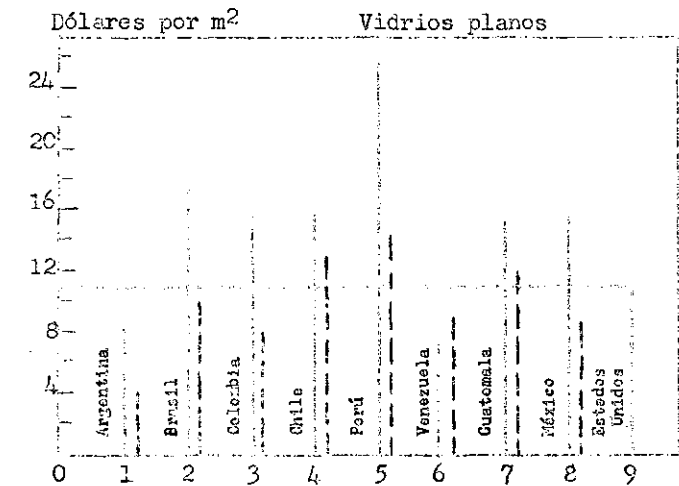
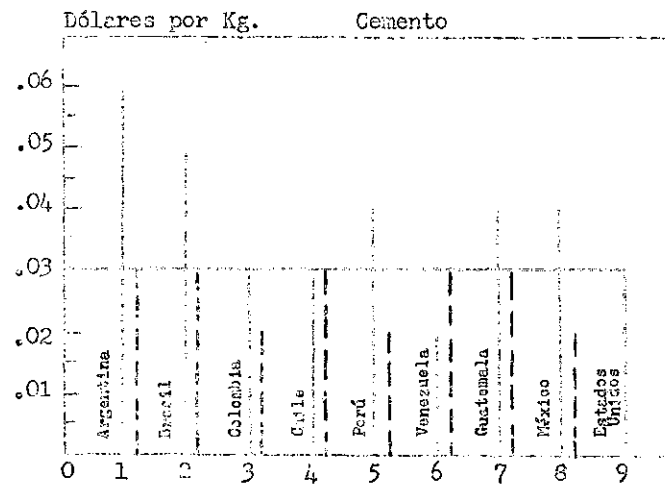
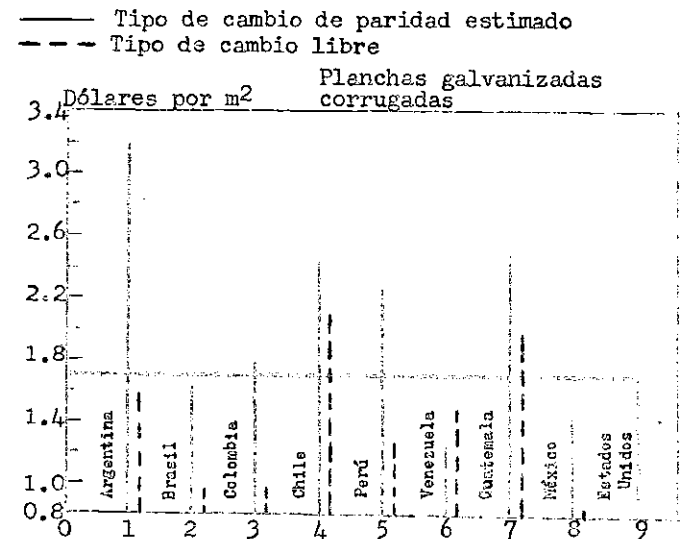
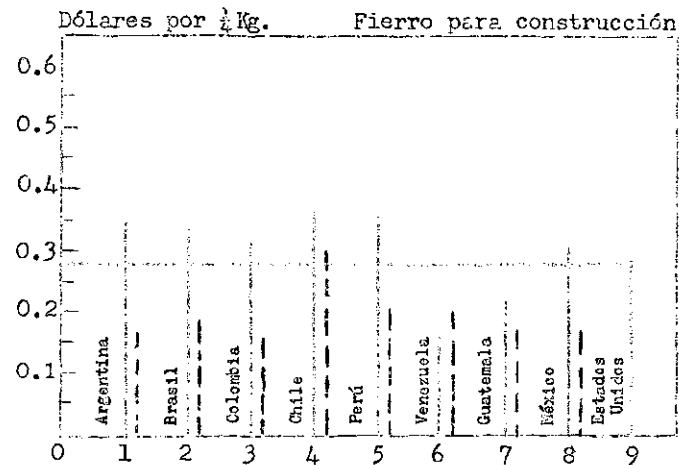
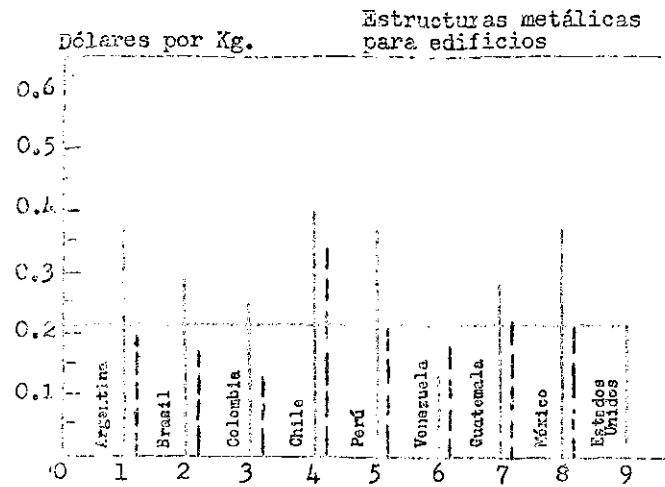
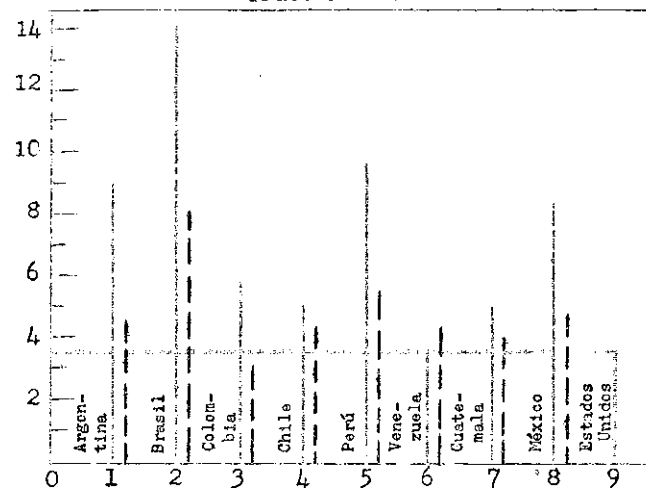
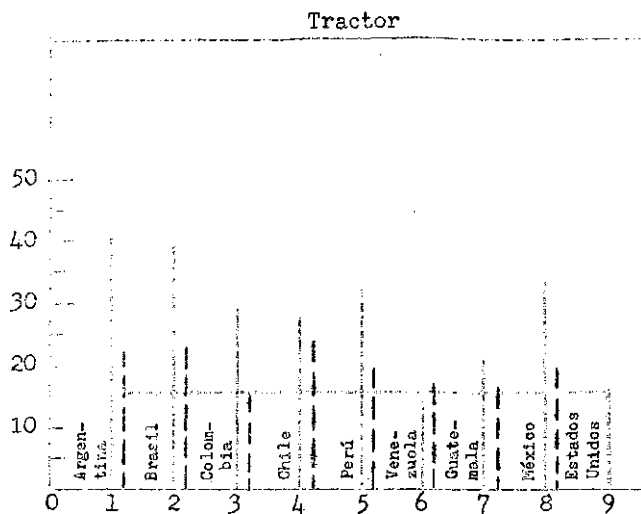


Grafico XI
(continuación 5)
4.- Bienes de capital
(Miles de dólares por unidad)
Tractor de ruedas



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

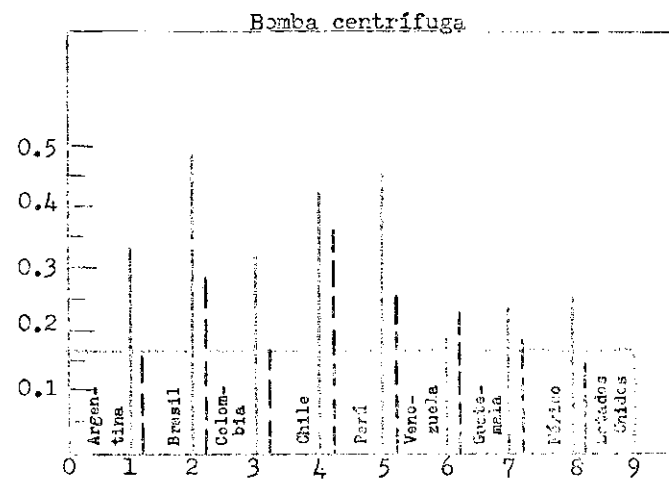
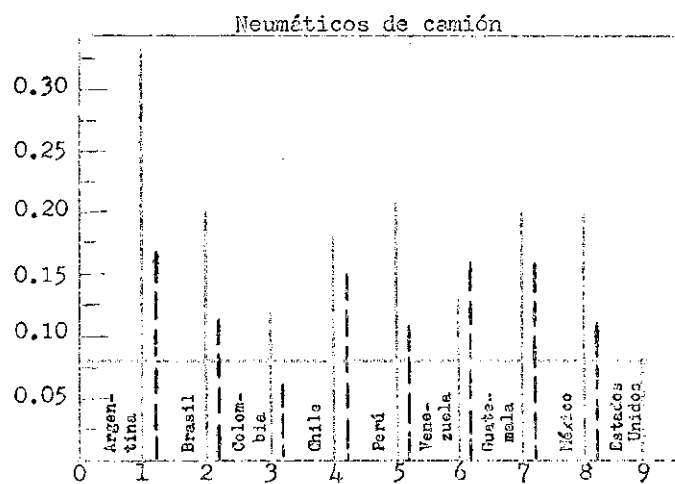
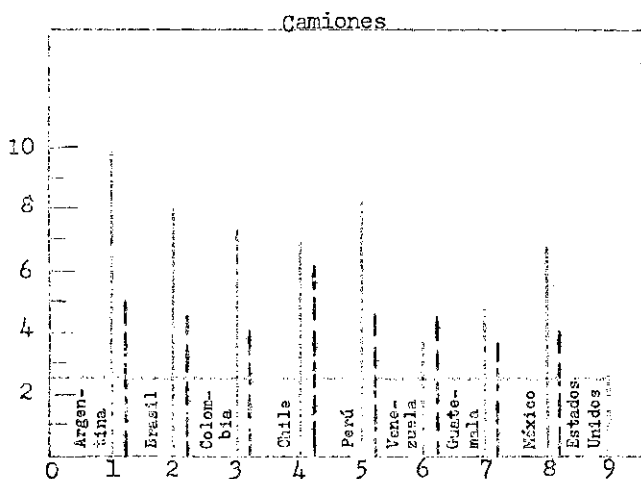
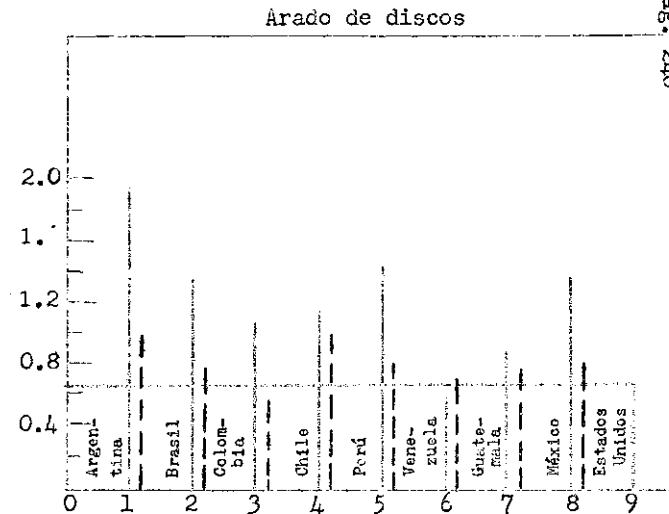
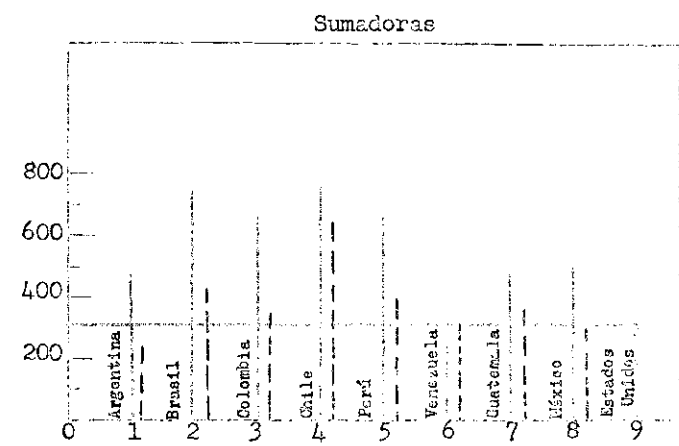
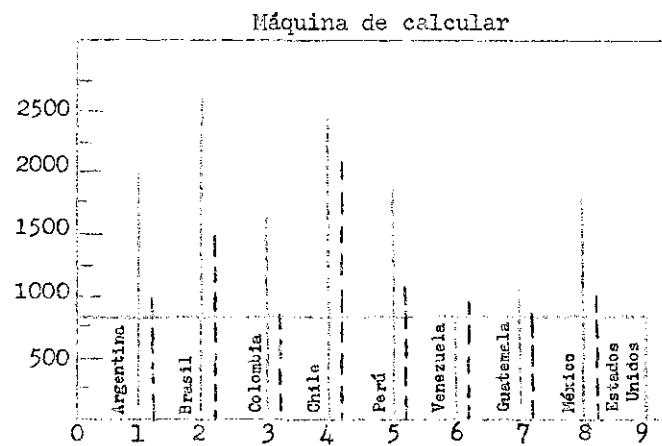
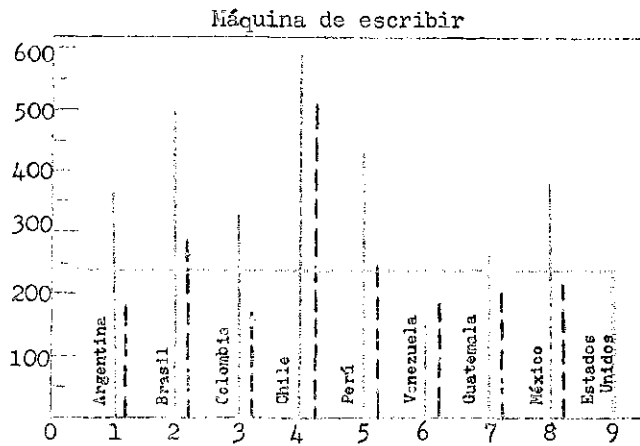
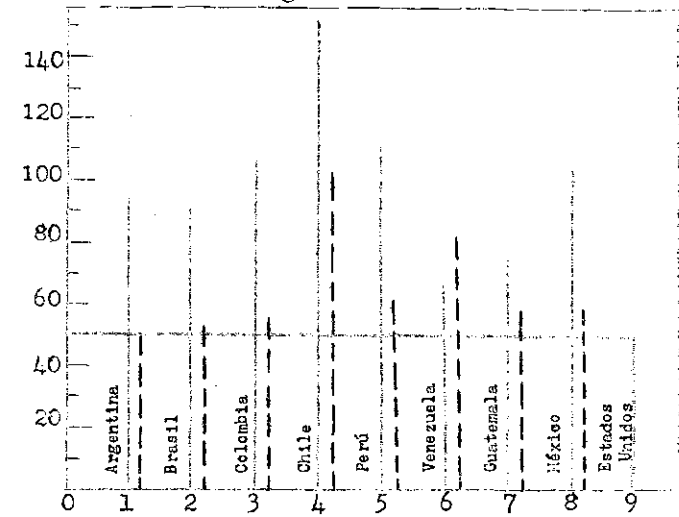
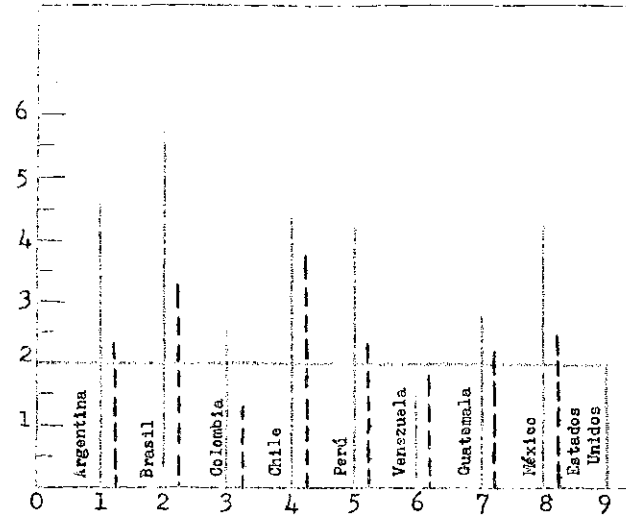
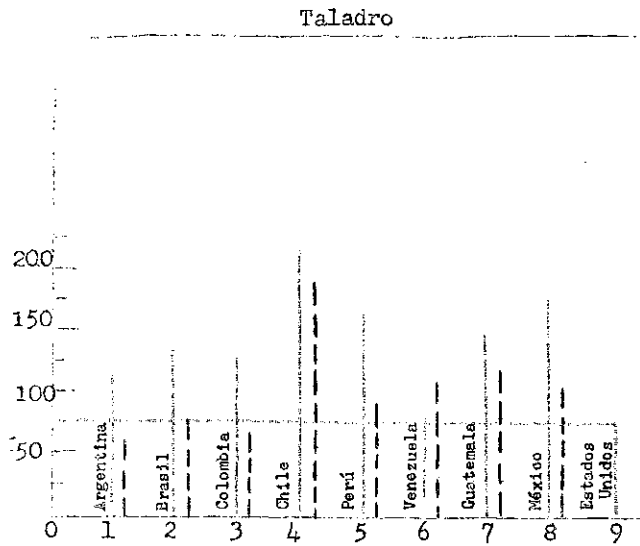


Gráfico XI
(Continuación 6)

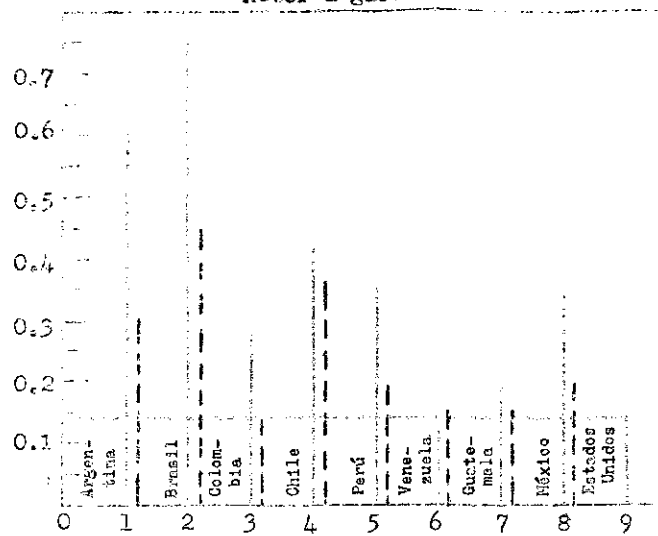
4.- Bienes de capital (continuación)
(Dólares por unidad)
Rodamientos

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

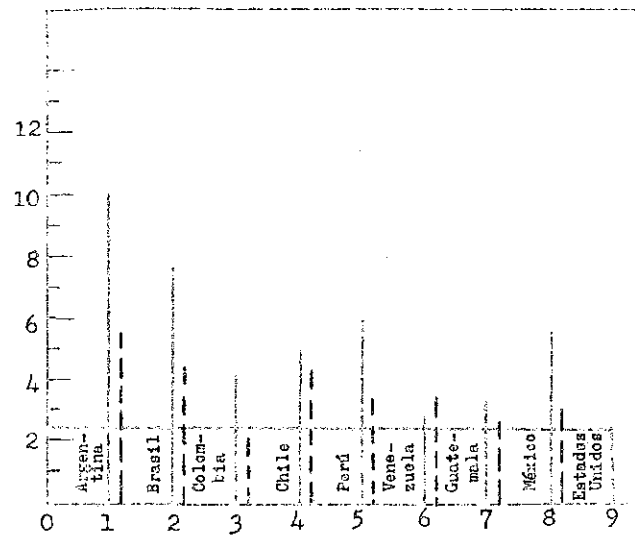


Gráfica XI (continuación 7) 4.-Bienes de capital (continuación) (Miles de dólares por unidad)

Motor a gasolina



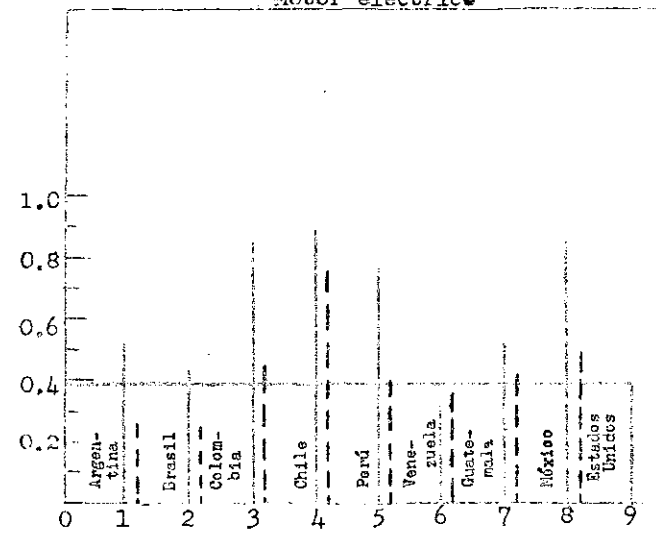
Motor diesel



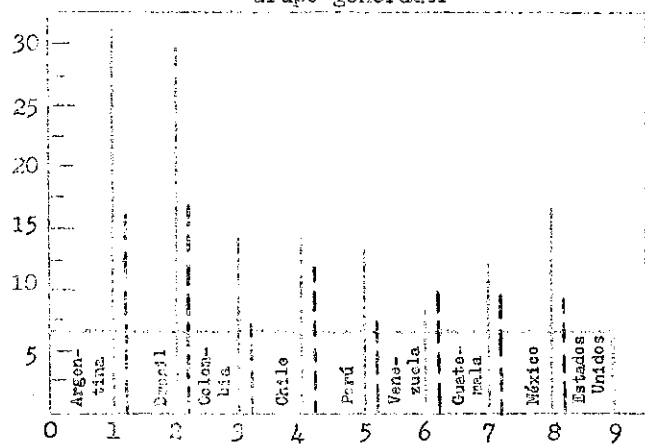
— Tipo de cambio de paridad estimado

--- Tipo de cambio libre

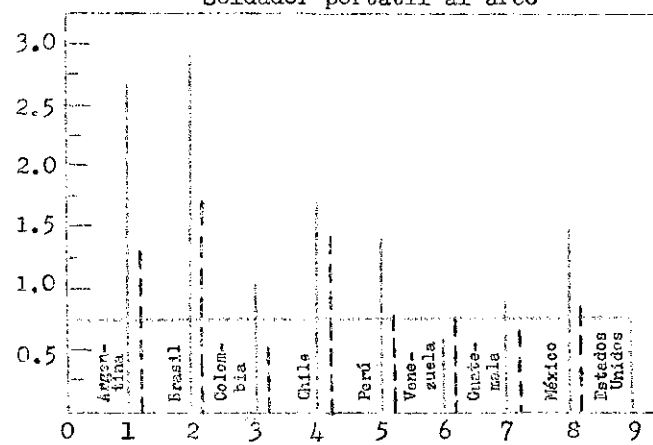
Motor eléctrico



Grupo generador



Soldador portátil al arco



Torno

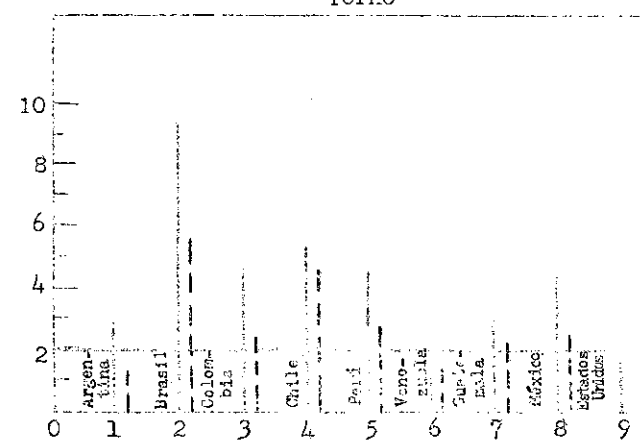
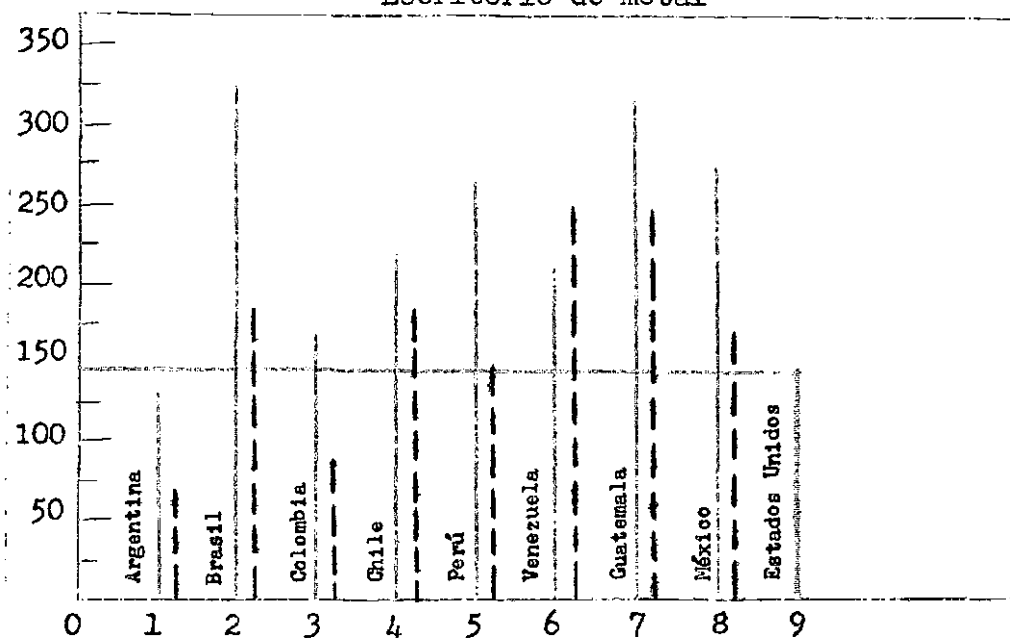


Gráfico XI
(Conclusión)

4.- Bienes de capital (conclusión)
(Dólares por unidad)

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

Escritorio de metal



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 en 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; en cambio, todos ellos registran precios mucho más altos para las telas de algodón, incluidos dos casos tan diferente como los de Chile y el 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, y 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: fierro 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

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

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 antecedente cuantitativos precisos.

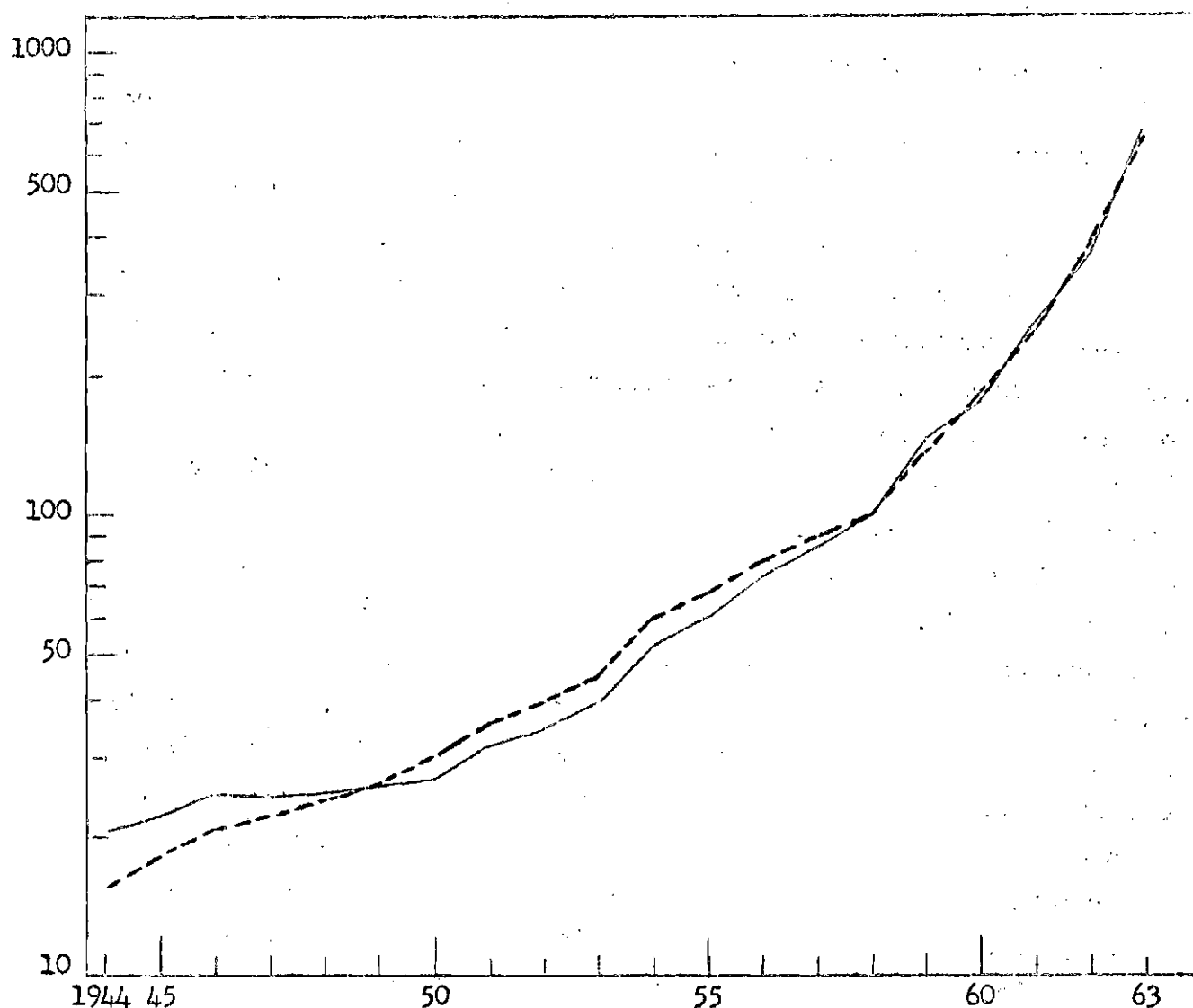
TENDENCIAS DE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS Y OTROS TIPOS
DE BIENES Y SERVICIOS EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

BRASIL : INDICES DE PRECIOS AL POR MAYOR (NACIONAL)

(Indices 1958 = 100)

Escala semilogarítmica

----- Índice general de precios al por mayor
————— Índice de precios de productos industriales



Fuente : Véase anexo estadístico

Gráfico XII
(Continuación 1)

E/CN.12/716
Pág. 249

CHILE : INDICES DE PRECIOS AL POR MAYOR

- Índice general de precios al por mayor
- Índice de precios de materiales de construcción (nacionales)
- Índice de precios de productos textiles (nacionales)
- Índice de precios del total de productos industriales nacionales

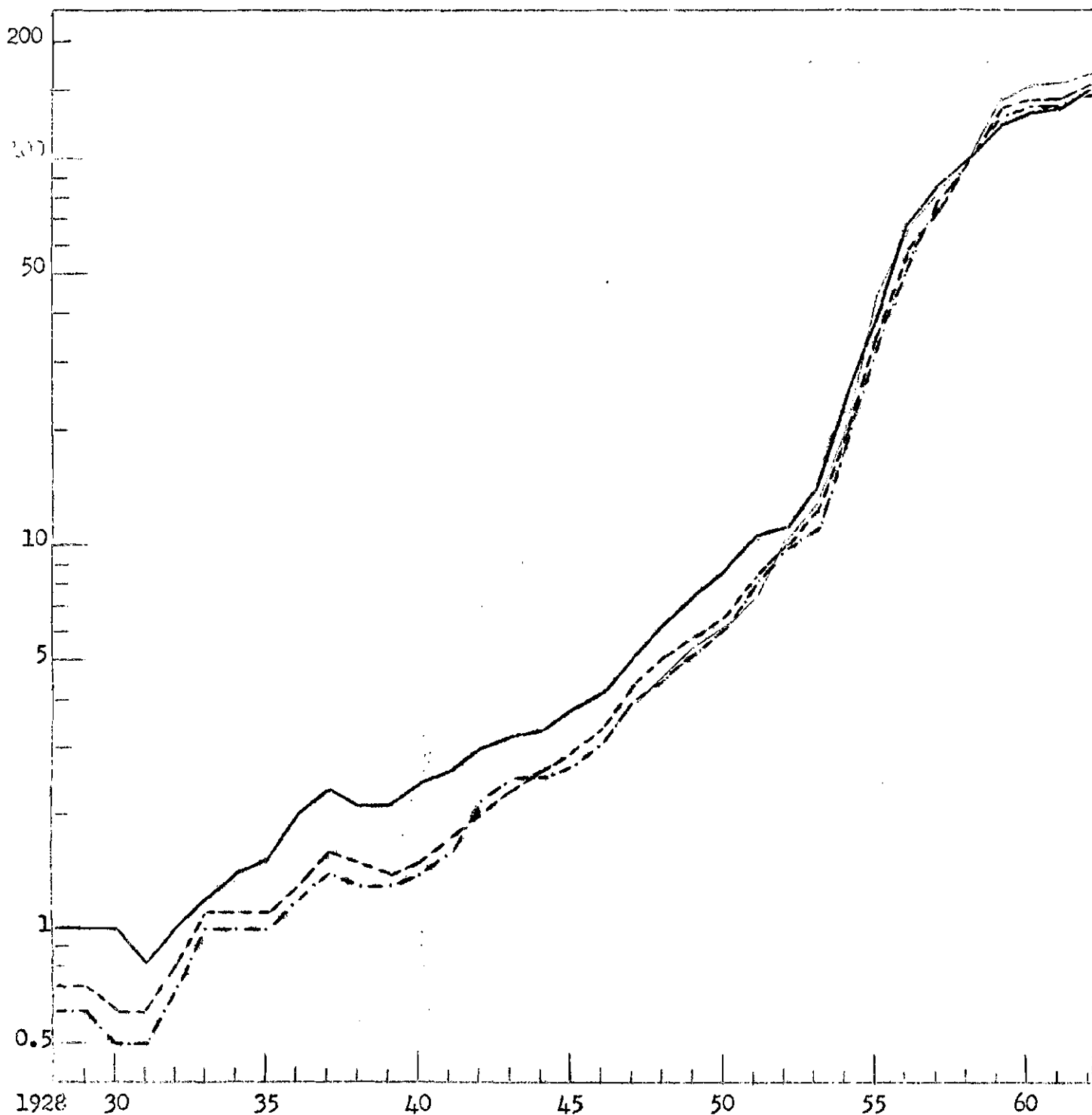
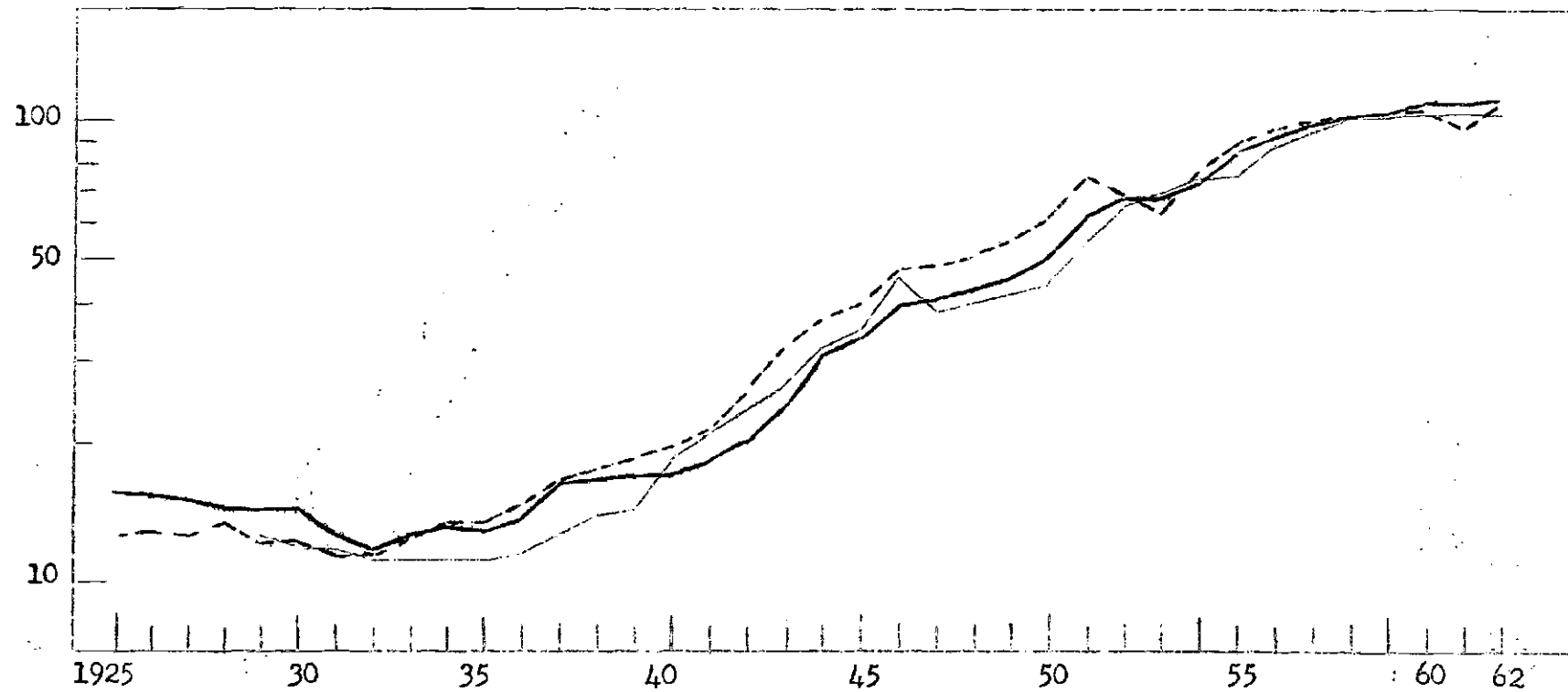


Gráfico XII
(Continuación 2)

MEXICO : INDICES DE PRECIOS AL MAYOREO EN CIUDAD DE MEXICO

- Indice general
- Indice de precios de materiales de construcción
- - - - - Indice de precios del total de artículos de consumo no alimenticio



(Continuación 3)

PERU : INDICES DE PRECIOS AL POR MAYOR EN LIMA, CALLAO Y BALNEARIOS

- Índice general de precios al por mayor
- Índice de precios del total de materiales
- - - Índice de precios de productos textiles

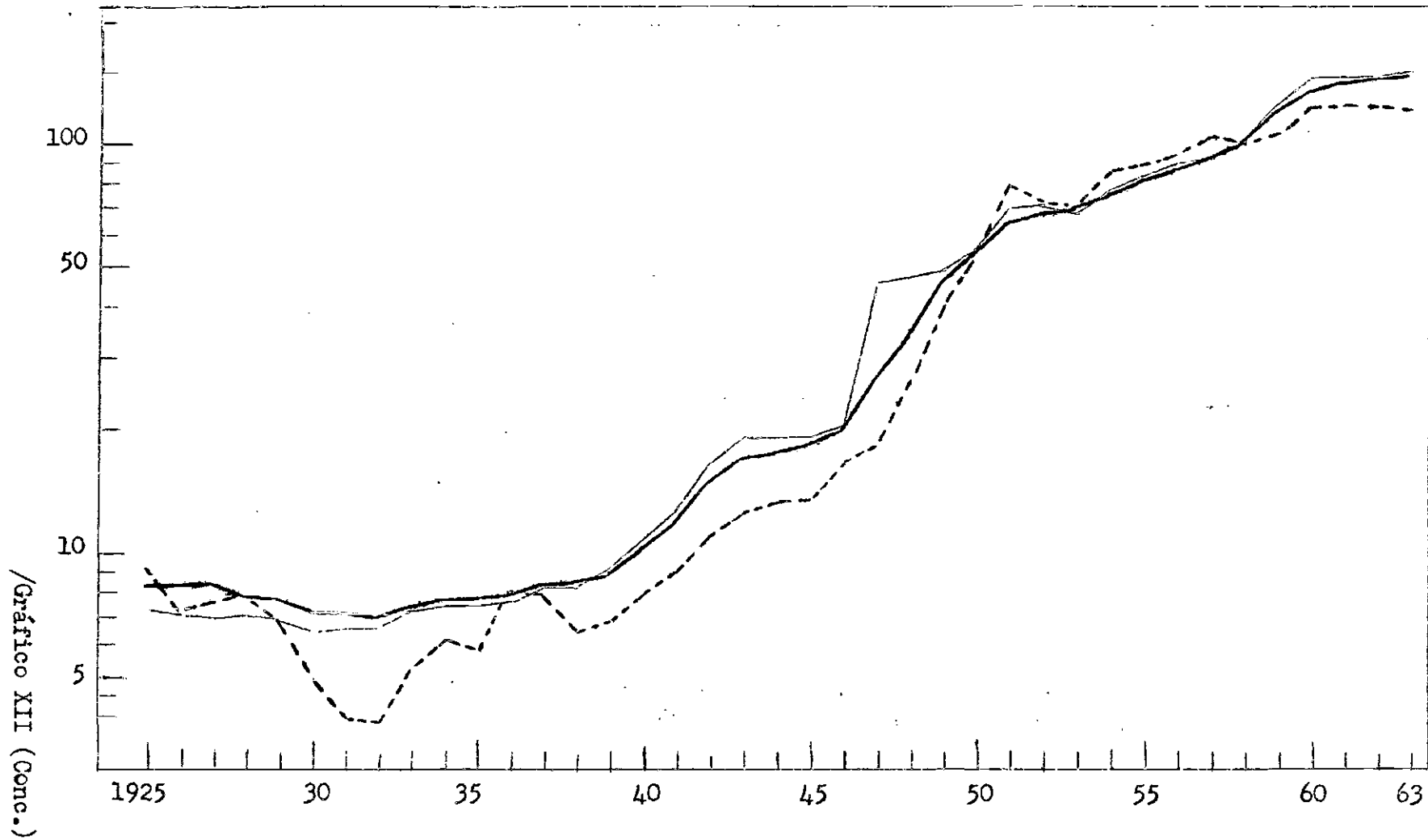
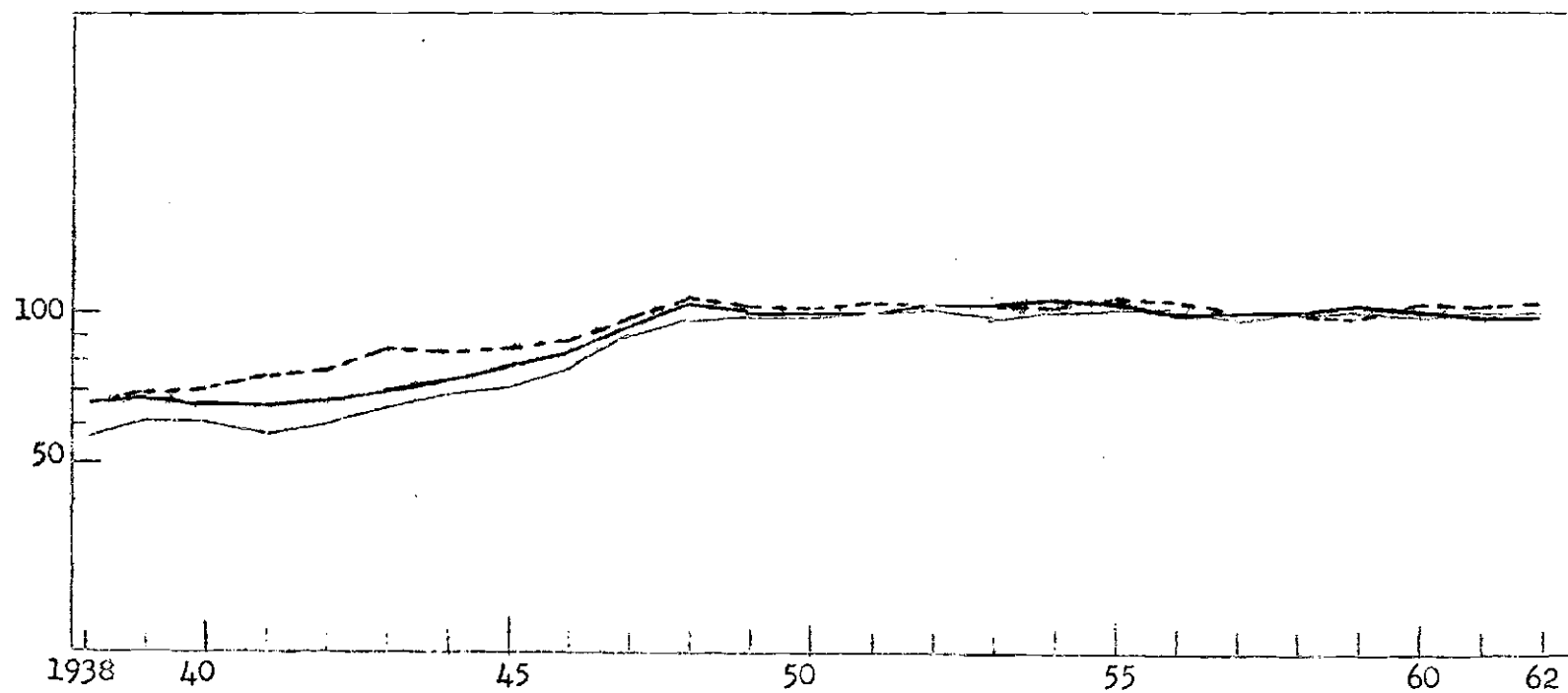


Gráfico XII

(Conclusión)

VENEZUELA : INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR

- Índice general de precios al por mayor
- Índice de precios de alimentos manufacturados
- - - Índice de precios de otras manufacturas



/Así ocurre

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 las 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

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 tácito 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 con 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 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,^{67/} 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.^{68/} 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 aun 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.

^{67/} Véase Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, (E/CN.12/664).

^{68/} 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			Sub-total	Gastos de ventas y distribución	Gastos generales y de administración
		Materias primas	Mano de obra	Gastos generales de fabricación			
I. Costos inferiores a los de Estados Unidos	<u>31</u>	<u>14</u>	<u>68</u>	<u>35</u>	<u>26</u>	<u>56</u>	<u>30</u>
a) Inferiores a 55%	9	...	51	17	9	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 Estados Unidos	<u>11</u>	<u>5</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>8</u>	<u>2</u>	<u>6</u>
III. Costos superiores a Estados Unidos	<u>58</u>	<u>81</u>	<u>27</u>	<u>59</u>	<u>67</u>	<u>35</u>	<u>65</u>
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 145%	24	44	14	35	30	17	56
Total	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
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.

/Los componentes

Los componentes del costo de fabricación agrupados como "gastos generales de fabricación", entre los que se cuenta la depreciación, resultan también más 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 difiere 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 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

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 distribución	Gastos generales y de administración	Total	Número de productos considerados
	Mate- rias primas	Mano de obra	Gastos genera- les de fabri- cación	Sub- total				
Brasil	50	11	15	76	12	12	100	20
Estados Unidos	42	15	19	75	16	9	100	
Argentina	49	9	18	76	12	12	100	10
Estados Unidos	35	14	20	69	21	10	100	
México	55	8	13	76	17	7	100	14
Estados Unidos	40	12	16	68	25	6	100	
Otros	38	11	25	74	18	8	100	11
Estados Unidos	32	16	21	69	25	6	100	
Total América Latina	49	10	17	76	15	10	100	55
Estados Unidos	39	14	18	71	21	8	100	

Fuente: La misma del cuadro 29, Apéndice, Cuadro 9, p. 213.

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

su cobertura y período de referencia.^{69/} Los resultados de un cotejo de esta índole se muestran en el cuadro 31, cuyas cifras muestran 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

^{69/} 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 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 eléctri- ca y com- bustibles	Costo parcial de pro- ducción
	Salarios	Sueldos a/			
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.

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

y el precio de venta en fábrica, calculadas a partir de las mismas informaciones básicas del cuadro 31, muestran los siguientes resultados:

	<u>Porcentajes</u>
Estados Unidos	<u>81</u>
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 mostrará 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.

Cuadro 32

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

(Dólares)

País	Salarios per obreros anuales	Valor agregado anual por obrero	Valor agregado Unidad de sa- lario
Argentina (1954)	734	2 743	3.74
Colombia (1961)	645	2 471	3.83
Chile (1957)	463	2 384	5.47
México (1956)	338	1 381	4.08
Perú (1959)	421	2 144	5.09
Estados Unidos (1954)	3 504	9 449	2.62

Nota: Cifras básicas 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, 690; México, 12.49, y Perú, 27.70.

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 promedio estadounidense en México y la Argentina, respectivamente) influyen 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 en todo caso no superiores 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 ^{70/} 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 hombres-hora) 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

^{70/} Véase La industria textil en América Latina: I. Chile (E/CN.12/622) y II. Brasil (E/CN.12/623), op. cit.

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 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.