NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/716/Add.1
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 II

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

INDICE

Nota: Este estudio será completado con un anexo estadístico en el que se recogen las informaciones que le han servido de base y se explica la metodología seguida en la elaboración de esas informaciones. Se publicará y distribuirá posteriormente con la sigla E/CN.12/716/Add.2.

/Capítulo III

Capítulo III

LA POLITICA DE INDUSTRIALIZACION

1. Las medidas e instrumentos de política industrial

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

El solo enunciado de la expresión "política industrial" parecería sugerir un conjunto de medidas e instrumentos debidamente coordinados que se utilizaron en función de determinados objetivos claramente definidos. Acaso haya que empezar por reconoer que en gran medida no ha sido ese el caso en América Latina. Han estado efectivamente en vigor una serie de disposiciones y han operado muchos organismos que sin duda han influido sobre la intensidad y modalidades del proceso de industrialización, pero esta influencia o ha tenido a menudo un carácter accidental o residual respecto a otros propósitos, o han resultado ejerciéndola como resultados no previstos de su acción. No quiere decir esto que no se hayan creado también organismos vinculados específicamente a las necesidades del desarrollo industrial, o que no se hayan dictado disposiciones especiales para estimular y encauzar la actividad manufacturera. Por el contrario, se lo ha hecho en gran número,

/como habrá

como habrá oportunidad de precisarlo en las páginas que siguen. Importa reconocer, sin embargo, que su actividad y eficacia ha estado condicionada a otros instrumentos y medidas más generales. Además, no siempre la actividad de esos mecanismos específicos ha obedecido a objetivos y orientaciones comunes.

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

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

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

/Desde otro

Desde otro punto de vista, conviene tener en cuenta que muchas de las disposiciones y medidas de política industrial que forman parte de las categorías señaladas confluyen a un mismo objetivo básico: facilitar el financiamiento de la expansión industrial. En atención a este carácter y a la importancia que reviste por sí mismo, el tema del financiamiento se aborda en su conjunto en la segunda sección del presente capítulo, reservando la tercera sección para considerar también separadamente el problema de la "institucionalidad" de la política industrial, es decir, la naturaleza de los organismos responsables de su formulación, aplicación y control, así como la forma en que se relacionan y coordinan.

Estas consideraciones generales pueden contribuir a situar mejor en un cuadro de conjunto los temas que a continuación se examinan.

a) La protección de la industria frente a la competencia externa

Parece innecesario referirse a las razones por las cuales cierto grado de protección frente a la competencia externa ha sido y es requisito esencial para que en las economías latinoamericanas, como en las de otras áreas poco desarrolladas, puedan surgir iniciativas industriales que logren consolidar un sector manufacturero en consonancia con las necesidades generales de su desarrollo. También es sabido que - como forma deliberada de estímulo a la industria o para atender a otras necesidades - la industria latinoamericana se ha desenvuelto en general en un ambiente de escasa competencia con las manufacturas importadas.

Así, pues, más que evaluar si el grado de protección ha sido o no suficiente, parece importante examinar algunos rasgos de las medidas e instrumentos de protección y de la forma como se los ha aplicado, para apreciar la influencia que puedan haber ejercido sobre determinadas características del desarrollo y estructura actual de la industria latinoamericana.

Bien podría ser éste un ejemplo típico de la forma en que la orientación de determinados instrumentos básicos de política industrial suele quedar determinada por consideraciones u objetivos ajenos a la industria misma, sin que dejen de influir en ella, ya sea en sentido

/positivo o

positivo o adverso. En efecto, mirada a largo plazo, la política proteccionista seguida por la mayoría de los países latinoamericanos ha resultado ser el producto de acciones que, además o en lugar del objetivo proteccionista propiamente dicho, han obedecido a otras finalidades, como procurar mayores ingresos públicos o corregir desequilibrios en el balance de pagos. Según el objetivo que haya predominado en cada etapa, se ha insistido más en determinados instrumentos, mientras se descuidaban o perdían importancia los que venían utilizándose hasta entonces. Aunque tales cambios no significaran restar a la industria los estímulos de una protección bastante generalizada, no dejaron de involucrar alguna vez factores de entorpecimiento, a la par que su propia inestabilidad no favorecía la adopción de decisiones de largo plazo ni la incorporación de criterios selectivos que, junto al estímulo de la protección general, contribuyeran a canalizarla teniendo en cuenta la creciente racionalidad de su estructura. En efecto, una rápida visión de su evolución a lo largo de los últimos cuarenta años permite reconocer una serie de etapas en las que los diversos mecanismos de protección y control se han ido alternando o combinando hasta llegar a la situación actual 1/.

En una primera etapa, que puede considerarse terminada en los primeros años de la década de los 30, se utilizaron básicamente las tarifas aduaneras y su finalidad principal era aumentar o mantener el nivel de los ingresos fiscales, aunque en algunos países se les utilizó también para estimular determinados tipos de producción manufacturera.

La crítica situación que se produjo a consecuencia de la depresión mundial de los años treinta obligó a adoptar una serie de medidas de emergencia para afrontar los bruscos desequilibrios en el balance de pagos. Los controles cambiarios y posteriormente las restricciones

---

1/ Para una descripción más detallada de la evolución de los mecanismos de control de importaciones y para otros aspectos abordados en la presente sección, véase Santiago Macario, "Proteccionismo e industrialización en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX (1964), pp. 63 ss.

/cuantitativas y

cuantitativas y los tipos múltiples de cambio fueron entonces los instrumentos más utilizados, en parte por su flexibilidad y por su mayor adaptabilidad a las condiciones de la negociación bilateral que se implantó en aquellos años.

La restricción de los abastecimientos externos durante la segunda guerra mundial estimuló la instalación de numerosas nuevas iniciativas industriales, a menudo sobre bases bien débiles y escasas perspectivas de racionalización y economicidad. De este modo, en el período inmediatamente posterior, los países latinoamericanos debieron recurrir a medidas definidamente proteccionistas, a fin de defender esas industrias frente a la renovación de la competencia extranjera. Como pronto volvieron a presentarse, agravados, los desequilibrios entre las necesidades de importación y la capacidad para importar, no sólo siguieron utilizándose los mismos mecanismos de control directo que habían sido útiles en el período anterior, sino que se recurrió además a diversos sistemas, las más de las veces compuestos, sucediéndose en importancia los tipos múltiples de cambio, los permisos previos, la adjudicación de cambios mediante remate, los gravámenes adicionales o recargos, etc.

En los últimos años, sobre todo desde la segunda mitad de la década de los 50, los países latinoamericanos iniciaron una tendencia a simplificar los sistemas, cuya complejidad había llegado a hacerlos ineficientes. Se llega así a la década de los 60 con un control cambiario sencillo o nulo, uno solo o pocos tipos de cambio y restricciones que consisten en derechos aduaneros de importancia secundaria y en recargos o impuestos adicionales de efectos equivalentes, así como en algunos casos, la obligación de constituir depósitos previos de importación.

Recientemente, como un nuevo factor que induce a modificaciones sustanciales en los mecanismos arancelarios y otros instrumentos de la política de comercio exterior, han venido a añadirse los objetivos propios de la integración regional.

/Dentro de

Dentro de esa trayectoria de largo plazo, ha venido variando la influencia de los distintos objetivos, que, aun en las condiciones actuales, es de hecho muy diferente de uno a otro país.

Así ocurre, en primer lugar, con la utilización del arancel aduanero como instrumento de percepción de ingresos fiscales. En un grupo de países de la región, su importancia desde este punto de vista ha declinado considerablemente. En México, por ejemplo, donde los gravámenes a las importaciones representaban el 34 por ciento de la recaudación fiscal en 1930, las proporciones correspondientes disminuyeron a 18 por ciento en 1940, 14 por ciento en 1950 y menos de 13 por ciento en 1963. En la Argentina, las mismas relaciones han sido en promedio de 22.5 por ciento en 1935-39, 9.9 por ciento en 1940-44, 6.2 por ciento en 1945-49 y 3 por ciento en 1955, aunque volvió a subir a 25 por ciento en en 1960-61 como consecuencia de otros factores. En otros países, como Chile y Colombia, no representa al presente más de 20 por ciento. En cambio, en un segundo grupo que comprende a la mayoría de los países latinoamericanos de menor grado relativo de avance industrial, la proporción del total de ingresos tributarios que corresponde a los derechos de importación se mantiene en niveles mucho más elevados: del orden de 50 por ciento o más en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, cerca del 40 por ciento o más en El Salvador y Guatemala, y algo más de 30 por ciento en el Ecuador.

Esa distinción no siempre guarda relación con los respectivos niveles de incidencia de los gravámenes arancelarios sobre los valores unitarios de las importaciones, sino más bien con el desarrollo de otras fuentes internas de recursos fiscales. Aun así, no deja de ser significativa desde el punto de vista de las diferencias de oportunidad que se ofrecen a unos y otros para disminuir la consideración de los ingresos fiscales como criterio importante de decisión en materias arancelarias.

La finalidad de atenuar los desequilibrios del balance de pagos, aunque persistente a largo plazo, ha sido de importancia mucho más variable, disminuida en algunos períodos y preponderante en otros. Por su misma discontinuidad, no se presta a modificar en cada caso los niveles arancelarios, lo que suele requerir medidas legislativas de

/lenta promulgación.

lenta promulgación. En cambio, ha estimulado el recurso a instrumentos como el de la política cambiaria, las restricciones cuantitativas a la importación o el establecimiento de otros gravámenes de efecto equivalente al de los aranceles. Con todo, las sucesivas revisiones de la política de comercio exterior han hecho que muchas veces los niveles arancelarios propiamente dichos respondan también al propósito de disminuir la presión de la demanda de importaciones frente a la insuficiencia de la capacidad para importar.

En suma, lo que pudiera considerarse como política proteccionista viene a ser el resultado de la superposición de medidas e instrumentos que obedecen - de distinta manera según los países y períodos de que se trate - tanto al objetivo propiamente proteccionista como a las necesidades de arbitrar ingresos fiscales o de equilibrar el balance de pagos. En todo caso, cualquiera que sea la proporción en que haya influido el primero de esos propósitos, el ambiente general que se ha creado representa un grado muy alto de protección a las industrias nacionales. Dentro de ese nivel, generalmente elevado, se dan diferencias importantes entre los distintos países de la región, pero de una naturaleza tal que difícilmente pudieran asociarse a los respectivos grados de avance en el proceso de desarrollo industrial.

En efecto, se estima [2/] que en un grupo de 11 países latinoamericanos los promedios aritméticos simples de incidencia de los derechos aduaneros y otros gravámenes de afectos equivalentes sobre el valor c.i.f. de las importaciones excedían en un caso (Argentina) del 90 por ciento, en tres (Ecuador, Paraguay y Venezuela) del 50 por ciento y en otros tres (Brasil, Colombia y Chile) del 40 por ciento, mientras que en los cuatro restantes variaban entre el 18 por ciento (México) y el 30 por ciento (Bolivia), con niveles intermedios en los casos de Perú y Uruguay.

2/ Véase "Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos, y sus niveles promedios de incidencia", La cooperación económica multilateral en América Latina (E/CN.12/621), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 62.II.G.3), Vol. I, pp. 125-159.

/Tales cifras

Tales cifras no sólo reflejan niveles generales relativamente altos en comparación con los que registran economías industrializadas (por ejemplo, entre 10 y 20 por ciento en la República Federal de Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Francia, Noruega y el Reino Unido, y menos de 10 por ciento en Dinamarca y Suecia), sino que en varios casos constituyen sólo parte de la protección efectiva, ya que a ello se añaden los depósitos y permisos previos de importación y otras formas de restricción cuantitativa. Por otra parte, no siendo siempre el objetivo proteccionista el principal factor determinante, los niveles relativos de incidencia no guardan entre los distintos países relación directa con su grado de avance industrial, en la medida en que sobre ellos influyen también las razones fiscales y de balance de pagos a que se ha hecho referencia.

Por consiguiente, una vez más cabe concluir que la industria latinoamericana en su conjunto ha contado con niveles holgados, e incluso excesivos de protección. Esa caracterización sería muy incompleta si no se la complementase con algunas consideraciones acerca de la estructura arancelaria. Esta última resulta esencial por lo menos desde dos puntos de vista: de una parte, el grado efectivo de protección no es determinado sólo por el nivel general de los aranceles, sino también por las diferencias que incorpore entre las tasas aplicadas a determinados productos y las que recaen sobre los bienes intermedios importados que se requiere utilizar en el proceso productivo;[3/] y de otra, es precisamente esa estructura la que permite que el instrumento arancelario, además del estímulo general que implica, tenga efectos sobre la orientación del desarrollo industrial.

En cuanto a lo primero, la consideración de criterios distintos al estrictamente proteccionista lleva en algunos casos a situaciones que pudieran considerarse contradictorias. Así, por ejemplo, en Venezuela la tasa media aplicada a las materias primas es mayor de la que resulta

---

3/ Para una fundamentación detallada de este concepto de "protección neta", véase Santiago Macario, loc. cit.

/para el

para el conjunto de las importaciones, e incluso superior al promedio que corresponde al grupo de los bienes de consumo corriente. De manera más general, si se prescinde de los niveles absolutos y se atiende a la relación entre el promedio de incidencia de los aranceles que se aplican a materias primas respecto a la incidencia media del conjunto de la tarifa, se observa que en un país como Francia esa relación es menos de la mitad de la que registran la Argentina, el Brasil y Chile, a pesar de que se trata de tres países latinoamericanos en que la estructura arancelaria es más favorable desde este punto de vista. En otras palabras, por lo menos una parte del efecto proteccionista de los aranceles latinoamericanos se pierde a través de la diferenciación insuficiente entre las tasas que se aplican a las materias primas y a los productos elaborados que las incorporan. Ello tiene además otras consecuencias a que se aludirá más adelante.

Ese tratamiento a las materias primas forma parte de una estructura arancelaria que podría caracterizarse en términos más amplios incorporando la distinción de otras categorías de productos, principalmente las de consumo corriente, consumo duradero, bienes intermedios y bienes de capital. Asimismo, cabría asociar hasta cierto punto los respectivos grados de incidencia con el avance del proceso de industrialización en distintos grupos de países latinoamericanos, lo que llevaría a mostrar tres situaciones distintas: en los de menor desarrollo industrial se acentúa la incidencia de los aranceles sobre los bienes de consumo corriente, manteniendo tasas inferiores a las del promedio en las otras categorías; en otro grupo de países se concede mayor importancia a los gravámenes sobre determinados productos intermedios, manteniéndose bajos para los bienes de capital, en posiciones intermedias los que gravan los bienes de consumo, ya se trate de consumo corriente o duradero, y en un tercer grupo, que comprende a los países de la región de mayor avance industrial, los bienes de consumo corriente son los que tienden a mostrar incidencias relativamente menores, acentuándose en cambio la protección a las otras categorías. No sobra insistir en que se trata de promedios correspondientes a categorías bastante amplias de bienes

/y que

y que en cada caso se refieren a los respectivos niveles promedios de incidencia general. Cabe reconocer, además, más de una excepción individual a esa caracterización de conjunto.

Entre los del primer grupo de países, Bolivia y Ecuador se ajustan con relativa precisión a ese esquema, ya que las tasas son más bajas que el promedio en todas las categorías, excepto los bienes de consumo corriente y - por razones distintas al objetivo proteccionista - los de consumo duradero; igual ocurre en Paraguay, pero con diferencias mucho menos acentuadas de una a otra categoría. Entre los del segundo grupo, cabría incluir a Chile, Colombia, Perú y Uruguay, con la reserva de que en este último país son menores que el promedio las tasas para algunos tipos de bienes de consumo - alimentos elaborados, tabaco y productos químicos y farmacéuticos - y más altas las que se aplican a numerosos productos intermedios y bienes de capital. En el tercer grupo quedarían comprendidos la Argentina y el Brasil, que exhiben simultáneamente los recargos relativamente más bajos para los bienes de consumo corriente - aunque todavía superiores al promedio - y los más altos para los bienes de capital. México constituye un caso especial, pues aunque cabría incluirlo entre los de grado más avanzado de desarrollo industrial, continúa mostrando una incidencia relativamente alta para los bienes de consumo corriente. Sin embargo, es también el país en que es menor la incidencia global de los derechos arancelarios, por lo que el papel proteccionista más importante corresponde a otros instrumentos como los permisos previos de importación.

Si, además de esta caracterización actual, pudiera aceptarse que en etapas anteriores la estructura arancelaria de los países que hoy están relativamente más adelantados en materia industrial era semejante a la de los que han avanzado menos en ese camino, podría concluirse que el uso de este instrumento ha respondido en general a un "modelo" de desarrollo industrial más o menos definido. Conforme a ese modelo, se trataría de una serie de etapas sucesivas, en las que a la expansión de las industrias productoras de bienes de consumo no duradero seguiría la de otras en que se iría adentrando en la elaboración de ciertos productos

/intermedios y

intermedios y luego a la manufacturera de bienes de consumo duradero y bienes de capital, en consonancia con las exigencias de capital y asimilación tecnológica que suelen asociarse a esas categorías industriales. Así ha ocurrido en el desarrollo general de la industria latinoamericana y son aproximadamente esas las etapas - sin perjuicio de reconocer excepciones importantes - recorridas en el proceso de sustitución de importaciones. De ahí que desde este punto de vista cabría concluir que la política proteccionista, tal como se ha reflejado en la estructura arancelaria, ha tenido una clara influencia en las modalidades de la industrialización latinoamericana.

Otra cosa es si el modelo seguido o al que por la fuerza misma de los hechos fue ajustándose la política industrial, era o no el más aconsejable y racional en el contexto de las características generales de las economías de la región. Acerca de esto se han formulado dudas o críticas cuyo sentido general parece oportuno recoger.

Una de ellas se refiere a la discriminación generalizada que ha involucrado la estructura arancelaria, a lo largo de períodos que pueden diferir según los países de que se trate, en favor de los bienes de consumo corriente. Tal preferencia refleja en gran medida la importancia asignada a la sustitución de importaciones como exigencia inmediata de la industrialización, a la que podía atenderse de este modo con un mínimo de obstáculos desde el punto de vista de los requerimientos técnicos y de capital, aunque con mayores sacrificios en cuanto a la eficiencia productiva y a la racionalidad de la base industrial que venía creándose. Se estimuló así ese crecimiento "en extensión" de la industria latinoamericana a que se aludió antes, en desmedro de un crecimiento "en profundidad" que hubiera favorecido la creciente especialización como resultado de una selección más rigurosa de alternativas apoyadas en criterios de largo plazo.

Por razones similares, la industria se orientó preferentemente hacia las líneas de producción vinculadas a la demanda de bienes finales de consumo, aunque fuese cubriendo sólo las últimas etapas de transformación. Así, la consideración dominante la constituyó el mercado, y sólo secundariamente la favorable disponibilidad de determinados

/recursos básicos,

recursos básicos, susceptibles de apoyar un proceso más autónomo de industrialización, orientado incluso hacia la exportación a otras áreas, así como a la especialización y al intercambio regional.

De otra parte, como las modificaciones en la estructura arancelaria tuvieron lugar a niveles bastante altos de protección global, se han mantenido de hecho niveles absolutos de protección lo bastante amplios para no implicar presiones al persistente mejoramiento de la productividad y la eficiencia de las ramas industriales ya consolidadas. Las consecuencias de ello sobre los costos y precios de las manufacturas latinoamericanas ya se han examinado en otras secciones.

Aunque sin proponérselo específicamente, estas modalidades de la política proteccionista contribuyeron a crear condiciones que hacían difícilmente compatible el esfuerzo de sustitución de importaciones con otro que al mismo tiempo tendiese a crear y expandir una corriente significativa de exportación de productos manufacturados. En este sentido acaso no se trate tanto de que se haya "descuidado" el objetivo de la exportación, sino de que no era posible satisfacerlo dentro de esas modalidades específicas de la política proteccionista.[4/]

Esas consecuencias se proyectan igualmente sobre las dificultades que vienen presentándose para la integración industrial de los países latinoamericanos. Las características anteriores de crecimiento en extensión determinan un panorama actual de industrias nacionales que cubren prácticamente toda la gama de manufacturas de determinada categoría. Las acentuadas diferencias que ofrece ese panorama provienen de la disparidad en los grados de desarrollo industrial que los distintos países han alcanzado hasta el presente, pero no de especializaciones en líneas determinadas dentro de una misma categoría que pudieran haberse apoyado en los respectivos recursos nacionales y otros factores.

A este último aspecto habrá oportunidad de referirse con mayor detenimiento en el capítulo IV del presente estudio. Sin perjuicio de ello, conviene ahora complementar las consideraciones generales anteriores con una última referencia a las relaciones entre la estructura de los

---

4/ Para un examen detenido de este problema, mirado principalmente desde el ángulo de la política cambiaria, puede verse Nicholas Kaldor, "Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX (1964), pp. 214-223.

/mecanismos proteccionistas

mecanismos proteccionistas y los precios relativos de los productos manufacturados en América Latina.

Al abordar este tema en el capítulo II se concluyó que el carácter relativamente alto de los precios de las manufacturas respecto al nivel general de precios era el resultado de costos de producción igualmente elevados y de otros factores, que no afectaban en la misma medida a los diversos países ni a las distintas categorías de productos manufacturados. El gráfico XIII sugiere que entre esos factores se encuentran el nivel y la estructura de los aranceles aduaneros, los que en alguna medida influyen en las relaciones internas de precios por lo menos de algunos países latinoamericanos.

En ese gráfico se han considerado cuatro de los países de la región (Argentina, Brasil, Colombia y Chile) que muestran altos promedios de incidencia arancelaria y se encuentran en grados relativamente avanzados de desarrollo industrial, y cuatro categorías de productos manufacturados (alimentos elaborados y tabaco, productos químicos y farmacéuticos, otras manufacturas de consumo corriente y bienes de capital). La comparación se refiere, de una parte, a la estructura relativa de los respectivos aranceles, expresada para cada país en promedios aritméticos simples de los aranceles correspondientes a cada categoría, como porciento del promedio correspondiente a los cuatro grupos de productos; y de otra, a las relaciones de precios entre las mismas categorías, deducidas de las cifras de gastos en la muestra de productos a que se hizo referencia en el capítulo II. Lo primero significa prescindir, a estos efectos comparativos, del nivel de los aranceles, para considerar sólo la estructura interna que muestran en cada país, es decir, la medida en que gravan relativamente más a unas categorías de productos que a otras. En cambio, lo segundo envuelve relaciones que quedan referidas en cada caso particular al conjunto de los cuatro países, a fin de reflejar la medida en que determinada categoría de productos industriales tiene en un país precios relativamente altos o comparativamente bajos con respecto a los otros.

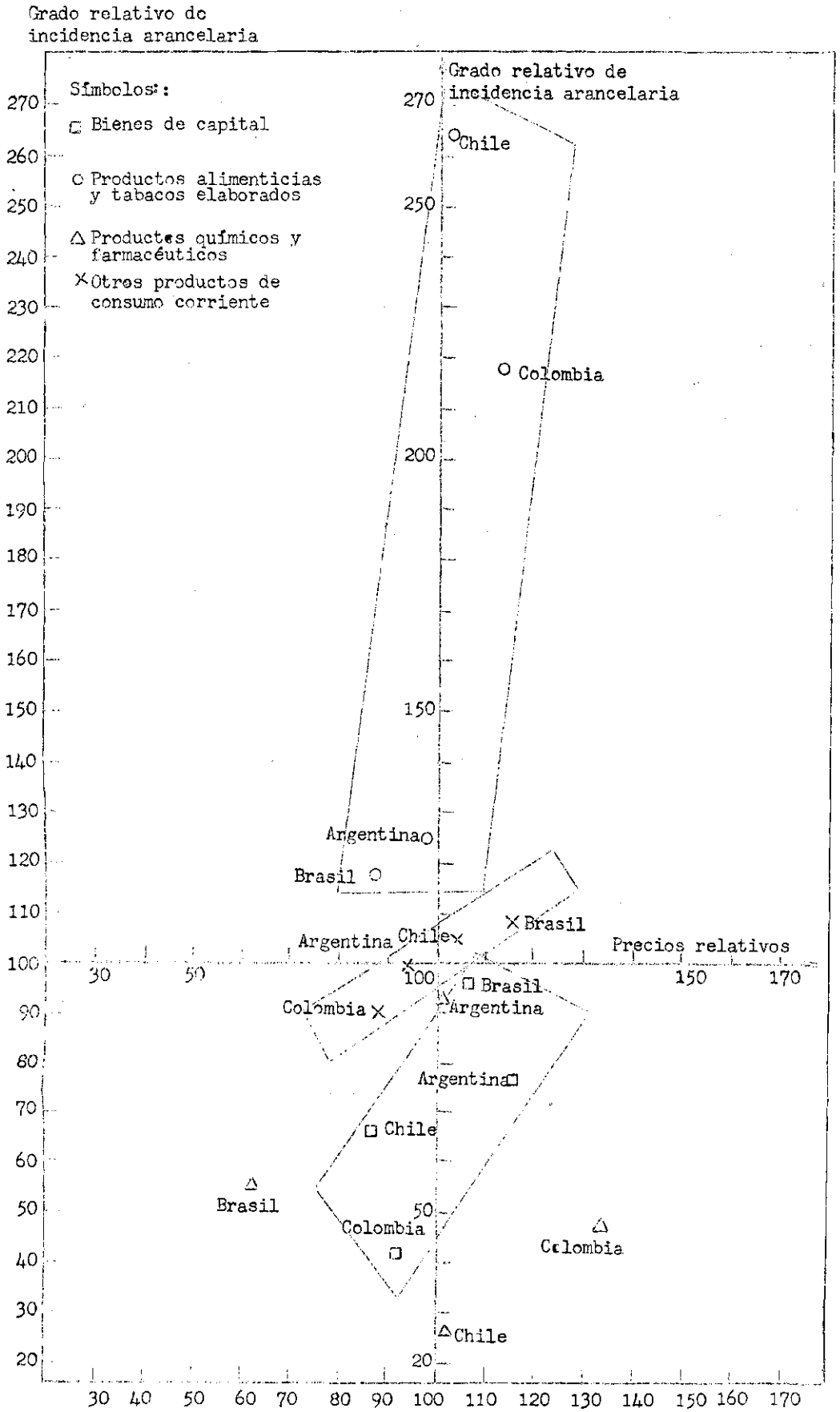
Pese a las imperfecciones de que ciertamente adolece, esta comparación sugiere algunas conclusiones importantes. En primer lugar, parece dejar en claro que para cada categoría de manufacturas existe cierto grado de asociación entre sus precios relativos y el grado de incidencia arancelaria.

/Gráfico XIII

Gráfico XIII

RELACIONES ENTRE LOS PRECIOS RELATIVOS Y LOS GRADOS CORRESPONDIENTES DE INCIDENCIA ARANCELARIA DE DETERMINADAS CATEGORIAS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN CUATRO PAISES LATINOAMERICANOS

Escala natural



/Se exceptúan

Se exceptúan los productos químicos y farmacéuticos, en los que la dispersión de los resultados no permite reconocer ninguna influencia definida. En el caso de los alimentos elaborados y productos del tabaco, los gravámenes vigentes en la Argentina y el Brasil son relativamente más bajos que los que afectan a las otras categorías de productos en comparación con lo que ocurre en las estructuras arancelarias de Colombia y Chile, y son también inferiores sus precios relativos en los primeros países en comparación con lo que ocurre en los últimos. La situación es exactamente la opuesta en el caso de los bienes de capital, para los que en Colombia y Chile se asocian incidencias arancelarias y precios relativos también menores que en la Argentina y el Brasil. Por último, en la categoría de otras manufacturas de consumo corriente se observa claramente cómo las dos variables aumentan en forma paralela al pasar sucesivamente de las cifras de Colombia a las de la Argentina, Chile y el Brasil, en ese orden.

Además de la asociación cualitativa, se deducen de la comparación ciertas evaluaciones cuantitativas. En efecto, en el caso de los alimentos elaborados y productos del tabaco, se observa determinada variación en la incidencia arancelaria asociada a cambios más bien pequeños en los precios relativos de esas manufacturas, las que resultan más acentuadas en el caso de los bienes de capital y todavía más en el de las otras manufacturas de consumo corriente.

No deja de sorprender esta asociación si se tiene en cuenta que se trata de cuatro países cuyo coeficiente global de importaciones es relativamente bajo y en los que la participación de las importaciones de estas categorías de bienes - excepto los de capital - en la disponibilidad total es bien pequeña comparada con los aportes de la producción interna. En ausencia de otros factores - que sin duda existen, aunque no se incoporen explícitamente a este análisis - cabría pensar que en varios casos los precios de los productos manufacturados en el mercado interno tienden a ajustarse a los niveles de protección que ofrecen los mecanismos arancelarios, con cierto grado de independencia respecto de los costos internos de producción.

/Si así

Si así fuese, se trataría de consecuencias no previstas, y ciertamente no deseables, del manejo de los instrumentos proteccionistas. Ello acentúa una vez más la necesidad de incorporar la mayor flexibilidad y aquellos criterios selectivos de posible utilización que sirvan efectivamente de estímulo sin que al mismo tiempo tengan consecuencias indirectas adversas.

b) Las medidas generales de fomento industrial

La incidencia y modalidades de la tributación, así como determinadas características de la política monetaria y crediticia, pueden tener marcada influencia sobre el desarrollo industrial, tanto por la forma en que afecten a este sector en comparación con otras ramas de la economía como por sus posibles efectos sobre las modalidades mismas del crecimiento manufacturero. Se trata además de instrumentos típicos de la política económica general, por lo que en ausencia de esfuerzos deliberados y sistemáticos aquellos efectos sobre la industria serán de carácter más bien residual respecto de otros objetivos, como se ha dicho más de una vez.

Mirado a largo plazo, el conjunto de disposiciones generales de fomento que se propone apoyar el crecimiento industrial mediante incentivos indirectos de esa naturaleza no ha venido a constituir propiamente un instrumento de política industrial más o menos generalizado en América Latina sino desde fines de los años 50. Con anterioridad había disposiciones legales y mecanismos de esa índole, pero no estaban orientados o no eran lo bastante selectivos para constituir estímulos verdaderamente significativos a la industria manufacturera.

El proceso mismo de hacer de esos instrumentos una parte importante de la política industrial no ha sido uniforme en América Latina. En algunos países ha tomado la forma de leyes específicas de fomento industrial, que han reunido y ampliado las disposiciones legales pertinentes, pero en la mayoría de los casos se lo ha hecho mediante la acumulación de diversas disposiciones, ya sea de carácter general - como las leyes de impuestos a la renta - u otras específicas referidas al fomento de regiones o de ramas industriales determinadas.

/La medida

en efecto, conforme aparecen reflejados explícitamente en las disposiciones legales, se refieren a condiciones tales como que se trate de actividades que sustituyan importaciones, contribuyan a la absorción de mano de obra, se localicen en determinadas zonas, utilicen proporciones determinadas de materias primas nacionales o - más recientemente - puedan exportar una parte de su producción total.

Se advierte asimismo la intención deliberada de que esos estímulos influyan en algunas decisiones importantes de las empresas, principalmente en aspectos tales como la reinversión de utilidades, la oportuna reposición del capital fijo y el mejor uso del capital disponible.

Frente a tales objetivos, los incentivos de carácter crediticio - aparte de lo que se hace a través del crédito de entidades públicas - suelen limitarse a autorizaciones especiales a la banca privada para realizar operaciones de más largo plazo, emitir bonos y otros títulos de fomento industrial o constituir fondos especiales para crédito industrial, además de las disposiciones relativas a tasas diferenciales de redescuento. En otras palabras, se trata más bien de incentivos generales, poco propicios por su naturaleza misma a ser aplicados con un grado mayor de selectividad.

Esto último resulta más fácil cuando se trata de los incentivos tributarios, cuya concesión se condiciona a la naturaleza de las actividades que favorecen. Las disposiciones vigentes supeditan a esa condición la concesión de excenciones totales o parciales, temporales o permanentes, a los principales impuestos, diferenciaciones entre utilidades distribuidas y no distribuidas, regímenes distintos de depreciación de los activos, liberaciones totales o parciales de los derechos arancelarios sobre la importación de maquinarias o materias primas, devolución de tales derechos para la parte de la producción manufacturera que se exporte posteriormente, etc.

/El contenido

La medida en que aún así no ha llegado a cristalizar un conjunto preciso de criterios queda en claro si se tiene en cuenta que a esa frecuente dispersión de las disposiciones en distintas leyes y resoluciones de entidades públicas se agrega una gran discontinuidad en los últimos años. En efecto, unos decretos suceden a otros modificando el alcance y hasta ciertas orientaciones importantes de los anteriores.

Para apreciar mejor la racionalidad y eficacia de las disposiciones de fomento vigentes, pudieran considerarse en principio tres objetivos principales hacia los que podrían orientarse. Se trata, en primer término, de la incorporación de algunos incentivos discriminatorios que favorezcan al sector industrial respecto de otros sectores de la economía, de forma que estimulen un mayor desplazamiento relativo de recursos hacia las actividades manufactureras; en segundo lugar, del grado de selectividad que se incorpore en relación con ramas industriales determinadas, de manera que junto a los estímulos de conjunto del sector industrial se influya sobre su orientación y estructura interna y por último, de que los estímulos favorezcan también determinado comportamiento de las empresas existentes, facilitando su expansión y mejorando su eficiencia y productividad.

Hablando en general, el primero de esos objetivos ha estado más bien ausente de este tipo de instrumentos de la política industrial. Para que se entienda bien el alcance de esa conclusión, debe precisarse que se trata aquí de campos bien específicos, limitados principalmente a las disposiciones tributarias y a las de orientación general del crédito privado, pues las otras modalidades de fomento industrial - la política proteccionista y la promoción estatal directa, incluido el crédito público - se examinan por separado.

En cambio, se advierte con claridad la intención de que los estímulos se apliquen selectivamente según la naturaleza de las industrias llamadas a beneficiarse de su aplicación, lo que se traduce en la definición de industrias "necesarias", de "interés nacional" u otras designaciones similares.

La enumeración de los criterios, conforme a los cuales se reconoce ese carácter suele ser más o menos extensa y no siempre bastante precisa;

/en efecto,

El contenido y alcance de este conjunto de disposiciones se apreciará mejor a la luz de unos cuantos antecedentes que resuman sus características en algunos países de la región, como se detalla a continuación.

El régimen de promoción establecido en la Argentina en 1944 a través de la ley 14630, que estuvo vigente hasta 1957, declaró de "interés nacional" las industrias que emplearan exclusivamente materia prima nacional y cuya producción abasteciera el mercado interno, así como las que produjeran artículos de primera necesidad o de interés para la defensa nacional. Los beneficios acordados a las industrias protegidas consistían principalmente en derechos aduaneros adicionales, fijación de cuotas de importación para productos extranjeros, subsidios, preferencia crediticia y en algunos casos liberación de recargos de importación a la maquinaria, a la materia prima utilizada o a ambas. La vigencia de los beneficios era de cinco años como máximo, pero el plazo podía ser renovado por el Ejecutivo. La administración de este régimen funcionó con eficacia hasta 1952, en que comenzó a paralizarse el estudio de las solicitudes correspondientes.

En 1959, la ley 14781 derogó ese mecanismo de protección y fomento, reemplazándolo por otro que daba amplias facultades al Poder Ejecutivo para diseñar una política industrial flexible, fijando solamente los objetivos y los instrumentos a usar en términos muy amplios. Sin embargo, la ausencia de reglamentación completa hizo que no llegara a estructurarse el régimen diseñado en la ley.

Entre 1961 y 1962 diversos decretos establecieron regímenes de promoción sectorial (para la industria siderúrgica, petroquímica y celulósica) y regional (para las zonas de la región patagónica y el noroeste). Por último en 1963 el decreto 5388 derogó las disposiciones de los anteriores e incluyó otras nuevas, y en 1964 el decreto 3113 modificó al anterior, constituyéndose en la reglamentación de la ley 14781 actualmente en vigor.

Este último decreto establece un sistema de beneficios opcional para la empresa o para los inversionistas, que consiste básicamente en lo siguiente: reducción del pago de los impuestos a los réditos, de

/acuerdo con

acuerdo con una escala de porcentajes descendentes a lo largo de diez años; exención del impuesto de sellos en algunos tipos de contratos; facilidades para el ingreso al país del personal técnico extranjero necesario; otorgamiento de tarifas especiales de gas, energía eléctrica, combustibles y transportes y prioridad de equipamiento. Hay también otros beneficios especiales para algunas de las actividades promovidas. La aplicación de tales estímulos se limita a determinados sectores, incluidos la industria siderúrgica, petroquímica, celulósica, minería - excepto petróleo, gas y algunos minerales -, forestación y reforestación, pesca y caza marítima y construcción. La promoción se aplica especialmente a las regiones patagónicas, noroeste y noreste, dentro de las cuales se incluyen otras actividades.

Además del régimen de promoción nacional, existen igualmente algunas leyes provinciales de fomento, que se basan en la exención de impuestos provinciales y municipales y en la concesión de créditos y subsidios.

En el Brasil no existen disposiciones generales de fomento industrial, aparte del mecanismo arancelario y cambiario. Sin embargo, se han dictado numerosas leyes, tanto federales como estaduales, para promover ramas industriales específicas o para desarrollar distintas regiones del país, basándose en la exención total o parcial del pago de impuestos a la renta y de ventas y consignaciones, por plazos variables que pueden alcanzar hasta diez años.

Los criterios con que se determinan las actividades favorecidas no son siempre los mismos, aunque predominan los referentes a utilización de materias primas nacionales y sustitución de importaciones.

Un ejemplo ilustrativo de la política fiscal de incentivos es el de la opción, ofrecida a las personas jurídicas, de aplicar el 50 por ciento de su impuesto a la renta en actividades promovidas por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE). En el área de actuación de este organismo, los distintos estados tienen disposiciones legales que conceden incentivos fiscales con diferentes criterios y plazos para las industrias que se instalen en su territorio. Por otra parte, la Superintendencia de Moneda y Crédito - que tiene, entre otras, la facultad de fijar tasas de

/redescuento diferenciales -

redescuento diferenciales -, ha fijado una tasa más favorable para las operaciones en las regiones más atrasadas económicamente, entre las cuales se considera al Nordeste.

De esta manera, el fomento industrial resulta de la agregación de medidas adoptadas por diversos organismos, con criterios que no siempre coinciden.

Tampoco existe una ley específica de fomento industrial en Colombia. Las medidas de estímulo se encuentran dispersas en diferentes leyes y decretos, pero pueden ser ordenadas en tres grupos, según que sean de carácter tributario, de carácter monetario y crediticio o de tipo arancelario y cambiario.

Entre las medidas de carácter tributario se encuentran las incluidas en la ley 81, de 1960, de impuesto sobre la renta, que establece: a) una exención de dicho impuesto para las sociedades anónimas que constituyan, además de las reservas a que están obligadas, una reserva extraordinaria de fomento económico hasta del 5 por ciento anual de las utilidades líquidas comerciales con el fin de incrementar la producción de materias primas y mercancías que sustituyan importaciones, pudiendo gozar de la misma exención las personas naturales que se ocupen en las actividades señaladas siempre que inviertan en dichas actividades la cantidad exenta; b) una exención hasta del 100 por ciento del impuesto sobre la renta a las sociedades anónimas, existentes o nuevas, cuyo único objeto sea el desarrollo de industrias básicas, siempre que utilicen por lo menos un 60 por ciento de materia prima nacional; c) la misma exención para las sociedades anónimas que tengan por objeto permanente y exclusivo el desarrollo de industrias complementarias a la producción de hierro, y que en más de un 50 por ciento utilicen en su proceso de transformación artículos de Acerías Paz del Río.

Otras disposiciones de tipo tributario que constituyen estímulo para las actividades industriales contienen una exención sobre la renta líquida producto de las exportaciones - exceptuando las de café no elaborado, petróleo, bananos, cueros crudos de vacunos y metales preciosos - y la autorización para depreciar el capital en forma acelerada cuando se le someta a un trabajo diario mayor de diez horas.

/Entre las

Entre las medidas de carácter monetario y crediticio cabe señalar: a) la autorización a los bancos comerciales - contenida en el decreto 384, de 1950 - para conceder préstamos hasta con cinco años de plazo, destinados a obras de fomento económico, con intereses más bajos que los usuales, lo que se hace posible a través del redescuento en el Banco de la República; b) la autorización, a través del decreto 1564, de 1955, para que los bancos comerciales emitan bonos de crédito industrial, con plazos hasta de diez años e interés hasta 7 por ciento anual, así como la obligación impuesta a los bancos comerciales de adquirir bonos industriales por un 5 por ciento de sus exigibilidades totales; c) la creación en 1963 de un Fondo para Inversiones Privadas, dependiente del Banco de la República, que otorga créditos hasta por diez años de plazo y con tasas de interés entre 8 y 10 por ciento, y d) la posibilidad de obtener créditos para la elaboración de estudios de factibilidad de nuevas industrias.

En el Ecuador la Ley de Fomento Industrial fue promulgada en 1957, y derogada en 1962 por el decreto-ley de emergencia N° 47, que reformó la anterior imprimiendo a la política estatal una nueva orientación. En diciembre de 1964 se dictó la Ley de Promoción Industrial, que está vigente, estableciendo nuevos incentivos a la iniciativa privada.

Las disposiciones de esta ley se aplican en forma específica y única a las industrias de transformación, ya sean existentes o nuevas, y los criterios básicos que la sustentan son aumentar las exportaciones y sustituir importaciones. Sus beneficios se refieren a la exoneración total de diversos impuestos y derechos que actualmente gravan las siguientes actividades: a) actos constitutivos de sociedades y sus reformas, así como la emisión y operaciones de títulos o acciones; b) capitales en giro; c) exportación de productos industriales, y d) importación de materias primas que no se produzcan en el país y que sirvan a la elaboración de productos exportables. También se establecen exoneraciones parciales de derechos e impuestos a la importación de maquinaria nueva y sus repuestos y una liberación del 20 por ciento de los impuestos a las ventas, durante tres años, para las empresas industriales nuevas.

Además de esos beneficios generales, se autorizan deducciones especiales del impuesto sobre la renta para las empresas que reinviertan o

/hagan inversiones

hagan inversiones nuevas financiadas con créditos y para las que hagan gastos de investigación, preparación de personal y contribuciones a organismos de enseñanza técnica.

Las categorías en que se dividen las empresas que se acojan a la ley gozan de beneficios específicos de tipo tributario y arancelario, que se agregan a los anteriores.

Finalmente, todas las empresas industriales inscritas pueden acogerse a un régimen de depreciación acelerada en ocho años, reducible cinco años como alternativa a la exoneración del impuesto a la renta.

Además de la Ley de Fomento Industrial, existen otras que establecen condiciones especiales de inversión para zonas del país consideradas de emergencia.

La Ley de Industrias de Transformación dictada en México en el año 1940 establecía exenciones de algunos impuestos durante un plazo máximo de diez años para las industrias consideradas nuevas y necesarias. Sin embargo, como en los demás países latinoamericanos, durante un largo período el principal estímulo a la industrialización fué la protección arancelaria. En 1955, se dictó la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, que está vigente.

Los criterios que determinan el goce de las franquicias de esta ley se refieren a la medida en que las industrias contribuyen a la sustitución de importaciones, al fomento de las exportaciones, al aumento de la ocupación y a la utilización de equipos y materias primas nacionales. Los beneficios que establece la ley se refieren a exenciones o reducciones de los impuestos de importación, de exportación, de timbre, de ingresos mercantiles y a la renta.

Además, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece la exención de este impuesto hasta un 10 por ciento de las utilidades para las sociedades mercantiles que constituyen reservas de reinversión y hasta el total de sus utilidades para las soeciedades industriales, agrícolas, ganaderas y pesqueras que constituyan reservas de ese tipo.

En la ley de ingresos de 1962 se anunció la creación de un fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados, basado en un impuesto adicional sobre algunas importaciones no indispensables.

/Aparte de

Aparte de las leyes federales existen leyes estaduales, dictadas entre 1941 y 1964, que establecen estímulos fiscales para el desarrollo de la industria y de otros sectores en los respectivos estados. Su orientación no es uniforme y tampoco lo son los estímulos que ofrecen.

En el Perú la ley 9140, del año 1940, estableció que el Poder Ejecutivo podría exonenar de impuestos y derechos para proteger y estimular la industrialización del país. Conforme a esta ley, sucesivos decretos liberaron de impuestos a una serie de ramas industriales, como las de fertilizantes nitrogenados sintéticos, fibras artificiales, metalúrgicas, de conserva, así como a las industrias que se establecieran en la región de la Selva.

Posteriormente, en 1959, se dictó la ley 13270, de Promoción Industrial, que ampara a industrias establecidas y nuevas, a las que produzcan artículos calificados como básicos y a las que produzcan cualquier otro tipo de manufacturas, estableciendo incentivos diferenciados para unas y otras.

Los beneficios de esta ley son especialmente: a) liberación total o parcial de derechos de importación sobre maquinarias y equipos nuevos que no compitan con los nacionales y sobre materias primas o semiproductos que no se produzcan en el país; b) exoneración de varios impuestos en los primeros años de establecida la empresa; c) facultad de reinvertir una parte de las utilidades libre de impuestos; d) facultad de depreciar en forma acelerada, en proporción al grado de utilización; e) facultad de revaluar el capital fijo cuando ocurra una devaluación de la moneda; f) reducción de tasas del impuesto a la utilidad para las empresas que se radiquen en provincias; g) derecho a una protección arancelaria adecuada; h) facilidad de drawback para las manufacturas que se exporten; i) protección contra casos de dumping y competencia desleal.

En varios países de Centroamérica existen asimismo leyes de promoción industrial, de fecha relativamente reciente. Las de Honduras, el Salvador y Nicaragua datan de 1958, la de Costa Rica de 1959 - si bien ésta deroga otra dictada en 1940 - y la de Guatemala de 1960. Casi todas ellas ofrecen como estímulo la exención o reducción de impuestos sobre la importación de bienes de capital y materias primas y la reducción de impuestos sobre la renta.

/Frente a

Frente a las disposiciones tendientes a estimular y promover indirectamente el desarrollo industrial, cabe mencionar también determinadas disposiciones restrictivas, contenidas en leyes antimonopólicas, de control de precios y otras disposiciones más generales referentes a salud pública y urbanismo.

En varios países de América Latina está expresamente formulada en la Constitución Política la prohibición de formar monopolios privados, quedando el Estado autorizado para reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público.5/

En otros países en que la Constitución no lo establece, se ha legislado especialmente. En la Argentina una ley de 1923, modificada por otra de 1946 y reglamentada en 1949, estableció sanciones para los actos de monopolio o tendientes a él. En Chile, la ley 13305, del año 1959, estableció que no podría otorgarse a los particulares la concesión de ningún monopolio para el ejercicio de actividades industriales o comerciales.

Al artículo 28 de la Constitución Política de México se agregó la ley Orgánica de 1934 y en 1955 quedaron establecidos en el Código Penal, como "delitos contra el consumo y la riqueza nacionales", los de acaparamiento, los que dificulten la libre concurrencia en la producción o en el comercio y otros similares.

En cuanto al control de precios, las condiciones parecen diferentes, ya que en varios países de América Latina no se han tomado disposiciones legales que lo autoricen. En la Argentina existió control hasta el año 1959, en que expiró la prórroga de la ley 12130, que reprimía el agio y la especulación; posteriormente no se ha vuelto a establecer ningún control. En Chile, el gobierno está facultado para declarar artículos de primera necesidad los productos que sean necesarios, y para someterlos a control y fijación de precios. La Ley de Fomento Industrial del Ecuador establece como causa de suspensión temporal de sus beneficios " la fijación de precios a niveles lesivos para los consumidores". En México, el control

5/ Véase, por ejemplo, en el Ecuador el artículo 198, en El Salvador el artículo 142, en México el artículo 28, en Nicaragua el artículo 87 y en Venezuela el artículo 97 de las respectivas Constituciones Políticas.

/de precios

de precios se funda en el artículo 28 de la Constitución Política y su reglamentación se encuentra en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, conforme a la cual son objeto de control los artículos alimenticios y de vestuario de uso generalizado, las materias primas esenciales, los productos de industrias fundamentales e importantes, etc. En Venezuela, el Ministerio de Fomento controla los precios de los artículos de primera necesidad, así como los de industrias protegidas.

Tanto las disposiciones antimonopólicas como las relativas a control de precios no parecen desalentar la inversión industrial, y lo mismo cabría decir de otras disposiciones que en algunos casos imponen determinadas formalidades de registro o autorización oficial para iniciar nuevas actividades manufactureras.

En suma, de los antecedentes expuestos no es difícil concluir que estos instrumentos de la política industrial no suponen por lo general un tratamiento preferente al sector industrial considerado en su conjunto respecto a otros sectores de la actividad económica. Salvo algunas medidas ocasionales, las disposiciones que tienden a orientar las operaciones crediticias de las entidades financieras privadas son de carácter general y responden principalmente a las exigencias de la política económica de corto plazo. En cuanto a la tributación, el hecho de que una proporción muy alta de los ingresos fiscales esté constituida en la mayoría de los países latinoamericanos por gravámenes al comercio exterior y por impuestos indirectos, determina una incidencia tributaria más bien moderada sobre las utilidades de las empresas industriales. Igual ocurre con las que se ocupan de otras actividades, y hasta es probable que la industria quede en posición relativamente desventajosa, no en razón de tasas o regímenes diferenciales, sino por un menor grado de evasión de estas obligaciones, derivada a su vez del predominio de la sociedad anónima - sujeta a mayores controles - como forma de organización legal de las empresas manufactureras. Con todo, no cabe menospreciar el estímulo que podría ofrecerse a través de la tributación, sobre todo en aquellos países donde la tributación directa ha llegado a ser relativamente importante.

/De otra

De otra parte, esa relativa neutralidad del mecanismo tributario por lo que toca a la industria respecto de otros sectores, queda ampliamente superada en las disposiciones vigentes cuando se atiende a la discriminación según ramas del sector manufacturero, o según el destino que se asigne a las utilidades, o el uso que se haga de los recursos disponibles de capital. La eficacia de estímulo relacionados con estos últimos aspectos podrá apreciarse dentro de una perspectiva más amplia en una sección posterior, cuando se examine en su conjunto el problema del financiamiento industrial y se precise el aporte que proviene de las fuentes internas de las empresas, principalmente en términos de reinversión de utilidades, fondos de amortización y constitución de otras reservas. En cuanto a la selectividad por ramas de industrias, sin duda ha ejercido y puede ejercer todavía más una influencia importante sobre la orientación del desarrollo industrial, siempre que se defina con precisión el tipo de actividad acreedora a esos beneficios, aspecto en que los criterios contenidos en las disposiciones pertinentes parecen quedar formulados en términos demasiado generales.

Más dudosa es la eficacia de esos estímulos cuando se trata de influir sobre la localización industrial. De una parte, la equiparación de los incentivos que dependen de impuestos o gravámenes locales - distintos de los nacionales - deja planteado el objetivo en forma de una aspiración general de "descentralización" industrial, pero sin favorecer en particular una localización determinada. Por otro lado, las ventajas tributarias en escala nacional parecen muy insuficientes, aunque precisen localizaciones específicas, en comparación con las desventajas que derivan de economías externas y otros factores institucionales, que requieren la utilización de instrumentos más directos de promoción.

En otro sentido, cabría también esbozar una conclusión provisional según la cual los instrumentos que se vienen examinando resultarían más eficaces con respecto a los nuevos desarrollos que a propósito de la industria existente, contribuyendo así a ampliar la gama de actividades manufactureras más que a mejorar la productividad y eficiencia de las empresas ya instaladas. Sería el caso, por ello de examinar con mayor detenimiento la referencia, que reiteradamente se encuentra en las disposiciones vigentes, al carácter "nuevo" de las actividades que pueden acogerse a sus beneficios.

/Debe señalarse

Debe señalarse, por último, que - dada la forma en que se les ha expuesto - los antecedentes anteriores no ilustran suficientemente uno de los aspectos adversos que ha caracterizado la utilización de estos instrumentos de política industrial: su discontinuidad, determinada por modificaciones frecuentes del carácter, alcance y hasta orientación de las disposiciones. Ello determina un ambiente de incertidumbre que debilita o esteriliza los efectos que están llamados a tener los estímulos e incentivos que ofrecen.

c) La promoción estatal directa

A los estímulos generales derivados de la política proteccionista y de otras medidas e instrumentos encaminados a ofrecer incentivos a la instalación y ampliación de empresas manufactureras, tal como se los ha resumido en las secciones precedentes, se agrega una vasta labor de promoción industrial directa. Sus modalidades han sido muy variadas, tanto dentro de un mismo país como cuando se comparan distintos países de la región; pero con todo, cabe advertir en esa variedad de experiencias algunos rasgos comunes, que es útil tener en cuenta para precisar el alcance que puede tener la promoción directa como instrumento básico de la política industrial, entendida en su sentido más amplio.

Para ello conviene examinar en sus líneas generales las actividades desplegadas en esta materia por lo menos en algunos países de la región, más con carácter ilustrativo que con la intención de ofrecer un cuadro sistemático y completo, lo que requeriría una investigación adicional mucho más detenida.

En el cuadro 33 se resumen algunas indicaciones relativas a las principales entidades públicas de promoción industrial correspondientes a siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela. Como puede observarse, las más antiguas de esas instituciones - con excepción de las especializadas en funciones crediticias - se iniciaron en la segunda mitad de los años 30, pero otras son de creación mucho más reciente. En cierto modo, ello viene a coincidir con un pronunciado cambio en la importancia asignada a la política industrial, que deja de apoyarse exclusivamente en los mecanismos

/Cuadro 33

Cuadro 33

PRINCIPALES ENTIDADES PUBLICAS DE PROMOCION INDUSTRIAL EN SIETE PAISES LATINOAMERICANOS

País y organismo	Fecha de fundación	Tipo de actividad	Sectores que atiende
Argentina			
Banco Industrial	1944	Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria y minería
Corporaciones e institutos regionales de fomento		Promoción general, aportes de capital	Industria y otros
Brasil			
Ministerio de Industria y Comercio	1960	Orientación y coordinación general	
Banco Nacional de Desarrollo Económico	1952	Promoción general y créditos	Industria y otros
Banco de Brasil (Cartera de Crédito Agrícola e Industrial)		Crédito	Agricultura e industria
Bancos Regionales		Crédito	Industria y otros
Grupos ejecutivos		Promoción de sectores industriales específicos	
Colombia			
Instituto de Fomento Industrial	1940	Promoción y aportes de capital	Industria
Caja de Crédito Agrícola, Industrial y Minero		Crédito	Agricultura, industria y minería
Fondo de Inversión Privada (Banco de la República)	1963	Crédito	Agricultura, minería e industria
Fondo Especial del Banco Popular	1963	Crédito	Pequeña y mediana industria
Chile			
Corporación de Fomento de la Producción	1939	Promoción general, aportes de capital y crédito	Industria y otros
Banco del Estado		Crédito	Industria y otros
México			
Nacional Financiera	1934	Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria y otros
Banco de México		Crédito	Industria y otros
Banco Nacional de Fomento Cooperativo		Crédito	Mediana y pequeña industria
Banco Nacional de Crédito Ejidal		Crédito	Industrias agropecuarias
Financiera Nacional Azucarera		Crédito	Industria azucarera

/Cuadro 33 (conclusión)

Cuadro 33 (conclusión)

País y organismo	Fecha de fundación	Tipo de actividad	Sectores que atiende
Perú			
Banco Industrial	1936	Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria
Dirección de Industrias y Electricidad (Ministerio de Fomento y Obras Públicas)		Aportes de capital	Industria, electricidad y otros
Corporación y juntas regionales de fomento		Aportes de capital y crédito	Industria y otros
Venezuela			
Ministerio de Fomento		Funciones diversas	Industria y otros
Corporación Venezolana de Fomento	1946	Promoción general, aportes de capital y créditos	Industria y otros
Banco Industrial de Venezuela	1937	Créditos	Industria y minería
Comisión de Financiamiento a la pequeña y mediana industria (Ministerio de Fomento)		Créditos	Pequeña y mediana industria
Corporación Venezolana de Guayana	1960	Promoción y aportes de capital	Varios sectores industriales
Instituto Venezolano de Petroquímica (Ministerio de Minas e Hidrocarburos)		Promoción y aportes de capital	Varios sectores industriales

/indirectos para ...

indirectos para dar origen a una participación activa y deliberada en nuevas promociones industriales, ya sea para constituir empresas estatales y mantenerlas como tal, para transferirlas al sector privado una vez consolidadas o para orientarlas desde su inicio al apoyo por empresas privadas, proponiendo y contribuyendo a llevar a cabo las iniciativas o apoyando las ya surgidas de particulares.

Es difícil apreciar hasta dónde correspondió a un claro designio de acelerar la industrialización el fortalecimiento de este tipo de acciones estatales, o si fue consecuencia del objetivo más amplio de acentuar los estímulos gubernativos al desarrollo económico general. El carácter de las entidades que se mencionan en el cuadro 33 sugiere más bien lo último, ya que suele tratarse de organismos no relacionados exclusivamente con el sector de la industria manufacturera, sino que tienen que ver también con otros sectores de la economía. Es más, en varios casos, por lo menos en su etapa inicial, la mayor parte de sus esfuerzos y recursos se orientaron hacia actividades que sólo indirectamente se relacionaban con el desarrollo industrial - inversiones de infraestructura principalmente -, aunque este último objetivo vino cobrando importancia en sus operaciones posteriores.

El tipo de actividad que han desplegado esas entidades ha sido también muy variado. En algunos casos se trata de tareas que pudieran calificarse de promoción general: estudios económicos básicos encaminados a precisar iniciativas que convendría desarrollar; sugerencias de estímulos especiales para su fomento; contactos con el sector privado para interesarlo en las mismas; ayuda a la formación de las empresas correspondientes, etc.[6/] En otros, operan principalmente canalizando recursos crediticios, para facilitar el financiamiento de su instalación o expansión. Muchas veces se ha atendido a igual finalidad mediante el aporte directo

6/ Las labores más específicas de asistencia técnica industrial, formación y capacitación de personal técnico y otras, se examinan por separado en la sección siguiente.

/de capitales

de capitales públicos, lo que ha llevado a la constitución de empresas mixtas con un grado variable de participación de los intereses privados. Finalmente, se dan numerosos casos en que la labor de estas entidades se ha traducido en la constitución de empresas estatales, varias de las cuales se han mantenido permanentemente como tales y otras se han transferido al sector privado una vez alcanzadas condiciones de operación suficientemente atractivas para la inversión privada.

No siempre es posible identificar a determinada entidad con una de las modalidades específicas de participación que se han señalado, pues en muchos casos un mismo organismo reúne todas esas formas de acción, decidiendo la naturaleza de su participación según las conveniencias concretas de la iniciativa de que se trate. Este mismo hecho ha dado gran flexibilidad a la política de promoción estatal directa, que ha podido ejercer una influencia particularmente marcada en la intensidad y orientación del desarrollo industrial.

La medida en que realmente lo logró ha dependido, como es lógico, de los recursos con que contaron esas entidades, así como de las definiciones más generales de política económica que las han inspirado en cada período.

Una primera apreciación de sus resultados le ofrecen la magnitud y el carácter de las empresas estatales o desarrolladas por el sector público. Al respecto, en el cuadro 34 se resumen, con respecto a ocho países latinoamericanos, algunos antecedentes acerca de su número, actividades principales en que se han concentrado y algunos indicadores sobre su importancia relativa en el conjunto de la actividad industrial o en las ramas industriales correspondientes.

Destaca claramente en esas informaciones el hecho de que por lo general las empresas estatales se han orientado hacia actividades industriales básicas, que requieren montos absolutos de inversión relativamente grandes y a las que en las condiciones latinoamericanas se asociaba también un riesgo relativamente mayor. En este sentido, la empresa estatal no vino a competir con el capital privado, sino más bien

/Cuadro 34

Cuadro 34

IMPORTANCIA Y CARACTERISTICAS DE LAS EMPRESAS ESTATALES O DESARROLLADAS POR EL SECTOR PUBLICO EN OCHO PAISES LATINOAMERICANOS

Países	Número aproximado y carácter de las empresas	Actividades principales	Importancia relativa
Argentina			
	Un número apreciable de empresas incluidas 14 dependientes de la Dirección General de Fabricaciones Militares, 11 del Grupo DINFIA y 38 del Grupo DINIE. En alta proporción han sido transferidas posteriormente al sector privado	Siderurgia, metales y maquinaria, automotores, petroquímica	En su conjunto, 1 por ciento del total de la producción industrial, 60 por ciento de la de lingotes de acero, 5 por ciento de la de metales y maquinarias y 4 por ciento de la de automotores
Brasil			
	Varias empresas importantes a cargo del gobierno federal, además de los desarrollados por los gobiernos estaduales (se consideran separadamente la mayoría de aquellas en cuya creación ha participado el BND)	Siderurgia, refinación de petróleo y petroquímica, automotores, caucho	Las del Gobierno Federal representan 6.3 por ciento del total del producto industrial, 85 por ciento en el caso de la refinación del petróleo, 45 por ciento en la producción de lingotes de acero y 1 por ciento en la de automotores
Colombia			
	Varias empresas desarrolladas por el gobierno central o a través del Instituto de Fomento Industrial, algunas transferidas al sector privado, además de numerosas empresas pequeñas de los gobiernos departamentales	Siderurgia, refinación de petróleo, álcalis, abonos, llantas, licores, salinas	Toda la producción siderúrgica y de soda caústica, 60 por ciento de la refinación de petróleo y 40 por ciento de la producción de abonos
Chile			
	Un número apreciable de empresas promovidas mediante distintos tipos de participación por la Corporación de Fomento (aportes, préstamos avales); algunas mantenidas como estatales, otras transferidas al sector privado y otras en que este último ha sido predominante desde su inicio	Siderurgia, derivados del petróleo, mecánicas y metalúrgicas, pesqueras, cemento, azúcar de remolacha, químicas, textiles y de la madera	Casi la totalidad en siderurgia y derivados del petróleo (excluido fuel oil), 20 por ciento en azúcar
Ecuador			
	Varias empresas promovidas por organismos del gobierno central incluida la Dirección de Estancos y otras por los municipios	Cemento, abonos, licores, pasteurización de leche	

/Cuadro 34 (conclusión)

Cuadro 34 (conclusión)

Países	Número aproximado y carácter de las empresas	Actividades principales	Importación relativa
México			
	Varias empresas estatales desarrolladas por entidades distintas de la Nacional Financiera y un elevado número promovidas por esta última mediante distintos tipos de participación, incluidas empresas ya existentes que ha contribuido a expandir o consolidar	Siderurgia, derivados del petróleo, mecánicas y metalúrgicas, fertilizantes, cemento, azúcar	Considerando sólo las estatales, 45 por ciento de la producción de lingotes de acero, 20 por ciento de azúcar y la totalidad de derivados del petróleo
Perú			
	Varias empresas desarrolladas por el gobierno central y otras por organismos regionales de fomento, además de los estancos del tabaco y la sal	Siderurgia, fertilizantes, tabacos, cemento, derivados del petróleo	
Venezuela			
	Además de las empresas privadas que ha contribuido a desarrollar la Corporación Venezolana de Fomento, figuran como empresas estatales la Siderúrgica del Orinoco y varias centrales azucareras	Siderurgia, azúcar	Las centrales azucareras de la CVF representan 40 por ciento de la producción nacional

/a atender

a atender a las exigencias de crecimiento de sectores industriales que la iniciativa privada no estaba en condiciones de atender, ya fuese por la cuantía global de recursos o por el riesgo que involucraba su participación. La industria siderúrgica, principalmente durante el decenio de los 40, y posteriormente otras que significaban en gran medida abrir campos nuevos a la producción industrial latinoamericana, surgieron así como empresas públicas, favorecidas con el aporte de recursos externos que pudieron movilizarse por la vía estatal.

Con relación al conjunto de la producción industrial, las empresas estatales no han llegado a alcanzar proporciones significativas, a juzgar por los dos casos en que se dispone de una apreciación de esa naturaleza: en la Argentina, su contribución al total de la producción industrial ha sido de sólo 1 por ciento, en tanto que las empresas del gobierno federal del Brasil han representado poco más de 6 por ciento del producto industrial del país. En cambio, como puede observarse en el cuadro 34, su importancia ha sido preponderante o al menos bastante significativa en sectores industriales determinados, principalmente siderurgia, derivados del petróleo, abonos y otros productos químicos.7/

Más allá de su aporte cuantitativo, cabe reconocer que su contribución ha sido cualitativamente distinta, al abrir paso al desarrollo de nuevas actividades industriales básicas. En ese sentido, el cambio desde el estímulo indirecto al desarrollo industrial a las tareas de promoción directa parece corresponder a una etapa en que se hacían imperiosos cambios estructurales de

---

7/ Además de las señaladas en el cuadro 34, existe un apreciable número de empresas estatales constituidas con la finalidad de atender directamente al aprovisionamiento de organismos del sector público. Tal es el caso, por ejemplo, del abastecimiento de muebles para oficinas fiscales, fábricas de vestuario para las fuerzas armadas, talleres mecánicos, maestranzas de ferrocarriles, etc.

/fondo en

fondo en la capacidad productiva industrial, a los que no parecía atender con suficiente celeridad la iniciativa privada en condiciones más o menos espontáneas. Una vez iniciadas esas modificaciones, se crearon también las condiciones para una participación más activa del capital privado, lo que llevó en muchos casos a transferir a éste actividades ya consolidadas por las entidades públicas pertinentes, recuperando así recursos financieros para impulsar nuevos desarrollos. Desde este punto de vista, las instituciones públicas han tenido un papel más bien "promotor" que "empresarial" propiamente dicho. De ahí que no siempre quepa evaluar en sentido estricto las condiciones de operación y rendimiento del conjunto de las empresas estatales que han permanecido como tales, pues si bien a menudo se comprueba una eficiencia relativamente baja, no debe olvidarse que han sido precisamente aquellas que han registrado niveles mayores de productividad las que en muchos casos han sido transferidas a los intereses particulares.

Como se ha dicho, la constitución y expansión de empresas estatales ha constituido una entre varias formas de promoción estatal directa, con frecuencia estrechamente ligadas a la acción de una misma entidad, lo que hace difícil separar claramente sus distintos tipos de actividad. Conviene, pues, para tener una visión más amplia de los alcances y modalidades de esa promoción, reunir algunos antecedentes ilustrativos acerca de la forma en que se ha operado en varios países de la región.

En la Argentina, el desarrollo siderúrgico ha estado principalmente a cargo de la Dirección General de Fabricaciones Militares, entidad autárquica creada en 1941 bajo la dependencia de la Secretaría de Guerra. De esta Dirección ha dependido Altos Hornos de Zapla, que fue hasta 1959 la única planta productora de arrabio existente en el país, con capacidad máxima de 60 000 toneladas anuales. Bajo su control y asesoramiento quedó igualmente la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), que se constituyó

/en 1947

en 1947 con aportes de recursos públicos que representaban 80 por ciento del capital total; en 1960 puso en marcha su primer alto horno (su producción actual es del orden de las 700 000 toneladas anuales de lingotes de acero) y un año más tarde se modificó su carta orgánica equiparándose, junto al aumento de su capital, la participación pública y privada. Por su parte, la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA) tuvo su origen en la Fábrica Militar de Aviones creada en 1927 y emprendió posteriormente la fabricación de aviones militares y civiles, asociándose más tarde a empresas extranjeras para impulsar el desarrollo de la industria automotriz. Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE) han operado principalmente en la construcción y reparación de barcos y en la fabricación de explosivos. La Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) fue creada para ejercer funciones de organismo rector y coordinador de los establecimientos industriales de propiedad del Estado que le transfiriese el Poder Ejecutivo, función para la que no existía un organismo específico y que se hizo muy importante al adquirirse en 1947 un grupo de empresas denominadas "de capital enemigo" semiparalizadas desde la guerra, que incluían producciones químicas, metalúrgicas, textiles, eléctricas y otras; desde 1957, esas empresas fueron transfiriéndose sucesivamente al sector privado, reteniendo sólo la petroquímica.

Por su parte, el Banco Industrial de Argentina, creado en 1944, ha constituido la primera entidad pública de crédito industrial. El volumen de sus operaciones adquirió gran importancia a partir de la nacionalización de los depósitos bancarios en 1946, hasta el punto de que en los años 1947-51 llegó a proporcionar el 60 por ciento del total de recursos crediticios con que contó la industria. La nueva modificación del régimen bancario en 1957 disminuyó sustancialmente esa participación, que sólo representó 14 por ciento en el período 1959-63.

Finalmente, algunas entidades regionales de fomento de creación más reciente han venido a constituir nuevos mecanismos de promoción, entre ellas la Corporación de Fomento del Río Colorado (1960), la Corporación de Fomento

/del Río

del Río Chubut y el Instituto de Desarrollo del Valle Interior del Río Negro (IDEVI), creados ambos en 1962.

En el Brasil, uno de los principales instrumentos de promoción ha sido el Banco Nacional de Desarrollo Económico, fundado en 1952 con el encargo de promover el Programa de Reequipamiento Económico y facultado para operar a través de distintas modalidades que incluyen desde créditos de tipo convencional a suscripción de acciones, operaciones de underwriting y otras. Sus labores iniciales se orientaron preferentemente al desarrollo ferroviario y de la energía eléctrica, pero después fue dando mayor importancia a la industria manufacturera, sector que absorbió el 49 por ciento de los recursos del Banco en 1957-63, en comparación con sólo 10 por ciento en 1952-56. Ha sido el principal financiador del programa siderúrgico, asumiendo inclusive el control accionario de algunas de las grandes empresas; al mismo tiempo, ha concedido préstamos y avales y ha suscrito acciones de empresas metalúrgicas, mecánicas, de equipos de transporte, de construcción naval, de materiales eléctricos e industrias químicas, además de otras funciones de promoción general. A su actividad ha quedado ligada asimismo la instalación o ampliación de varias empresas estatales, con excepción de dos de las más importantes: Petróleo Brasileño (PETROBRAS) que incluye refinerías y conjuntos petroquímicos, y la Compañía Siderúrgica Nacional, que data de 1941 y aporta alrededor de 45 por ciento de la producción total de lingotes de acero del país.

De otra parte, para facilitar una acción coordinada de los distintos organismos federales responsables de la formulación y ejecución de programas especiales de desarrollo industrial, se organizaron los llamados "Grupos Ejecutivos", dependientes de la Comisión de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria y Comercio. Un decreto de junio de 1964 reunió los grupos existentes en siete: el de las industrias mecánicas, que absorbió los correspondientes a la industria automovilística, de máquinas agrícolas y de mecánica pesada; el de la industria metalúrgica; el de la industria de tejidos, cueros y derivados, que absorbió los de la industria textil y del cuero, que operaban separadamente; el de la industria química, que reunió a los de las industrias farmacéuticas y de fertilizantes; el de la industria cinematográfica; el de la industria de material eléctrico y telecomunicaciones, y el de las industrias alimenticias.

/Cuentan también

Cuentan también entre los mecanismos de promoción industrial algunas entidades encargadas de desarrollos regionales, como ha ocurrido con la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y los bancos regionales de Amazonía, del Nordeste, del Extremo Sur y otros. Por su parte, en el Banco do Brasil se constituyó de manera específica una Cartera de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) destinada a fortalecer las facilidades crediticias a esos sectores.

En Colombia, el principal organismo encargado de la promoción industrial directa ha sido el Instituto de Fomento Industrial. Creado en 1940 y apoyado exclusivamente en aportes del gobierno nacional, se le encomendó la tarea de promover la fundación y ensanche de empresas dedicadas a la explotación de industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales que el capital o la iniciativa particulares no hubieran podido desarrollar satisfactoriamente por sí solos. Desde entonces ha actuado como promotor de unas 20 empresas industriales importantes, mediante suscripción de acciones y concesión de créditos y avales. Su acción más efectiva tuvo lugar en el período 1940-50 durante el cual puso en marcha empresas básicas en campos como la siderurgia, soda, llantas y otras, empresas que - con excepciones importantes como la de la planta de soda - fueron posteriormente transferidas en su mayoría al sector privado. En 1963 se modificaron los estatutos del Instituto, quedando autorizado a realizar las operaciones típicas de las corporaciones financieras y ampliándose su capital, aunque sin materializarse de inmediato los aportes estatales adicionales.

La promoción a través del crédito público se ha visto complementada con otras iniciativas, entre ellas las labores de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y la constitución en 1963 de un Fondo de Inversión Privada en el Banco de la República. Por su parte, las preocupaciones por facilitar el acceso al crédito a empresas de la mediana y pequeña industria llevaron a constituir un fondo especial con esa finalidad en el Banco Popular.

En Chile, las actividades estatales de promoción directa se han canalizado principalmente a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Creada en 1939 para estimular la expansión del conjunto de la economía nacional, la CORFO destinó durante los primeros diez años de

/actividad un

actividad un tercio de sus recursos al desarrollo de la industria manufacturera y alrededor de 40 por ciento al desarrollo de la energía. Sus fuentes principales de financiamiento han consistido en aportes fiscales y préstamos externos, en su mayor parte del Banco de Exportaciones e Importaciones y del Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción. Además de las tareas generales de promoción, está autorizada para efectuar aportes directos, inclusive de todo el capital necesario, participar en calidad de socio o accionista de empresas existentes o en formación, y conceder préstamos y otorgar avales. A su labor se vincula el desarrollo de industrias nacionales básicas, como la siderurgia - la Compañía de Acero del Pacífico, fundada en 1947 y transferida posteriormente al capital privado -, los derivados del petróleo y el azúcar de remolacha. Ha concedido igualmente aportes, préstamos o avales, y ha contribuido directamente a la formación o expansión, mediante estudios previos y ayuda a la organización, de una amplia gama de actividades mecánicas y metalúrgicas, de la pesca, de la madera, textiles, químicas y farmacéuticas, del cemento y el asbesto-cemento, y otras.

En México, las labores de promoción directa tienen particular importancia en vista de la alta participación de la inversión pública en el monto total de inversiones (47 por ciento en los años 1961-63) y la apreciable proporción de aquélla que se orienta hacia el sector manufacturero (38 por ciento en igual período, incluidas las inversiones en electricidad). La Nacional Financiera S.A. ha constituido el principal organismo de promoción. Fundada en 1934, contó con un aporte inicial del gobierno federal que luego se vio fortalecido con otras fuentes de recursos: por ejemplo, en 1941 emitió certificados de participación que le permitieron canalizar importantes volúmenes de ahorro; desde 1942 ha contado con préstamos externos, que le han facilitado operar con más flexibilidad y mejores condiciones en cuanto a plazos en sus asignaciones crediticias; la propiedad de acciones le han significado igualmente una corriente adicional de recursos, y por último, en 1963 colocó acciones de su capital social en el público, convirtiéndose en una sociedad mixta. Como en el caso de otros organismos de promoción, está facultada para otorgar créditos, suscribir acciones y obligaciones, prestar asistencia técnica y efectuar

/estudios generales

estudios generales de orientación para los inversionistas. Aunque las inversiones de infraestructura - energía eléctrica, transportes, riego - representaban alrededor de los dos tercios de los recursos canalizados por la Nacional Financiera hasta marzo de 1964, su contribución directa a la industria manufacturera ha sido de gran importancia. Sólo en forma de acciones participa en más de 60 empresas industriales, con un aporte que supera a los 1 000 millones de pesos, a lo que habría que añadir una larga lista de otras en cuya instalación o expansión ha contribuido a través de las distintas modalidades señaladas. Dentro de esa lista, sólo una parte corresponde al desarrollo de empresas estatales propiamente dichas, sobre todo en el campo de la siderurgia, mecánica y metalurgia, fertilizantes y otros, a los que se agregan algunas en que no ha participado la Nacional Financiera (petróleo y derivados, alimenticias, del cemento y otras ramas).

Además de la Nacional Financiera, el Banco de México ha tenido también un importante papel promotor, principalmente a través del crédito industrial. A igual finalidad han tendido otras entidades crediticias orientadas hacia fines más específicos, como ocurre con el crédito a la mediana y pequeña industria (Banco Nacional de Fomento Cooperativo) o el destinado a la industrialización de productos agrícolas (Banco Nacional de Crédito Ejidal y Financiera Nacional Azucarera).

En el Perú, una parte apreciable de las tareas de promoción está a cargo del Banco Industrial, entidad creada en 1936 pero con escasa capacidad de operación durante los primeros veinte años de financiamiento. Aunque se fundó como sociedad mixta, no hubo inicialmente aportes de capital privado, lo que limitó sustancialmente sus recursos hasta que nuevas disposiciones le permitieron el acceso a otras fuentes: en 1959 fue autorizada para emitir bonos y más tarde contó con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo y otras entidades financieras. Modificaciones sucesivas en su carta orgánica ampliaron también sus facultades a fin de otorgarle autorización para adoptar modalidades de promoción distintas de las estrictamente crediticias; así, por ejemplo, en 1961 se le autorizó para participar en la formación o ampliación de empresas privadas mediante la suscripción de acciones hasta por un 50 por ciento del capital de las mismas,

/con un

con un límite de 35 por ciento de sus recursos, a fin de destinarlos a inversiones directas, y en 1963 se le incorporó el Instituto Nacional de Promoción Industrial que tiene a su cargo tareas de estudio y asistencia técnica.

Dada la orientación preponderantemente crediticia del Banco Industrial, la promoción de empresas propiamente estatales - además de la Empresa Petrolera Estatal, la Corporación Nacional de Fertilizantes y los estancos del tabaco y la sal - ha surgido de otras entidades. Así, por ejemplo, la Corporación Peruana del Santa constituyó en 1956 la Sociedad Siderúrgica de Chimbote S.A., que ha llegado a cubrir alrededor de 35 por ciento de las necesidades nacionales de laminados de acero; la Dirección de Industrias y Electricidad del Ministerio de Fomento, con la colaboración de la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cuzco, favoreció la instalación de una fábrica de fertilizantes nitrogenados sintéticos, y la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa ha venido impulsando una nueva fábrica de cemento.

Por último, en Venezuela se asocian también a la labor de promoción de entidades públicas varias de las iniciativas industriales recientes más significativas. La Corporación Venezolana de Guayana, creada en 1960, está encargada de desarrollar un amplio complejo industrial, del que forman parte principal las industrias siderúrgica y del aluminio, así como otras relacionadas o derivadas de las mismas. Al Instituto Venezolano de Petroquímica, por su parte, corresponde el impulso a las industrias de fertilizantes, otros derivados del petróleo y las de cloro-soda.

En un terreno de promoción más general, destaca principalmente la labor de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), entidad creada en 1946 para fomentar el desarrollo económico en su conjunto. Sus facultades incluyen la de realizar operaciones de promoción directa mediante la organización, desarrollo y administración por sí misma de actividades productivas, así como las de suscribir y adquirir acciones de empresas privadas que inicien o amplíen su producción, emitir certificados de participación y otras. Sin embargo, su labor de promoción directa se ha limitado más bien a la creación y consolidación de centrales azucareras, acentuando en cambio su labor crediticia, que ha tendido además a orientarse cada vez más hacia la industria manufacturera: en el período 1948-58 sólo 26 por ciento de sus créditos correspondieron a este sector, en tanto que la misma proporción alcanzó a 86 por ciento en los años 1959-63. En 1962, el total de los créditos

/concedidos sumaba

concedidos sumaba unos 74 millones de bolívares, mientras los recursos asignados a la adquisición de acciones representaban poco más de 2 millones. Dentro de los créditos industriales propiamente dichos, las operaciones se han extendido a las distintas ramas de la producción manufacturera, pero en los últimos años han tendido a concentrarse en las industrias químicas (27 por ciento), en las de alimentos y bebidas (25 por ciento) y en las textiles (10 por ciento).

Es interesante señalar la nueva forma de créditos que la CVF puso en marcha desde 1962, orientada principalmente a apoyar a los medianos y pequeños industriales. Se trata de lo que se ha denominado "plan de arrendamiento de activos fijos con opción a compra", según el cual la Corporación financia los activos fijos, después de evaluar y aprobar el proyecto, y el empresario privado aporta solamente el capital de trabajo y su capacidad empresarial, pagando mensualmente una cantidad por el arrendamiento del capital fijo. Esa cantidad se considera como amortización, descontando intereses, de modo que al final del plazo de arrendamiento, que suele ser de 96 meses, el empresario puede comprar el equipo pagando una pequeña suma residual. En algo más de dos años, han sido aprobados alrededor de 60 créditos de este tipo, por más de 33 millones de bolívares.

La CVF proporciona también desde 1958 asistencia técnica a la industria privada, con relación a problemas de producción, organización, económico-financiero, supervisión técnica, etc., así como mediante informes y estudios de mercado, estudios de ingeniería, supervisión y compra de maquinarias, etc. De igual modo ha estimulado y participado en la formación de Bancos de Fomento regionales, sociedades privadas de financiamiento y empresas para el desarrollo de zonas industriales - estas últimas en conjunto con algunos municipios - y ha proporcionado asistencia para financiar exportaciones.

Además de la CVF, ha operado también el Banco Industrial. Fundado en 1937, su actuación más importante se desenvuelve en 1947-56, período en que el promedio anual de sus créditos llegó a 46.1 millones de bolívares, cuando los de la CVF llegaban a 13.4 millones de bolívares anuales. Más tarde, esta última entidad pasó a ser el instrumento ejecutor de la política de fomento y aumentó sus operaciones a 76.5 millones de bolívares anuales en 1958-62, en tanto que el Banco Industrial las reducía a 13.8 millones de bolívares anuales en promedio. En 1962, la Corporación suscribió un aumento de capital del Banco que le permitió controlar el 98 por ciento de su capital total. Desde

/entonces, el

entonces, el Banco opera según orientaciones de la CVF y se limita de hecho a créditos para capital de trabajo, a través de pagarés, descuentos y cartas de crédito, con plazos desde 90 días a 2 años.

Por último, con propósitos más específicos se creó en 1959 la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, dependiente del Ministerio de Fomento. Dicha entidad concedió en sus tres primeros años cerca de 2 000 créditos por un monto total cercano a 30 millones de bolívares a la pequeña industria, y en 1961 amplió su acción a la industria mediana.

Estos antecedentes generales acerca de las entidades públicas de promoción industrial en varios países latinoamericanos, de sus finalidades, fuentes de recursos y modalidades de operación, indican que se ha acumulado en la región una amplia y variada experiencia, cuya evaluación detenida podría resultar muy útil para perfeccionar los esfuerzos futuros. Es probable que una evaluación de esa naturaleza llevara a conclusiones de las que en esta oportunidad apenas si cabe esbozar una a título más bien ilustrativo. En efecto, de esa experiencia podría deducirse que los instrumentos de promoción directa - entendidos en su sentido amplio e incluyendo las empresas estatales, la participación de entidades gubernativas en la organización y expansión de empresas privadas, la asignación de recursos públicos a la suscripción de acciones de estas últimas, el crédito estatal a la industria y la labor de esas entidades en la canalización de mayores recursos hacia el sector manufacturero - han tenido un efecto más poderoso sobre la intensidad y modalidades del crecimiento industrial que los instrumentos de acción indirecta a que se hizo referencia en las secciones anteriores, con excepción de las medidas proteccionistas. En particular el desarrollo de muchas de las iniciativas industriales que se denominan "dinámicas" aparecen asociadas a esas labores de promoción estatal directa. La industria siderúrgica, ramas de las industrias químicas básicas, industrias mecánicas y de vehículos automotores, y otras igualmente significativas, surgieron a menudo, como empresas estatales - manteniéndose como tales en algunos casos y siendo transferidas al sector privado en otros - o como consecuencia de acciones promotoras de entidades públicas que van mucho más allá de asegurar un clima propicio de inversión industrial a través de mecanismos indirectos de estímulo.

/La importancia

La importancia de estas formas de promoción puede diferir considerablemente de un país a otro, no sólo por determinadas características generales de sus respectivas economías, sino también según la fase de desarrollo industrial en que se encuentren. En efecto, la exigencia de la promoción estatal parece haberse acentuado en aquellas etapas en que se trataba de incorporar nuevas iniciativas de gran envergadura, por sus exigencias de capital o asimilación tecnológica, facilitando así cambios en la estructura industrial o el aprovechamiento más amplio y eficaz de recursos naturales cuya industrialización puede demandar inversiones adicionales de infraestructura que quedan fuera de las posibilidades del capital privado.

Adviértase de paso que junto a las diferencias entre países cabe también deducir ciertos cambios en la intensidad de la promoción estatal en determinados períodos, si se considera aquellos países en que los mecanismos correspondientes alcanzaron ya cierto vigor desde comienzos de la década de los 40. En algunos de ellos - y en particular en el Brasil y México - la promoción estatal directa parece haber venido cobrando creciente importancia. En otros - entre los que probablemente cabría incluir a la Argentina y Chile -, el esfuerzo parece haberse debilitado después de una etapa de actividad que se tradujo en avances industriales muy significativos.

d) Asistencia técnica industrial y otros instrumentos destinados a facilitar la asimilación tecnológica

Los antecedentes expuestos acerca de las medidas generales de fomento industrial y las labores de promoción estatal directa, sugieren que una parte muy importante de los esfuerzos se ha orientado a estimular la instalación de nuevas actividades manufactureras. Se trata de un objetivo fundamental, pero junto a él no cabe desconocer la importancia de esfuerzos simultáneos que atiendan en preferencia a las necesidades de mejoramiento de la productividad y eficiencia de las empresas ya existentes.

De ahí que convenga complementar las consideraciones anteriores con alguna referencia a este otro tipo de responsabilidades de las entidades públicas, incluídas en particular la asistencia técnica a

/las empresas

las empresas privadas, de formación y capacitación de personal, la investigación tecnológica y otras tareas de naturaleza similar.

Las experiencias relativas a asistencia técnica proporcionada por los organismos de fomento a la industria privada son muy diferentes de un país a otro.

Así por ejemplo, en la Corporación de Fomento, de Chile, la asistencia directa llegó a adquirir cierta importancia hasta fines de la década del 40, época en que comprendía desde la elaboración de proyectos hasta la ayuda en la reorganización financiera y técnica de la empresas; pero posteriormente esta actividad decayó y parte de los técnicos del organismo oficial pasaron a ocupar cargos directivos en las empresas que asesoraron. Las corporaciones venezolanas, de creación mucho más reciente, preparan proyectos para entregarlos a la iniciativa privada y asesoran, todavía en pequeña escala, en aspectos administrativos, financieros, de organización, de relación de equipos, etc. La Asociación Brasilera para el Desarrollo de la Industria de Base coordina industrias en programas conjuntos de equipamiento e instalaciones. El Instituto de Investigaciones Tecnológicas de Colombia, creado en 1955, elabora proyectos específicos para diferentes clases de industrias, por contrato con los interesados, y además proporciona asistencia técnica en problemas de organización a la mediana y pequeña industria.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos las instituciones de crédito proporcionan asistencia contable y legal a los empresarios que solicitan su colaboración.

Cabría incluir también como una forma especial de asistencia técnica - disponible desde hace menos de una década -, la que proporcionan algunos centros de productividad en forma de cursos para personal "ejecutivo" y otras modalidades. Entre ellos, el Centro Industrial de Productividad de México, que data de 1955, tiene como objetivos organizar cursos para supervisores, gerentes y administradores, y difundir la idea de la productividad. El Centro Nacional de Acción para el Incremento de la Productividad, creado en el Perú en 1960, realiza también una labor de asistencia técnica a través de su Departamento de

/Asesoría y

Asesoría y Consultas. El Instituto Venezolano de Productividad y el Instituto Colombiano de Administración, ambos de muy reciente creación, son fundaciones privadas, impulsadas por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), que ofrecen, aunque en pequeña escala, asistencia técnica a ejecutivos.

Cabe mencionar como otra forma de asistencia la orientación que proporcionan los organismos estatales de estudios económicos y técnicos. Esta orientación va desde los lineamientos generales de un programa nacional de desarrollo - en el caso de las oficinas de planificación de algunos países - hasta la recomendación de artículos específicos cuya elaboración convendría emprender.

En este último sentido, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) ha iniciado el estudio de diversas ramas industriales. El Instituto Nacional de Promoción Industrial, del Perú, ha efectuado igualmente estudios de actividades industriales, acompañándolos con recomendaciones de orientación general. El Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México ha sostenido una labor de investigación sistemática en las distintas ramas industriales, y las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público del mismo país realizan estudios orientados a proporcionar a los interesados elementos preliminares de juicio para la promoción de actividades industriales. El gobierno mexicano ha publicado listas de artículos cuya elaboración es económicamente posible y necesaria para la integración de la industria nacional.

No menos urgentes que las tareas de asistencia técnica son la contribución de las entidades públicas a la capacitación del personal. De hecho, la disponibilidad de mano de obra calificada ha tendido a rezagarse respecto a las necesidades efectivas del desarrollo industrial. Ello se debe en buena medida a la orientación general de los sistemas educacionales. Debe reconocerse, sin embargo, el apreciable aumento del número absoluto de nuevas escuelas técnicas. En efecto, se han multiplicado las escuelas técnicas del gobierno federal y del Servicio Nacional de Industria en el Brasil, las escuelas técnicas y los institutos tecnológicos de la Secretaría de Educación Pública en México,

/las escuelas

las escuelas industriales nacionales y provinciales en la Argentina, etc. No obstante, en ninguno de esos países han sido suficientes para suministrar obreros entrenados en las nuevas técnicas productivas en la cantidad requerida, lo que ha llevado en los últimos años a proponer otras soluciones.

Una de ellas ha consistido en la creación de centros de aprendizaje para obreros que ya están trabajando, los cuales reciben cursos breves, prácticos e intensivos. A este tipo de preocupaciones, respondió la experiencia inicial del SENAI en el Brasil, del Servicio Nacional de Aprendizaje y trabajo Industrial creado en Perú en 1961 y del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia, creado poco tiempo antes, todos ellos de características muy similares. En Chile se ha ensayado desde hace algunos años la creación de centros de formación acelerada de mano de obra, y en México se crearon en 1963 nuevos centros de capacitación para el trabajo. Todos estos organismos entrenan personal para varios sectores, especialmente para agricultura, industria y comercio.

Se ha intentado también el sistema de entrenamiento en la propia empresa, complementado con cursos especiales. Instituciones características de este tipo son los ocho centros industriales recientemente formados por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa de Venezuela y, al nivel de personal intermedio, el Instituto de Tecnología de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú.

Finalmente, las propias empresas estatales y algunas empresas privadas importantes han tenido alguna participación en la formación de personal técnico, especialmente en ramas determinadas, al entrenar a su propio personal. En tal caso se encuentran PETROBRAS, en el Brasil, y DINFIA en la Argentina, la última de las cuales, al iniciar en el país las actividades industriales aeronáutica y automotriz, capacitó personal para la misma empresa y después para las nuevas que se fueron instalando.

A fin de sistematizar estos esfuerzos dentro de una perspectiva más amplia, en algunos países se han iniciado estudios de recursos humanos al nivel nacional, como base para futuros planes de formación de personal técnico y científico.

/La insuficiencia

La insuficiencia de este tipo de labores es probablemente más acentuada en materia de investigación tecnológica. Tradicionalmente, la investigación ha estado concentrada en las universidades y su función ha sido más bien de tipo científico y orientada a la formación de profesionales. Para hacer frente a la necesidad de estudiar problemas específicos de productos o de ramas industriales, se han creado institutos especiales. A este tipo corresponden los Insitutos de Tecnología y de Pesquisas del Brasil, el Instituto Textil dependiente de la Universidad Nacional de Ingienería de Perú y el Instituto de Investigaciones y Ensayos de Materiales de la Universidad de Chile.

Sólo en los últimos años se han creado instituciones especializadas en algunos países de América Latina. Entre ellos, el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, creado en 1950, realiza estudios y experimentación sobre materias primas nacionales y sus posibilidades de aprovechamiento, así como sobre las técnicas más apropiadas a las características del país. Aunque es actualmente una asociación civil, al principio dependió del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México.

El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), creado en 1955 como parte del Programa de Integración, cuenta entre sus objetivos la investigación de recursos naturales, el estudio de la industria centroamericana con vistas a mejorar sus métodos de producción, la adaptación de tecnologías, la prestación de servicios de carácter técnico, y otros. Aunque no ha podido atender sino parcialmente a los amplios objetivos señalados, ha desarrollado algunos estudios de ramas industriales expecíficas, entre ellas en farmacéutica, la de materiales de contrucción y la del cuero.

En la Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, creado en 1960, tiene a su cargo la investigación de procesos industriales, estudios sobre normas y estandarización, pruebas de resistencia de materiales y estudios de control de calidad. Cuenta actualmente con más de 20 centros en funcionamiento, que abarcan desde la soldadura y el metal estampado a las técnicas matemáticas aplicadas, a la dirección de empresas y a la microbiología industrial.

/La normalización

La normalización de productos y procesos industriales constituye también una preocupación relativamente reciente en la mayoría de los países latinoamericanos. Uno de los primeros organismos creados con este objeto fue el Instituto Nacional de Investigaciones Tecnológicas y Normalización, en Chile, alrededor de 1950, que abarca no sólo el campo de la industria, sino todas las actividades técnicas. La Asociación Brasilera de Normas Técnicas establece padrones para uniformar equipos y procesos de interés industrial. En Venezuela, la Comisión Venezolana de Normas Industriales fue creada en 1958, adscrita al Ministerio de Fomento, y se preocupa de estudiar y elaborar normas industriales y de controlar su aplicación. Similar es la responsabilidad del Instituto Nacional de Normas Técnicas Industriales y Certificación, creado en el Perú por la Ley de Promoción Industrial de 1959.

Todas éstas son, en suma, labores en que vienen desplegándose esfuerzos significativos, cuyo alcance no resulta fácil evaluar con propiedad. De manera indirecta, cabría reconocer su insuficiencia si se tiene en cuenta la medida en que las empresas de la región vienen recurriendo cada vez más a otros mecanismos que facilitan su progreso tecnológico, en particular mediante convenios o arreglos con empresas extranjeras.

Así por ejemplo, se ha extendido considerablemente en los últimos años la utilización de licencias o patentes extranjeras, como medio para tener mayor acceso a técnicas más eficientes y a los últimos adelantos científicos, cuyo alto costo de investigación no podría ser afrontado por las empresas en la mayoría de los países latinoamericanos.

La experiencia en este sentido revela resultados muy positivos en los aspectos propiamente técnicos, ya que ha permitido que antiguas empresas modernicen sus procedimientos y que se creen otras nuevas con un alto nivel de eficiencia, además de la mayor facilidad de acceso a los mercados que les otorga el prestigio de las marcas que representan.

Junto a las ventajas señaladas se presentan, sin embargo, algunos factores negativos. Por una parte, el costo de las regalías parece bastante elevado, ya que fluctúa del 3 al 5 por ciento del valor de las ventas brutas, alcanzando valores aun más altos en el caso particular de la industria farmacéutica, proporciones que a su vez pueden representar entre 6 y 10 por ciento del capital fijo, lo que constituye sin duda una elevada carga. Recuérdese a este respecto, como se señaló en párrafos anteriores, que en 1955 el

/32.2 por

32.2 por ciento de las remesas de compañías manufactureras norteamericanas que operan en América Latina correspondió a regalías, y que entre 1961 y 1963 las regalías recibidas por consorcios manufactureros de los Estados Unidos desde sus afiliados latinoamericanos ascendieron a un promedio de 46 millones de dólares anuales.[8] A esto habría que agregar las regalías recibidas por empresas europeas, sobre cuya cuantía no se tiene antecedentes precisos.

De otra parte, los contratos de esa naturaleza suelen asociarse también a la obligación de comprar piezas especiales a la firma que concede la licencia, así como el financiamiento de los gastos que demandan las imspecciones periódicas de los técnicos que supervigilan la producción. En algunos casos, la empresa que concede el uso de la patente impone además ciertas condiciones como la de no exportar a otros países. o hacerlo a través de sus representantes en el exterior. En otros convenios se estipulan el tipo de propaganda, los sistemas de distribución, etc. y casi siempre queda prohibida la producción con marcas distintas de la que se contrata. Se trata, pues, de una serie de limitaciones, que entre otros efectos pueden entorpecer la expansión del comercio dentro de la propia región y la exportación de manufacturas latinoamericanas hacia otras áreas.

2. El financiamiento de la expansión industrial

Varias de las medidas e instrumentos de política industrial ya mencionadas se orientan principalmente hacia el financiamiento del desarrollo de este sector. Así ocurre, por ejemplo, con las normas generales en materia de crédito, con la organización y fiscalización de las operaciones de aquellas instituciones que conforman el mercado de capitales, con muchas de las disposiciones tributarias - incluídas las relativas a depreciaciones, reservas y reinversión de utilidades - y con la actividad de entidades estatales encargadas del fomento industrial. Por ello, evaluar la eficacia de esas medidas e instrumentos presupone el análisis de las características que viene mostrando el financiamiento industrial y de la importancia relativa que dentro de él corresponde en cada una de las principales fuentes de fondos.

8/ U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business (agosto de 1964).

/En su

En su sentido más amplio, el problema tendría que abordarse como parte de un análisis más general sobre el financiamiento del desarrollo económico que tuviese en cuenta el nivel y el origen del conjunto de los recursos de inversión y que permitiera evaluar la participación relativa de la industria manufacturera en comparación con las proporciones asignadas a otros sectores de la economía. Sin embargo, un estudio de ese alcance no cabría en la presente sección, cuyo propósito se orienta más bien hacia el examen de la estructura interna del financiamiento industrial, dejando de lado - salvo algunas referencias fragmentarias - los problemas fundamentales, pero más generales, acerca de si su cuantía global ha concordado o no con las exigencias de industrialización, o de si ha representado o no una distribución adecuada de los recursos entre los distintos sectores económicos.

En particular, interesa examinar aquí los resultados de los que pudieran considerarse como dos tipos de medidas de política industrial vinculadas al financiamiento: aquellas que se proponen fortalecer las fuentes de recursos externos a las empresas - principalmente el mercado de valores y la política crediticia - y aquellas otras que tienden a estimular la movilización de la potencialidad interna de recursos, es decir, las depreciaciones y la reinversión de utilidades. Para ello resultan muy útiles como apoyo inicial algunos estudios disponibles acerca de las fuentes y usos de fondos de determinadas muestras de empresas industriales en distintos países latinoamericanos, aunque al intentar su análisis comparativo haya que dejar sentada más de una reserva en atención a las diferencias metodológicas y de los períodos considerados en esas investigaciones. Téngase en cuenta, además, que por lo general se trata de empresas privadas nacionales, organizadas jurídicamente como sociedades anónimas, y que sólo incorporan empresas ya existentes a comienzos del período correspondiente, por lo que reflejan características financieras de la expansión industrial pero no de la instalación de nuevas iniciativas manufactureras. 9/

9/ Para superar en parte tales limitaciones, se procurará incorporar separadamente otros antecedentes relativos a las empresas estatales y extranjeras, así como distinguir, hasta donde sea posible, determinados estratos dentro de las sociedades anónimas, en el supuesto de que las características de financiamiento del estrato inferior pudieran asimilarse a las de otras modalidades de organización jurídica de las empresas industriales.

/En el

En el cuadro 35 pueden verse algunos de los resultados más significativos de esos estudios, con determinados ajustes a fin de facilitar su comparabilidad,[10/] junto a antecedentes similares para Francia y los Estados Unidos que contribuyen a precisar mejor las características del problema en los países latinoamericanos.

A la luz de esas comparaciones destaca el hecho de que, por lo general, las fuentes internas representan en América Latina, respecto al total de fondos, una proporción inferior a la que registran, para los períodos señalados, las industrias de Francia y los Estados Unidos. De otra parte, su composición en términos de utilidades no distribuidas y depreciaciones es muy variable en cada país y hasta en cada período, como puede observarse en el caso de los dos países para los que se dispone de estudios referidos a años diferentes.

Contrastando con la regularidad de la participación de las depreciaciones en los Estados Unidos en el año 1960 y en el período 1946-56, en los países latinoamericanos su aporte a las fuentes totales de fondos muestra amplísimos márgenes de variación: desde menos de 7 por ciento en el Brasil y 10 por ciento en Chile, a más de 30 por ciento en Colombia (en 1953-58) y Ecuador, participación que en la Argentina cambia de 12 a 26 por ciento entre los dos períodos a que se refieren los antecedentes. Tampoco muestra regularidad alguna la contribución de las utilidades no distribuidas, que tienden más bien a variar en sentido inverso a las depreciaciones. Como se verá más adelante, esta asociación entre ambos tipos de fuentes internas puede considerarse hasta cierto punto el resultado de la ausencia de una política definida de depreciaciones. En efecto, cuando éstas resultan insuficientes para atender a las necesidades reales de reposición de activos, generalmente por la subvaluación del capital contable, se las tiende a compensar con recursos que

---

10/ Entre otras dificultades, se plantea la de calificar como fuente interna o externa a recursos que suelen aparecer formalmente como aportes de capital, cuando se trata de utilidades que se distribuyen en forma de acciones liberadas por lo que en realidad son recursos retenidos para su reinversión. El cuadro 35 incorpora estimaciones destinadas a reajustar las cifras originales a fin de tener en cuenta ese factor en los casos del Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, conforme a los criterios que se precisan en el anexo estadístico.

/Cuadro 35

Cuadro 35

CARACTER DE LAS FUENTES DE FONDOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EXPANSION INDUSTRIAL EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS (MUESTRAS DE EMPRESAS) Y SU COMPARACION CON ECONOMIAS DE FUERA DE LA REGION

(Porcentajes de la disponibilidad total de fondos)

		Fuentes internas			Fuentes externas		
		Total	Utilidades no distribuidas	Depreciaciones	Total	Capital	Otros recursos
Argentina	(1960-61)	40.0	14.0	26.0	60.0	9.0	51.0
	(1952-55)	60.0	47.8	12.2	40.0	9.4	30.6
Brasil	(1959-62)	43.2	36.4	6.8	56.8	8.2	48.6
Colombia	(1958-62)	51.8	27.8	24.0	48.2	16.4	31.8
	(1953-58)	48.7	11.3	37.3	51.3	25.7	25.6
Chile	(1949-61)	52.3	42.3	10.0	47.7	4.5	43.2
Ecuador	(1953-57)	56.5	22.7	33.8	43.5	12.6	30.9
Uruguay	(1960)	42.0	...	...	58.0	16.0	42.0
Venezuela	(1961)	50.5	21.3	29.2	49.5	10.6	38.9
Estados Unidos	(1960)	64.0	34.0	30.0	36.0	2.0	34.0
	(1946-56)	58.3	28.1	30.2	41.7	18.1	23.6
Francia	(1955)	63.3	...	...	36.7	11.1	25.6

Fuente: Véase el anexo estadístico.

/aparecen formalmente

aparecen formalmente como retención de utilidades pero en realidad son verdaderas reservas de depreciación. Si se aceptase como normal la participación que registran las depreciaciones en las empresas estadounidenses, las utilidades no distribuidas que efectivamente no tienen el carácter puramente compensatorio de reservas insuficientes de depreciación representarían en los países latinoamericanos entre el 10 y algo más del 20 por ciento de las fuentes totales de fondos, en comparación con proporciones del orden de 30 por ciento en las empresas estadounidenses.

En las condiciones descritas, el complemento de fuentes externas tiene lógicamente que aparecer con proporciones superiores a las que muestran en economías industrializadas. Su composición es también muy variada, en términos de los aportes de capital nuevo y otras fuentes, de las que forman parte los préstamos (de corto y largo plazo), el crédito de proveedores y "provisiones" especiales. Al evaluar su respectivo significado, conviene tener en cuenta que se trata de informaciones referidas a la composición porcentual de las fuentes totales de fondos, sin calificarlas en su cuantía absoluta o en su relación con otras magnitudes, como la del producto industrial, que pudieran servir como referencia. De este modo, la mayor participación de determinadas fuentes externas no significa necesariamente que sean eficaces los mecanismos a que se vinculan, pues pueden ser el simple resultado de la insuficiencia aún más acentuada, de las fuentes internas.

Así ocurre en cierta medida con los aportes de capital, que aparecen representando proporciones significativas, aunque muy variables, del total de los fondos disponibles. Esto no contradice el hecho de que algunos de los mecanismos típicos de movilización de estos recursos hayan alcanzado escaso desarrollo en América Latina y hasta vengan deteriorándose en muchos países de la región, como se deduce del análisis que se hará más adelante.

La información disponible no ofrece suficientes detalles acerca de la composición de las otras fuentes externas. En el caso de los Estados Unidos, los préstamos de largo plazo constituyeron en 1960 un 14 por ciento de los fondos totales; otro 14 por ciento correspondió a préstamos de corto plazo y crédito de proveedores, y el 7 por ciento a otras provisiones.

/Esta última

Esta última es una fuente muy importante de recursos en algunos países latinoamericanos, hasta el punto de haber representado el 11 por ciento de los fondos totales en la Argentina (1960-61) y el 20 por ciento en el caso de las empresas chilenas, únicos casos en que aparecen contabilizadas por separado. Se trata, sin embargo, de un recurso muy inestable, ya que corresponde a reservas constituidas por sumas pendientes de pago por concepto de impuestos y contribuciones de seguridad social, que las empresas utilizan temporalmente en otras finalidades postergando su cancelación. Así ocurre sobre todo en períodos de inflación, lo que les permite descargar parte de sus efectos sobre los sistemas fiscal y previsional.

En los casos de la Argentina y Chile, los préstamos y los créditos de proveedores representan en conjunto 40 y 23.2 por ciento respectivamente de las fuentes totales, en comparación con el 28 por ciento para los Estados Unidos y el 25 por ciento para Francia. Sin embargo, conviene tener en cuenta que en la información correspondiente a la Argentina un 30 por ciento de los fondos totales - es decir, las tres cuartas partes de los fondos originados en este tipo de fuentes - correspondió a crédito de proveedores, por lo que los préstamos de corto y largo plazo representaron sólo el 10 por ciento, proporción muy inferior a las de las dos economías altamente industrializadas que se han mencionado. En cuanto a los préstamos a largo plazo, sólo se individualizan en Chile y Venezuela, donde representan respectivamente 1.9 y 23.1 por ciento de las fuentes totales, lo que pone en evidencia dos situaciones muy diferentes, una adversa y otra favorable con respecto a Francia y los Estados Unidos.[11/]

Estos antecedentes pudieran dejar la impresión de que en su conjunto los préstamos bancarios y el crédito de proveedores constituyen fuentes de fondos relativamente eficaces para el financiamiento de las empresas industriales latinoamericanas. Sin embargo, a propósito de esta conclusión,

---

11/ La proporción correspondiente fue en Francia 10.3 por ciento en 1955, y en los Estados Unidos 3.8 por ciento en el período 1945-56 y 14 por ciento en el año 1960.

/cabría hacer

cabría hacer reservas similares a las que se formularon en relación con los aportes de capital y que luego se explicarán con cierto detenimiento. Además, cabría relacionar esos recursos con las exigencias de concesión de créditos que a su vez enfrenta la industria latinoamericana para la colocación de sus productos, a fin de evaluar la disponibilidad neta de fondos de esta naturaleza con que en definitiva puede contar para financiar la expansión de sus actividades.

Los resultados de un cotejo de esa índole ponen de manifiesto una situación muy adversa desde el punto de vista del financiamiento industrial. (Véase el cuadro 36.) En efecto, mientras la industria estadounidense aparece concediendo créditos que equivalen a la mitad de los que a su vez recibe de proveedores y entidades bancarias, para las empresas industriales latinoamericanas esa relación suele ser mucho más alta, y en dos casos llega a representar inclusive una exigencia neta de uso de fondos, que deben sustraerse a la utilización en otros rubros del activo.

Adviértase una vez más que las observaciones hechas hasta ahora se refieren en general al conjunto de las sociedades anónimas industriales, para lo cual se dispone de informaciones basadas en muestras reprentativas de empresas. Existen, sin embargo, diferencias importantes que vale la pena señalar.

Por una parte, las sociedades anónimas constituyen un porcentaje relativamente bajo de las empresas industriales, consideradas como unidades, aunque su participación en el capital, la producción o la ocupación del sector sea sustancialmente más alta. Por ejemplo, en el Brasil, en 1959, sólo el 6.8 por ciento de las empresas industriales eran sociedades anónimas, pero a ellas correspondía el 68.5 por ciento de la producción total. Esas proporciones alcanzan en Colombia a poco más de 4 por ciento y 53 por ciento en términos de número de establecimientos y valor agregado industrial. En Venezuela, en 1963, el 6.5 por ciento de las empresas industriales eran sociedades anónimas y reunían algo más del 60 por ciento del capital industrial. En Chile, en 1957, estaban organizadas como sociedades anónimas el 8 por ciento

/Cuadro 36

Cuadro 36

ESTIMACION DE LOS RECURSOS CREDITICIOS NETOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EXPANSION INDUSTRIAL EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS (MUESTRAS DE EMPRESAS) Y SU COMPARACION CON LOS ESTADOS UNIDOS

(Porcentajes de la disponibilidad total de fondos)

	Fuente de fondos a/	Uso de fondos b/	Recursos netos
Argentina (1960-61)	40.0	29.7	10.3
(1952-55)	25.1	30.4	-5.3
Brasil (1959-62)	48.6 c/	43.8	4.8
Colombia (1958-62)	31.8 c/	24.9	6.9
Chile (1949-61)	23.2	28.1	-4.9
Venezuela (1961)	38.9 c/	19.1	19.8
Estados Unidos (1960)	28.0	14.0	14.0

Fuente: Véase el anexo estadístico.

Nota: La inclusión de un número menos de países respecto a los comprendidos en el cuadro 35 se debe a insuficiencias en la clasificación del uso de fondos.

a/ Préstamos a corto y largo plazo y crédito de proveedores recibidos por la industria.

b/ Créditos concedidos por la industria en la colocación de sus productos.

c/ Incluidas otras provisiones.

/de las

de las unidades industriales y concentraban el 45.9 por ciento de la ocupación.

Teniendo en cuenta la ausencia de informaciones directas, tal vez sería interesante analizar las fuentes de fondos de las sociedades anónimas de menor tamaño, en la medida en que sus resultados fueran aproximadamente representativos de otras formas de organización industrial (sociedades colectivas, de responsabilidad limitada, etc.). Sin embargo, dados los antecedentes que se vienen comentando, esto resulta posible en el caso de Chile, donde la muestra utilizada fue estratificada por tamaños.

Las cifras correspondientes muestran que las fuentes internas de las pequeñas empresas (39 por ciento) son considerablemente menores que en las grandes empresas (54.5 por ciento), lo que a su vez queda determinado principalmente por el bajo nivel de las depreciaciones que sólo alcanzan al 5.7 por ciento de las fuentes totales. (Véase el cuadro 37.) Dentro de las fuentes externas, son relativamente importantes los aportes de capital, que constituyen el 10.7 por ciento de las fuentes. Menor importancia tienen las provisiones (6.9 por ciento). En cambio, destacan por su alta participación los créditos obtenidos del sistema bancario y de proveedores, y en especial los de corto plazo (41.9 por ciento), aunque, sus efectos netos quedan en gran medida anulados por una proporción también más alta de los créditos que concede la industria.

Si pudieran asimilarse las características de financiamiento de las sociedades anónimas de menor tamaño, cabría concluir que - por lo menos en el caso de Chile - en las empresas industriales de tipo colectivo y personal estarían más acentuadas aún las depreciaciones insuficientes y la alta dependencia de los préstamos de corto plazo.

Es probable que, dentro de sus rasgos más comunes, se observen también diferencias significativas en la composición de las fuentes de fondos según su origen entre distintas ramas del sector manufacturero, y en particular entre los que corresponden a las categorías de industrias vegetativas e industrias dinámicas. Desafortunadamente, entre los estudios disponibles sólo uno - el relativo a Venezuela - ofrece resultados susceptibles de asimilarse a una clasificación de esa índole; pero

/Cuadro 37

Cuadro 37

CHILE: CARACTERISTICAS DE LAS FUENTES Y USOS DE FONDOS SEGUN TAMAÑO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES, 1949-61

(Porcentajes del total de fondos)

	Empresas grandes	Empresas medianas	Empresas pequeñas
Fuentes			
Internas	54.5	46.5	39.0
Utilidades no distribuidas	43.7	38.6	33.3
Depreciaciones	10.8	7.9	5.7
Externas	45.5	53.5	61.0
Capital	3.9	5.5	10.7
Préstamos a largo plazo	1.5	3.4	1.5
Préstamos a corto plazo	16.6	34.2	41.9
Provisiones	23.5	10.4	6.9
Usos			
Capital fijo	25.6	20.1	21.5
Capital de explotación	71.1	78.2	77.4
Inventarios	41.1	33.8	38.7
Créditos	24.8	38.3	34.8
Caja y bancos	3.1	4.6	3.4
Valores	2.1	1.5	0.5
Otros activos	3.3	1.7	1.1

Fuente: El financiamiento de la industria en Chile (INSORA, Universidad de Chile, 1962).

/su limitación

su limitación a un solo año pudiera restar validez a las conclusiones que sugiere. De otra parte, una estimación de fuente distinta reúne antecedentes ilustrativos acerca del financiamiento de la expansión de algunas empresas siderúrgicas latinoamericanas. (Véase el cuadro 38.) De ella se desprende que si bien la estructura general en términos de la proporción de fuentes internas y externas no difiere fundamentalmente de la señalada anteriormente, la composición de las fuentes externas ofrece dos rasgos distintivos: de una parte, la contribución mucho más alta que exhiben en este caso los préstamos a largo plazo, que para cuatro de las cinco plantas varía entre 1/3 y 1/2 del total de fondos disponibles; en segundo lugar, el caso particular de Acerías Paz del Río, en que el principal aporte proviene de aumentos del capital en acciones, como consecuencia de la política peculiar seguida por el gobierno colombiano para el financiamiento del desarrollo siderúrgico.[12/]

Es probable que una participación relativamente alta de los préstamos a largo plazo sea también característica bastante generalizada del financiamiento de las empresas estatales o de las que han sido promovidas inicialmente por entidades públicas. A ello concurren por lo menos dos razones principales. De una parte, se trata del acceso más fácil de determinados organismos públicos a ese tipo de recursos, provenientes principalmente de fuentes extranjeras u organismos internacionales; de otra, la naturaleza misma de las actividades industriales que han sido objeto de promoción estatal, que suelen implicar inversiones muy cuantiosas y de largo período de maduración (siderurgia, industrias químicas básicas.)

12/ Una disposición tributaria establece que las personas naturales, sucesiones ilíquidas sociedades anónimas y en comandita por acciones quedan sometidas a un impuesto especial de 3 por ciento sobre su renta líquida gravable, con destino al fomento eléctrico y siderúrgico del país. Los contribuyentes pueden pagar ese impuesto mediante la suscripción de acciones y bonos de la Empresa Acerías Paz del Río, S.A. Los valores, así como sus dividendos e intereses, quedan exentos del impuesto sobre la renta y del complementario sobre el patrimonio (ley 81 de 1960, reorganizando el impuesto sobre la renta).

/Cuadro 38

Cuadro 38

ESTIMACIONES RELATIVAS A LAS FUENTES Y USOS DE FONDOS DE DETERMINADAS EMPRESAS SIDERURGICAS LATINOAMERICANAS

(Porcentajes de los fondos totales)

	Compañía Fundidora de Fierro y Acero Monterrey S.A. (México) 1955-62	Altos Hornos de México S.A. (México) 1957-62	Compañía Siderúrgica Nacional Volta Redonda (Brasil) 1955-62	Acerías Paz del Río (Colombia) 1958-62	Compañía de Acero del Pacífico (Chile) 1955-63
Fuentes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Internas	24.5	54.2	62.6	51.5	56.5
Utilidades no distribuidas	11.0	8.3	48.0	15.9	19.8
Depreciación	11.2	41.6	14.6	29.5	36.7
Otras	2.3	4.4	-	6.1	-
Externas	75.5	45.8	37.4	49.5	43.5
Préstamos a largo plazo	50.8 a/	31.0 a/	34.0 a/	-	38.6 a/
Aumentos del capital en acciones	12.8	14.8	0.7	49.5	3.3
Otras fuentes externas	11.9	-	2.7	-	1.6
Usos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Capital fijo	83.5	72.4	63.8	40.4	104.0
Aumentos del capital de trabajo	14.4	17.7	29.1	47.0	-4.0
Amortización de deudas a largo plazo	-	-	-	12.6	-
Inversiones financieras y otros	2.1	9.9	7.1	-	-

Fuente: Aspectos financieros en la industria siderúrgica latinoamericana, estudio en preparación de la CEPAL.

a/ Disponibilidad neta de fondos provenientes de préstamos a largo plazo.

/Por lo

Por lo que toca a las modalidades de financiamiento de empresas extranjeras que operan en América Latina, sólo se dispone de algunos antecedentes relativos al año 1955, que se limitan a empresas estadounidenses. Según esas informaciones fragmentarias, las fuentes de fondos de las empresas manufactureras estaban constituidas en un 32.1 por ciento por utilidades no distribuidas, en un 13.5 por ciento por depreciaciones y amortizaciones, en un 33.2 por ciento por fondos netos de los Estados Unidos y en un 21.2 por ciento por otras fuentes. Así, pues, el 45.6 por ciento eran fuentes internas y el 54.4 por ciento fuentes externas considerando entre estas últimas los fondos netos de los Estados Unidos.

No está de más señalar que esa proporción total de fuentes internas resulta inferior a la que registran las empresas manufactureras de los Estados Unidos, Francia e incluso la India, países en los cuales alcanza niveles próximos al 60 por ciento. Al mismo tiempo, como la participación de las utilidades no distribuidas es bastante similar, cabe atribuir la diferencia al bajo porcentaje de depreciación, ya que dichas utilidades representan en esos países entre 30 y 35 por ciento del total de fuentes, mientras en las empresas manufactureras norteamericanas que actúan en América Latina la proporción sólo llega a 13.5 por ciento.

Las diferencias son asimismo muy apreciables respecto a las empresas norteamericanas que actúan en el área en sectores distintos de la industria manufacturera, pues en ellas sólo el 10.9 por ciento de las fuentes corresponde a utilidades reinvertidas y el 56 por ciento a depreciaciones.[13/]

Los usos de fondos de las mismas empresas presentaron también en 1955 características muy particulares, entre las que destaca un bajo porcentaje de inversión en capital fijo (29 por ciento), que contrasta con el de los países antes nombrados (62 a 64 por ciento) y con el de las otras empresas estadounidenses en el área (75.7 por ciento).

Conviene advertir que las relaciones globales señaladas a propósito de las empresas extranjeras muestran apreciables diferencias de uno a otro país.

13/ Estas últimas relaciones reflejan los efectos de las franquicias especiales de que gozan las empresas petrolíferas y mineras en materia de depreciaciones.

/En la

En la Argentina, el Brasil y México, que en conjunto representan casi el 70 por ciento del total de fondos de esas empresas, se observan proporciones relativamente mayores de utilidades no distribuidas en el total de fuentes, y en el caso particular del Brasil las fuentes internas alcanzan a un 75 por ciento del total.

Otras informaciones, aunque incompletas, permiten estimar que entre 1950 y 1962 la reinversión de utilidades financió entre 40 y 56 por ciento de la inversión en manufactura de las empresas norteamericanas que operan en América Latina, pudiendo observarse una tendencia ligeramente creciente en ese porcentaje.

Pese a su carácter fragmentario, los antecedentes descritos parecen suficientes en su conjunto para una caracterización general de la estructura de las fuentes de fondos que financian la expansión de las empresas industriales latinoamericanas. Conviene ahora examinar algo más en detalle algunos de los principales rubros que las componen. Así será posible relacionarlos con otras magnitudes significativas que contribuyan a evaluar la medida en que influyen en ellos las medidas e instrumentos específicos de política industrial que han venido incorporando o fortaleciendo los países latinoamericanos.

a) Fuentes internas

De los antecedentes examinados puede concluirse que, en general, las fuentes internas muestran una contribución relativamente baja a la disponibilidad de fondos para financiar la expansión de las empresas industriales latinoamericanas. Sus dos componentes principales - las reservas de depreciación y las tasas de reinversión de utilidades - muestran márgenes muy amplios de variación entre países y períodos; además, sus tendencias divergentes sugieren un alto grado de interdependencia, en forma tal que el aumento de las últimas parece responder en determinadas circunstancias a la necesidad de compensar la insuficiencia de las primeras.

A pesar de esa interdependencia, tanto los factores estructurales como los de naturaleza institucional - es decir, los relacionados con la política industrial - que pueden explicar ese comportamiento de las fuentes internas de financiamiento, son distintos según se trate de las reservas de depreciación o de las tasas de reinversión. Por ello conviene considerarlos separadamente.

/i) Las

i) Las reservas de depreciación. En los países latinoamericanos las tasas de depreciación que quedan autorizadas por las disposiciones tributarias suelen ser similares a las vigentes en los países desarrollados. Suponen, en efecto, la reposición de bienes inmuebles en un período de 20 años, la de maquinaria y equipo en 10 y la de vehículos en 5 años.

Así, pues, las tasas legales no parecen un factor que influya en la participación relativamente débil de las reservas de depreciación que se ha señalado. Antes al contrario, si se tiene en cuenta que en América Latina suele ser más baja la intensidad con que operan los activos industriales - en términos de horas o jornadas de trabajo - y que su utilización suele extenderse a períodos más prolongados, cabría pensar que las tasas que incorpora la legislación industrial latinoamericana son más bien holgadas y en consecuencia podrían estimular una contribución mayor de las reservas de depreciación al financiamiento industrial. Igual objetivo cumplirían otras disposiciones más recientes, que en varios países - Colombia, México y Perú, entre otros - permiten acelerar la depreciación en función de la intensidad con que se aproveche el capital con lo que se trata de promover una mejor utilización de la capacidad instalada.

En cambio, las disposiciones legales no parecen haber sido igualmente eficaces en relación con lo que puede considerarse como el problema de fondo que explica la baja participación de las reservas de depreciación: el de la valorización de los activos industriales. La intensidad de los procesos inflacionarios y las sucesivas devaluaciones que han experimentado muchos de los países latinoamericanos, van determinando una creciente subvaluación de los activos, de manera que las tasas de depreciación se van aplicando a un capital contable que cada vez significa menos con respecto a los valores reales o de reposición de esos activos.

En la medida en que vino acentuándose, el problema fue objeto de atención a través de los propios mecanismos de política industrial, incorporándose en muchos casos disposiciones especiales relativas a la revalorización de los activos. Así, por ejemplo, en la Argentina se sucedieron una serie de disposiciones que combinaron regímenes de

/amortización extraordinaria

amortización extraordinaria y revaluación contable de los activos fijos; desde 1952, se autorizó el aumento de las amortizaciones en determinado porcentaje, que más tarde se modificó estableciendo una escala variable según la antigüedad de los equipos, y entre otras disposiciones posteriores, la ley 15272 del año 1960, autorizó la actualización del valor de los bienes de activo fijo, sujetando el 50 por ciento del monto del reavalúo a un impuesto especial de tasa relativamente baja. En el Brasil se dictaron igualmente una serie de disposiciones, que condujeron a la Ley del Impuesto a la Renta (N° 4357 de julio de 1964), en virtud de la cual es obligatoria la revalorización periódica de los activos de conformidad con los coeficientes que determina el Consejo Nacional de Economía. En Colombia, la ley 81 de 1960 concede exenciones especiales para ampliar las tasas de depreciación correspondientes a los activos adquiridos antes de la devaluación de 1957, con determinados límites restrictivos; en cambio, no se adoptaron disposiciones similares en relación con la nueva devaluación de diciembre de 1962. En Chile, la ley 13305 (abril de 1959), al modificar disposiciones anteriores sobre la misma materia, autorizó la revalorización anual del capital, incluidos los bienes mobiliarios, de acuerdo con la variación de los índices del costo de la vida o de cotizaciones bursátiles, según el carácter de los activos. En el Perú, la Ley de Promoción Industrial (N° 13270 del año 1959) faculta para aplicar los castigos de las maquinarias, repuestos e instalaciones sobre su valor reajustado, siempre que se haya producido una fluctuación de la moneda nacional con relación al dólar estadounidense en proporción superior al 5 por ciento.

En algunos casos, disposiciones de la índole mencionada han tenido importantes efectos como factor de corrección a corto plazo. En Chile, por ejemplo, las depreciaciones constituyeron apenas alrededor de 8 por ciento del total de las fuentes de fondos de las empresas industriales en el quinquenio 1955-59, proporción que aumentó a 27 por ciento en 1960, inmediatamente después de autorizada la revalorización de los activos. Pero tratándose de medidas ocasionales y no de una política continua, su eficacia a largo plazo parece haber resultado mucho más débil. De ahí que la importancia relativa de las reservas de depreciación como fuente de recursos financieros continúa ligada estrechamente a las condiciones generales de estabilidad en el nivel de precios y la política cambiaria.

/Esta dependencia

Esta dependencia queda de manifiesto en el gráfico XIV, donde se relacionan las proporciones correspondientes a las reservas de depreciación respecto al total de las fuentes de fondos (para los mismos países y períodos comprendidos en el cuadro 35) con las variaciones en el nivel de precios internos y con las modificaciones del tipo de cambio.

Cabe concluir, en suma, que el bajo aporte relativo al financiamiento de la expansión manufacturera que proviene de las reservas de depreciación es determinado principalmente por la subvaluación que por lo general supone el valor contable del capital industrial. Las medidas adoptadas para corregirla no parecen haber sido lo bastante eficaces por varias razones, a saber: porque en general han carecido de continuidad, constituyendo más bién un arbitrio esporádico frente a un problema de naturaleza permanente; porque en algunos casos se han asociado exclusivamente a devaluaciones cambiarias, dejando de lado las variaciones en el nivel interno de precios, y porque a veces han eludido el reconocimiento abierto de una situación de hecho, limitándose a atenuar sus efectos adversos mediante la autorización para constituir reservas especiales.

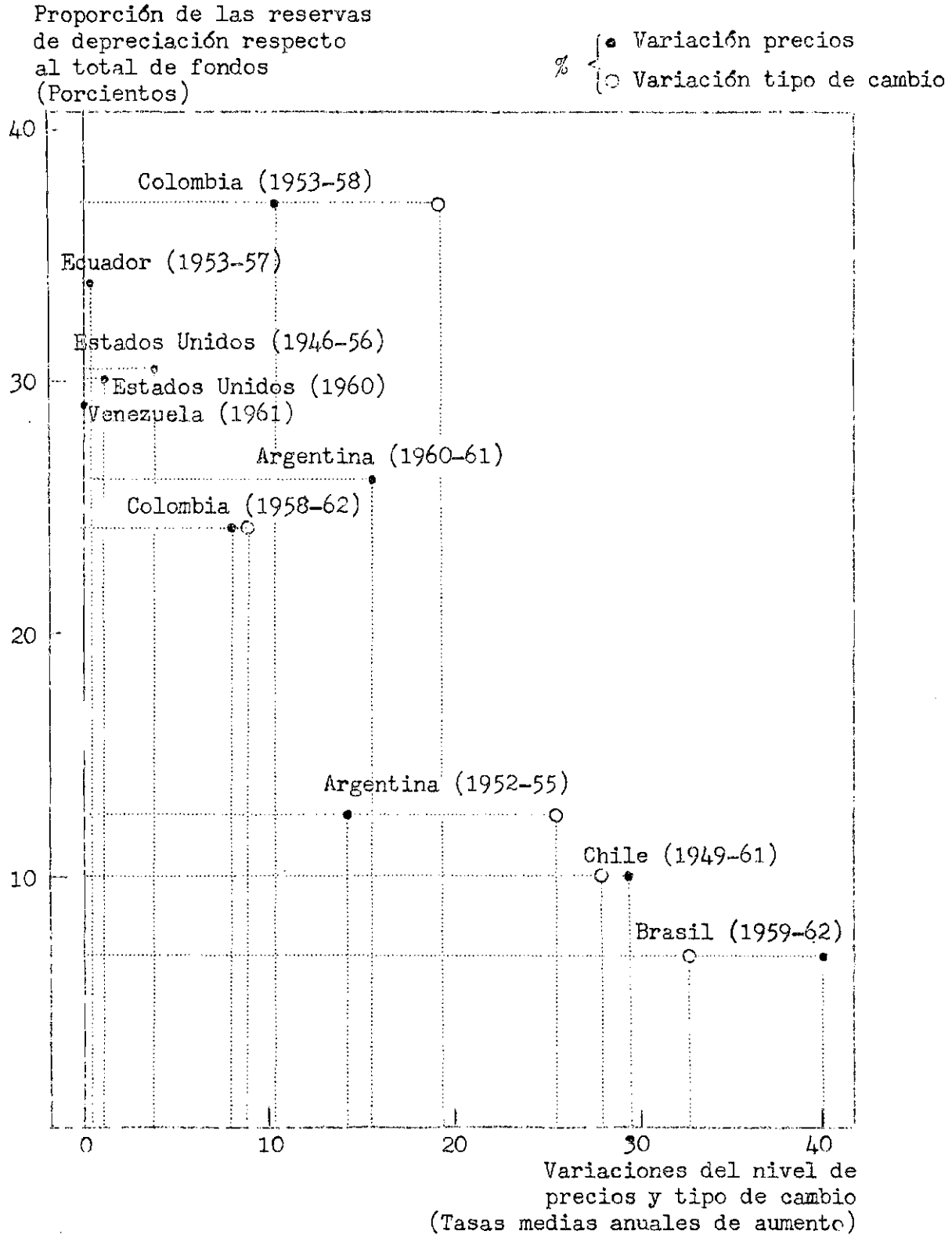
ii) La reinversión de utilidades. En la medida en que factores como los señalados llevan a la constitución de reservas de depreciación cuya cuantía es insuficiente para atender a las necesidades reales de reposición de los activos, las tasas de reinversión de utilidades que reflejan las estimaciones sobre fuentes y usos de fondos a que se ha hecho referencia tienen también un significado distinto al que se les atribuye habitualmente. En efecto, en más de un caso son en cierta medida un mecanismo indirecto para asegurar una capacidad financiera suficiente con la que atender a la reposición oportuna de los equipos. De este modo sólo en parte vienen a representar un esfuerzo encaminado a expandir efectivamente la capacidad de producción. Así, pues, además de que su aporte es relativamente bajo con relación a las fuentes totales de fondos, su significado real desde este último punto de vista tiene todavía que calificarse en cada caso particular, teniendo en cuenta simultáneamente la magnitud de las reservas de depreciación.

/Gráfico XIV

Gráfico XIV

RELACION ENTRE LA PARTICIPACION DE LAS RESERVAS DE DEPRECIACION EN LAS FUENTES TOTALES DE FONDOS PARA LA EXPANSION INDUSTRIAL Y LAS VARIACIONES EN EL NIVEL DE PRECIOS Y EL TIPO DE CAMBIO

Escala natural



/Evaluar la

Evaluar la contribución al financiamiento industrial que proviene de la reinversión de utilidades es tarea mucho más compleja que en relación con las reservas de depreciación, ya que entran en juego numerosos factores estructurales e institucionales acerca de los cuales no es fácil disponer de suficientes antecedentes cuantitativos. Así ocurre, en primer lugar, a propósito de la relación entre utilidades reinvertidas y utilidades totales, cuya consideración resulta imprescindible para ubicar el problema no sólo en términos de la participación de las utilidades no distribuidas en el total de los fondos disponibles, sino también a la luz de las posibilidades efectivas de reinversión.

De manera general y a menos que la rentabilidad industrial fuese muy inferior a la de otros sectores de la economía - lo que constituye una situación por lo menos muy improbable -, cabe anticipar que las posibilidades de acrecentar el ahorro de las empresas manufactureras son considerables. Apoyan esta presunción otras dos consideraciones.

En primer lugar, el papel preponderante que, como se ha visto tienen las fuentes de fondos externas a las empresas en el financiamiento industrial significa de hecho una transferencia de ahorros desde otros sectores, los que contribuyen al financiamiento manufacturero con recursos distintos de los generados en su propia operación. En segundo término, también se ha comprobado que la participación de las remuneraciones en el total del valor agregado industrial es relativamente baja, lo que constituye también un indicio de las posibilidades de acrecentar los recursos internos de financiamiento.

Los escasos antecedentes estadísticos de que puede disponerse tienden de manera general a confirmar esas apreciaciones, por lo menos en el caso de las estimaciones referidas al período de los años 50. Así, por ejemplo, se ha hecho notar que mientras en el Reino Unido las utilidades no distribuidas constituían un 60 por ciento de las utilidades totales, proporción que era del orden de 40 por ciento en el caso de las empresas estadounidenses,

/en Chile

en Chile representaban sólo 12 por ciento.[14/] Por su parte, las estadísticas de la Superintendencia de Sociedades Anónimas de Colombia sitúan esa proporción en algo menos del 39 por ciento para 1953, y otras apreciaciones la estiman del orden de 30 por ciento para la Argentina en el período 1950-55.

Sobre su evolución ulterior, los antecedentes son aún más fragmentarios y a menudo contradictorios. A juzgar por la misma fuente, la proporción de utilidades reinvertidas en las empresas de Colombia habría llegado a a 58.5 por ciento en 1962, lo que coincide en su tendencia general con el aumento de su participación en el total de fuentes de fondos que, según las informaciones recogidas en el cuadro 35 se registró entre los períodos 1953-58 y 1959-62. En cuanto a la Argentina, se estima que esa proporción habría llegado a cerca de 60 por ciento en 1960-63, lo que como podrá notarse resultaría difícilmente conciliable con la disminución que registra el aporte de las utilidades no distribuidas al total de fondos disponibles entre los períodos 1952-55 y 1960-61. (Véase otra vez el cuadro 35.)

Otras apreciaciones de igual carácter sugieren que las empresas manufactureras de México y el Perú vendrían registrando también un aumento en la relación entre utilidades no distribuidas y utilidades totales.

En la medida en que se esté dando este último proceso, que tendería a corregir lo que parece ser una debilidad importante en las modalidades de financiamiento de la expansión industrial, cabría asociarlo a las disposiciones que sobre esta materia ha venido incorporando o fortaleciendo la política industrial. En la Argentina, por ejemplo, después de la vigencia de determinadas disposiciones que permitían deducir de las obligaciones impositivas una proporción limitada de las utilidades que se reinvirtieran, se dictó en 1955 un régimen especial autorizando la deducción del 50 por

---

14/ Estimaciones de Nicholas Kaldor, "Problemas económicos de Chile", El Trimestre Económico, N° 102 (México, abril-junio de 1959), pp. 179 (nota 8) y 189(cuadro 10), citado por Aníbal Pinto, Chile, un caso de desarrollo frustrado (Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1959), p. 187. Es probable que el porcentaje extraordinariamente bajo que se indica respecto a las empresas chilenas no tenga en cuenta la reinversión de utilidades en forma de emisión de acciones liberadas, operación que suele aparecer formalmente como un aporte externo de capital.

/ciento de

ciento de las sumas invertidas en aumentar la capacidad productiva sin relación al monto de las utilidades totales. Limitada inicialmente a las explotaciones agropecuarias, esa disposición se generalizó en 1956 a las empresas industriales y otras, y ha sido objeto posteriormente de frecuentes derogaciones, adiciones y reformas. En Colombia, la citada ley 81 de 1960 autoriza a las sociedades anónimas para construir, exentas de impuestos, una reserva extraordinaria de fomento económico hasta del 5 por ciento anual de utilidades líquidas, con el fin de incrementar la producción de materias primas y mercancías que sustituyan importaciones. En el Ecuador, la Ley de Fomento Industrial de 1964 autoriza la deducción a los efectos de determinar el ingreso gravable con los impuestos a la renta, de las cantidades reinvertidas o las nuevas inversiones financiadas mediante créditos o aporte de nuevo capital para la ampliación y mejoramiento de la planta industrial. En el Perú, la ley de fomento industrial a que se ha hecho referencia faculta para invertir en la ampliación o diversificación de la capacidad productiva y otros objetivos, liberándolas de todo impuesto, proporciones de las utilidades anuales que varían según la localización de las industrias respectivas: 30 por ciento en la zona de Lima-Callao, 50 por ciento en el resto de la Costa, 80 por ciento en la Sierra y 100 por ciento en la Selva. En Venezuela, la Ley de Impuestos sobre la Renta de 1961 establece rebajas progresivas - hasta de 25 por ciento - del impuesto complementario a favor de los contribuyentes que efectúen inversiones en determinadas actividades de acuerdo con una escala establecida según la relación que guardan el monto de la inversión y el de la renta neta.

De todos modos, los antecedentes cuantitativos que han podido recogerse son insuficientes para deducir conclusiones sobre los niveles y cambios en la proporción de utilidades reinvertidas o sobre los efectos que cabe atribuir a las disposiciones específicas para estimular la reinversión incorporadas a la legislación industrial de muchos países latinoamericanos.

Se trata, en último término, de una de las manifestaciones del problema básico y más general de acrecentar la movilización de los recursos

/internos para

internos para acelerar el desarrollo de las economías latinoamericanas. Como tal, queda sujeto a la influencia de factores muy diversos, y que difícilmente puede ser abordado desde el ángulo de un instrumento determinado de política industrial lo que no quiere decir que haya de subestimarse la importancia de este último. Antes al contrario, interesa sobremanera asegurar su mayor eficacia, para lo cual es indispensable tener en cuenta el conjunto de circunstancias en que ha de aplicarse.

En este sentido, como en otros, parece indispensable incorporar criterios muy flexibles al diseño y utilización de los instrumentos pertinentes de política industrial. Adviértase a este respecto que lo que interesa no es sólo la cuantía absoluta de la reinversión o su relación global con las utilidades totales, sino también la forma en que se utilicen los recursos originados por éstas. El estímulo indiscriminado podría traducirse, por ejemplo, en acrecentar los márgenes de capacidad ociosa que exhiben determinados sectores de la industria latinoamericana, sin más efecto que restar recursos reales a otras alternativas de utilización. Tampoco sería muy eficaz su canalización si se tradujese en acentuar esas características de expansión horizontal de la industria latinoamericana comentadas en otros capítulos, en desmedro de su mayor consolidación e integración. En cambio, puede ser un instrumento poderoso para ir afianzando una base industrial más racional y eficiente, siempre y cuando puedan incorporarse criterios más selectivos que, junto al estímulo general, orienten mejor su utilización.

Los incentivos, por consiguiente, no tienen por qué limitarse a la reinversión de utilidades en la empresa misma, pues a menudo puede ser más importante desplazar los nuevos recursos hacia otras actividades manufacturadas. De ahí que la eficacia de los estímulos a la reinversión pase a depender de la que alcancen otros instrumentos que faciliten la traslación de ahorros, como ocurre por ejemplo con el mercado de capitales. En tal sentido, la distinción entre fuentes internas y externas de financiamiento resulta útil sólo para determinados fines analíticos, pero los resultados finales dependen de los progresos que simultáneamente registren los instrumentos destinados a estimular y orientar ambos tipos de fuentes.

/b) Fuentes

b) Fuentes externas

La debilidad que en muchos casos muestran las fuentes de fondos internos a las empresas para el financiamiento de su expansión y su dependencia respecto de otros mecanismos para poder desempeñar un papel más eficaz, como acaba de señalarse, acentúan la importancia de las fuentes externas como factor fundamental del desarrollo industrial.

En párrafos anteriores se examinaron algunos antecedentes cuantitativos que ilustran la participación que han tenido las fuentes externas en el total de las fuentes de fondos de que han dispuesto determinadas muestras de empresas manufactureras, correspondientes a distintos países latinoamericanos y en diferentes períodos. Se advirtió que la proporción relativamente alta con que suelen aparecer en esos cotejos debe interpretarse con cierta cautela, pues no autorizaría por sí sola a concluir que la industria latinoamericana encuentra en ellas condiciones particularmente propicias a su financiamiento. Conviene detenerse ahora en un examen algo más pormenorizado del papel que desempeñan los dos instrumentos principales a través de los cuales se canalizan esos recursos: el sistema bancario y los mercados de valores.

i) La participación del sistema bancario en el financiamiento industrial. La canalización de los recursos crediticios constituye uno de los instrumentos principales de política económica para estimular el desarrollo de determinados sectores. Por lo que toca en particular a la industria manufacturera latinoamericana, los incentivos de esa naturaleza han provenido tanto de disposiciones generales de orientación del crédito bancario como de la creación de entidades públicas destinadas especialmente a ampliar y mejorar las condiciones del crédito industrial.

Evaluar los resultados de esas medidas e instrumentos, más allá de las indicaciones generales acerca de la participación de los préstamos en el total de los fondos disponibles para la expansión industrial a que se ha hecho referencia, supone la consideración de varios factores relevantes.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta el papel general que vienen desempeñando los recursos crediticios en el conjunto del desarrollo económico latinoamericano, para apreciar la participación

/relativa que

relativa que en él ha correspondido a la industria manufacturera. Al respecto, resulta ilustrativo recoger algunas relaciones entre los volúmenes totales de crédito y los niveles respectivos del producto interno, aunque en su interpretación haya que tener en cuenta las diferencias de estructura en las economías correspondientes.

En los años 1961-62, el crédito interno en países como Dinamarca, los Estados Unidos, el Japón, Noruega, la República Federal de Alemania y Suecia mostraban respecto al total del producto nacional bruto relaciones que variaban entre más de 100 por ciento en el Japón y 43.8 por ciento en los Estados Unidos. En los mismos años, los porcentajes correspondientes a países de América Latina como Bolivia, Haití, Honduras, Paraguay e incluso Venezuela, fluctuaban apenas entre 10 y 20 por ciento. Otro grupo de países latinoamericanos, entre los que se encuentran algunos con un grado de desarrollo industrial relativamente mayor - como Colombia, Chile y el Perú - mostraban relaciones de 20 a 30 por ciento, y solamente cuatro países - la Argentina, el Brasil, México y Uruguay - exhiben relaciones comparables a las de los países industrializados. Entre estos últimos destaca en particular el caso del Brasil, en que la relación era 61.8 por ciento, en comparación con 48.6 por ciento en Uruguay y menos de 50 por ciento en la Argentina y México. Esta situación de relativa escasez del crédito bancario parece haber sido más seria aún en años anteriores, ya que sólo un decenio antes las relaciones correspondientes a los mismos países eran en genral más bajos, con pocas excepciones entre las que figuran la Argentina, Bolivia y el Perú.

Dentro de este cuadro caracterizado por una relativa escasez general del crédito bancario, el orientado concretamente hacia el sector manufacturero exhibe situaciones diversas, susceptibles de asociarse hasta cierto punto con el grado de desarrollo industrial alcanzado por los países correspondientes.

En algunos de esos países la situación aparece más adversa que en el conjunto de la economía. Así, por ejemplo, la relación entre el crédito recibido por la industria manufacturera y el producto interno bruto de este sector en los años 1958-60 era 18.5 por ciento en Panamá, inferior a la relación entre el crédito total y el producto total. En Costa Rica (1957), el

/crédito industrial

crédito industrial representaba 22.2 por ciento del producto del sector, en comparación con una relación de 23.4 por ciento para la economía en su conjunto. En el Ecuador, entre 1950 y 1961 el crédito industrial no representó más de 20 por ciento del producto industrial, mientras el crédito total se aproximaba al 35 por ciento del producto nacional. Algo similar ha ocurrido en el Perú y parece probable que la situación se repita en otros países de la región.[15/]

Parece diferente el caso de los países que han alcanzado un grado de industrialización relativamente mayor. En la Argentina, durante 1943-53 las relaciones entre los créditos totales y el producto interno fluctuaron entre 9.4 y 21.9 por ciento, mientras las referidas a crédito y producto industrial lo hicieron entre 12.5 y 28.7 por ciento; en el decenio subsiguiente, esos coeficientes fueron 12.7 y 17.9 por ciento respectivamente. En el Brasil, durante el decenio 1952-62 los créditos totales representaron entre 22.4 y 29.3 por ciento del producto total, en comparación con niveles de 45 a 50 por ciento para la relación entre préstamos industriales y producto de este sector. En México, antes de 1940 la relación entre créditos y producto era similar - alrededor de 20 por ciento - tanto en el sector industrial como en la economía en su conjunto, pero desde ese año fue creciendo gradualmente, hasta llegar a 61.3 por ciento en 1960 para la industria, en tanto que sólo alcanzó 28.5 por ciento para el total; aun más, después de ese año ambas relaciones parecen haber seguido aumentando en forma acelerada, llegando a mostrar relaciones de 83 por ciento en el caso de la industria y 34 por ciento en el total. En menor medida, el mismo proceso se observa en Colombia, donde durante 1945-60 el total de préstamos ha representado 19.7 por ciento del producto interno, en comparación con una relación media de 28.9 por ciento para la industria.

15/ Se observará que las relaciones no están definidas en términos de la participación del crédito industrial respecto al total de recursos crediticios, que quedarían determinadas en gran medida por la importancia relativa alcanzada por el sector manufacturero en el conjunto de la economía, sino que se refieren en cada caso a relaciones entre el monto de créditos y el producto correspondiente.

/Estos antecedentes

Estos antecedentes apoyan dos conclusiones. De una parte, la asignación relativa de créditos al sector industrial suele ser más baja en los países que han avanzado menos en su proceso de industrialización, a pesar de que es precisamente en ellos donde parecería ser más importante la traslación de ahorros desde otros sectores de la economía para apoyar la expansión manufacturera, en vista de la capacidad más limitada del sector industrial para generar recursos internos. En segundo lugar, y a partir de sus respectivos niveles, se registra una tendencia más o menos general a acrecentar la utilización relativa de recursos crediticios en este sector.

Al contrario de lo que pudiera pensarse, en muchos casos una y otra cosa no parecen vincularse estrechamente a la intensidad y eficacia con que vienen operando las entidades públicas de crédito industrial. Su participación relativa en el total de los préstamos recibidos por las empresas manufactureras es muy variable en cada país, pero no se asocia necesariamente a los respectivos grados de desarrollo industrial o al carácter de las relaciones entre recursos crediticios y producto de este sector respecto a igual relación en la economía en su conjunto. De igual manera, el mejoramiento relativo de la disponibilidad de crédito industrial a que se ha hecho referencia no está determinado tampoco en la generalidad de los casos por una expansión más rápida del financiamiento industrial que otorgan las entidades públicas. En otras palabras, esas relaciones y tendencias han venido siendo determinadas principalmente por el comportamiento del conjunto del sistema bancario, antes que por la acción específica del crédito estatal.

Conviene confrontar esta observación con lo ocurrido en determinados países, a fin de evaluar mejor su alcance y destacar además la diversidad de situaciones particulares, entre las que se cuentan importantes excepciones a esa calificación general.

En la Argentina, el Banco Industrial parece haber desempeñado - sobre todo desde 1957 - más bien un papel compensatorio de las actividades de la banca privada que de promoción continua del crédito industrial. Su participación en el total de los préstamos industriales concedidos por el conjunto del sistema bancario llegó a representar el 78 por ciento en 1949, el 50 por ciento en 1951-55, y en los años siguientes declinó apreciablemente hasta reducirse al 13.6 por ciento en 1963.

/El Brasil

El Brasil es uno de los países que registran más alta proporción de préstamos industriales respecto a los préstamos totales. Pero al mismo tiempo no parece haber diferencias significativas de esa proporción entre los préstamos concedidos por las autoridades monetarias y los acordados por los bancos comerciales, pues ambos han evolucionado de manera similar durante el último decenio en el sentido de acrecentar paralelamente la proporción de préstamos a la industria.

En el Ecuador, el Banco Central y los bancos de fomento asignaban a comienzos de los años 50 alrededor del 20 por ciento de sus préstamos a finalidades industriales, mientras en 1960-61 esa proporción no pasaba del 12 o el 13 por ciento. En igual período, los bancos privados acrecentaron sus préstamos a la industria desde alrededor de 5 a poco más de 10 por ciento, con lo que han llegado casi a igualar la distribución actual de los préstamos de las entidades públicas. La política de asignación directa de recursos seguida por estas últimas resulta además de particular importancia, en vista de que aun después de los cambios señalados continúan aportando más de la mitad del total de préstamos a la industria.

Panamá y Nicaragua, entre los países de menor grado relativo de desarrollo industrial, constituyen ejemplos de dos situaciones muy diferentes desde el punto de vista de la participación de las entidades públicas en el crédito al sector manufacturero. En Panamá, la proporción respecto a los préstamos totales es inferior a 10 por ciento, mientras en Nicaragua representa más de los dos tercios. Además, en Panamá los préstamos a la industria han disminuido durante los últimos años en términos absolutos y relativos, hasta representar menos en 1961 de 5 por ciento en comparación con más de 14 en 1958, en tanto que en Nicaragua han aumentado ligeramente su participación y fuertemente su cuantía global entre 1958 y 1963.

México y el Perú, registran situaciones y tendencias diferentes a las mencionadas a propósito de la mayoría de los países citados. En México, la alta proporción de los préstamos totales que se asigna a la industria manufacturera - superior al 50 por ciento en años recientes - se debe en gran medida a las entidades públicas, que han llegado a absorber más del 65 por ciento de los préstamos industriales, aunque esa proporción no es mucho mayor de la que alcanzan en los préstamos concedidos para otras finalidades

(57 por

(57 por ciento en 1963). En cuanto al Perú, donde es inferior la participación de la industria en las colocaciones totales, el Banco Industrial ha venido aumentando persistentemente su contribución al financiamiento industrial, sobre todo desde 1957, llegando a corresponderle en 1963 casi el 24 por ciento del total de los préstamos industriales en comparación con menos de 10 por ciento en 1950.

Casos como los últimos no justificarían atenuar la atención que cabe prestar a los otros, en que las entidades públicas no parecen estar desempeñando un papel particularmente dinámico en el fortalecimiento del crédito industrial. En ese sentido debe señalarse que en pocos países latinoamericanos existen instituciones crediticias destinadas especialmente al financiamiento de la industria, pues en muchos casos los organismos de fomento y crédito estatal asumen simultáneamente esa responsabilidad respecto a otros sectores de la economía, incluidos el agropecuario, la vivienda y obras de infraestructura. Tal es, por ejemplo, el caso de la CORFO en Chile, de la Nacional Financiera en México o de la Corporación Venezolana de Fomento.[16/]

No se trata de jerarquizar las conveniencias que pudiera ofrecer la canalización a través de entidades públicas o privadas, sino de dejar sentados ciertos hechos que pueden contribuir a evaluar la eficacia de las medidas e instrumentos de política industrial que han venido empleándose. Es preciso reconocer, además, que la distinción se hace mucho más relevante tan pronto como se pasa de la consideración del problema en sus términos cuantitativos globales a las condiciones en que suelen otorgarse ambos tipos de créditos.

Entre esas condiciones destaca ante todo la que se refiere a los plazos de amortización. Los créditos a largo plazo han constituido tradicionalmente una proporción baja del total, y su aumento ulterior se asocia en gran medida a las operaciones de las entidades públicas. En México, por ejemplo, en 1935

16/ Esta última pudiera servir como ilustración de los cambios en los criterios generales de asignación de recursos a que puede dar lugar ese conjunto de responsabilidades, ya que en la distribución de sus créditos a largo plazo se han operado modificaciones que han venido a fortalecer apreciablemente la disponibilidad de recursos crediticios para la industria, cuya participación en esas operaciones aumentó desde poco más de 26 por ciento, en 1948-58 a casi 86 por ciento en 1959-63.

/sólo el

sólo el 20 por ciento de los créditos otorgados por el conjunto del sistema bancario era a mediano y a largo plazo y después llegaron a exceder del 40 por ciento; pero en los años 1962-63 sólo el 30 por ciento del crédito de instituciones privadas era a plazos mayores de 360 días, y de esa parte una fracción más bien pequeña correspondía a préstamos industriales. En cambio, la misma proporción era del 60 por ciento en las operaciones de las instituciones de fomento, con una participación mucho más alta de los créditos a la industria. En otros países latinoamericanos, la proporción media de préstamos a largo y mediano plazo no parece exceder del 30 por ciento sobre el total, y en algunos casi no existen.

La responsabilidad que asumen las instituciones públicas en materia de crédito de largo plazo se refuerza en algunos países con la prohibición legal a los bancos comerciales de participar en ese tipo de operaciones. Cuando las emprenden, toman la forma de una renovación periódica de préstamos o sobregiros de corto plazo, con los recargos en el costo del préstamo y los factores de incertidumbre que envuelven las renovaciones sucesivas.

La generalizada escasez del crédito bancario lleva también consigo un alto costo para los usuarios. Por ejemplo, la tasa de interés que cobra la banca comercial en Caracas era de 7 por ciento en 1959 y había aumentado a 9 por ciento en 1963, aunque se trata de uno de los países en que es menos aguda la escasez del crédito. En el caso de Chile, la tasa del interés bancario corriente era 9 por ciento en 1945, habiendo subido a 10.4 por ciento en 1950, 13.5 por ciento en 1955 y 16.6 por ciento en 1960. En Colombia, la tasa de interés para créditos a más de 150 días, incluyendo comisiones y otras cargas, llega a cerca de 14 por ciento y los créditos de compañías de seguros a uno o dos años plazo tienen intereses del 15 por ciento.

La tasa de interés cobrada por los bancos en la Argentina era aproximadamente 7.5 por ciento en 1951, subió a 10.1 por ciento en 1960 y se estima en 14 por ciento en 1963.

En aquellos países donde los bancos comerciales no están autorizados para conceder préstamos de mediano y largo plazo, las mismas entidades bancarias suelen operar a través de empresas financieras subsidiarias que no están sometidas a regulaciones y controles igualmente estrictos. Los préstamos concedidos así pueden llevar consigo intereses y otros recargos que encarecen sustancialmente al crédito.

/Por otra

Por otra parte, salvo casos o períodos excepcionales, la mayor escasez del crédito bancario se refiere a créditos en moneda extranjera. Aunque los créditos de proveedores han venido aumentando su importancia relativa, su mayor costo y lo limitado de su plazo no permiten satisfacer las necesidades de los industriales latinoamericanos. Los bancos comerciales disponen de líneas limitadas de crédito en moneda extranjera. En el Perú, por ejemplo, las colocaciones de los bancos comerciales en moneda extranjera representaban un 10 por ciento de las colocaciones totales en 1938-39, porcentaje que fue bajando gradualmente hasta 0.2 por ciento en 1950-51; después aumentó hasta recuperar en 1962 un nivel de 9 por ciento.

Tanto el problema del plazo como el de la proporción que se requiere en moneda extranjera han venido aliviándose merced a los créditos externos canalizados principalmente a través del Banco de Exportaciones e Importaciones, del Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales, como se verá con más detenimiento en sección aparte.

La insuficiencia de la información estadística no permite examinar otros aspectos importantes acerca de la forma en que vienen influyendo la magnitud y la orientación del crédito bancario sobre el desarrollo industrial de los países latinoamericanos. Algunos antecedentes fragmentarios llevarían a pensar, por ejemplo, que en muchos casos se da una tendencia más bien conservadora en la adjudicación de préstamos entre las diferentes ramas industriales, en beneficio de las ya consolidadas, entre otras razones por la escasez de nuevos proyectos de inversión y por la mayor proporción de crédito a largo plazo que requiere el desarrollo de las nuevas iniciativas industriales. De igual manera, la preocupación y actividad que demanda continua renovación de los créditos a corto plazo influye para que los productores localicen las industrias en torno a los principales centros urbanos, donde son mayores las facilidades financieras, contribuyendo así a acentuar el proceso de creciente concentración industrial que se ha comentado en otras secciones.

Recuérdese, por último, que el acceso de la industria manufacturera a los recursos crediticios, tal como queda determinado por este conjunto de factores, ha de evaluarse a la luz de las exigencias de financiamiento que a su vez enfrenta la industria para la colocación de sus productos. Esas

/exigencias acaban

exigencias acaban traduciéndose en un aporte neto mucho más modesto de los recursos crediticios para apoyar la expansión de las actividades industriales.

ii) La organización y funcionamiento del mercado de valores. La otra fuente externa de fondos para la expansión industrial, constituída por los aportes de capital nuevo, está asociada frecuentemente a los recursos que se canalizan a través del mercado de valores. De ahí que convenga detenerse en el examen del desarrollo alcanzado por estos instrumentos en América Latina y del papel que vienen desempeñando en la canalización de mayores recursos financieros hacia el sector de la industria manufacturera.

El cuadro 39 resume algunos indicadores de la actividad reciente de las bolsas de valores en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú, Uruguay y Venezuela.[17/] Son, en general, los países latinoamericanos, donde el mercado de capitales muestra un desarrollo relativamente mayor, ya que entre los demás algunos no cuentan hasta ahora con bolsas de comercio y en otros su actividad es menos importante o son menos eficaces las medidas que regulan su funcionamiento.

Aunque limitados así a las situaciones más favorables, esos antecedentes señalan la escasa importancia que han logrado alcanzar los mercados de valores en América Latina. En efecto, puede observarse, que es relativamente pequeño el número de sociedades que se registran en las bolsas de valores correspondientes y escasa la significación de las operaciones bursátiles respecto a indicadores generales como el total del producto bruto interno. Con excepción de México, las relaciones entre ambos conceptos no llegan al 2 por ciento del producto, mientras en países como los Estados Unidos y el Japón han representado más de 11 y cerca de 20 por ciento en 1962 y 1963, y las proporciones que registran no son inferiores a 3 por ciento en otros como Canadá y España. En los países latinoamericanos, esas relaciones globales quedan determinadas en medida apreciable por la negociación de bonos y títulos públicos, de manera que las transacciones de acciones propiamente dichas representan proporciones todavía más bajas.

17/ Estos antecedentes se muestran con fines puramente ilustrativos acerca de su actividad general en América Latina, pero no permiten deducirse comparaciones entre los países de que se trata en vista de la heterogeneidad de las transacciones que incluyen.

/Cuadro 39

Cuadro 39

INDICADORES DE LA ACTIVIDAD DE LAS BOLSAS DE VALORES EN OCHO PAISES LATINOAMERICANOS, 1962

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Uruguay	Venezuela
1. Número de bolsas de valores	3	21	2	2	3	1	1	1
2. Número de sociedades registradas								
a) Total	552		372	107	350	115	...	91
b) Industrial	351		150	63	138	20	...	30
3. Importación relativa del volumen de transacciones (porcentajes)								
a) Relación entre transacciones totales y producto bruto interno	1.5	1.2	0.8	1.1	10.9	0.7	1.3	1.1
b) Relación entre transacciones de acciones y total del producto interno	1.4	0.4	0.7	0.6	0.1	0.4	0.1	0.1
c) Relación entre transacciones de acciones industriales y producto industrial		0.9	1.9	2.6	0.2	0.1		0.3
4. Relación entre transacciones de acciones industriales y transacciones totales (porcentajes)	30	15b/	35	40	0.5c/	10	6.5	6

Fuente: Véase el anexo estadístico.

a/ Año 1961.

b/ La misma relación fue de 50 por ciento en 1960.

c/ La misma relación fue de 6.3 por ciento en 1961.

/Dentro de

Dentro de ese cuadro general de debilidad del mercado de valores, las transacciones de acciones industriales tienden a mostrar situaciones relativamente más favorables, ya que en varios casos exceden el 30 por ciento del total de acciones que han sido objeto de transacción; pero su significado es igualmente pequeño en términos absolutos o en comparación con los niveles del producto industrial.

De otra parte, la escasa magnitud del mercado de valores en América Latina no suele corresponder a una etapa inicial de desarrollo de tales instrumentos, en la que, aunque sea a partir de niveles muy bajos, esté evolucionando favorablemente. Por el contrario, algunas de las instituciones que regulan estas operaciones son muy antiguas - las bolsas de valores de Buenos Aires y Río de Janeiro, por ejemplo, iniciaron oficialmente sus operaciones en 1854 y 1876, respectivamente - y en muchos casos alcanzaron volúmenes de transacciones sustancialmente más altos en períodos anteriores. De ahí que sus niveles actuales vengan a ser el resultado de un proceso de contracción persistente de sus actividades en términos reales.

Es elocuente a este respecto observar las tendencias que se ilustran en el gráfico XV, relativas a la evolución de los valores de las operaciones bursátiles deflacionadas por los respectivos niveles de precios internos.[18/] El estancamiento o declinación de las operaciones en términos reales parece una característica bastante generalizada en América Latina, salvo en México, donde las tendencias que se registran desde 1956 sugieren la maduración de un mercado de valores verdaderamente significativo. Conviene precisar a este respecto que en muchos casos las disminuciones que se observan en el gráfico XV provienen en gran medida de los bonos y títulos públicos, pues las transacciones de valores privados no han experimentado contracciones igualmente acentuadas. Sin embargo, las informaciones disponibles no siempre permiten clasificar las operaciones para examinar separadamente las tendencias de estas últimas, lo que sí puede hacerse por lo menos con respecto a seis de los ocho países incluídos en la comparación anterior limitándose a las transacciones de acciones industriales.

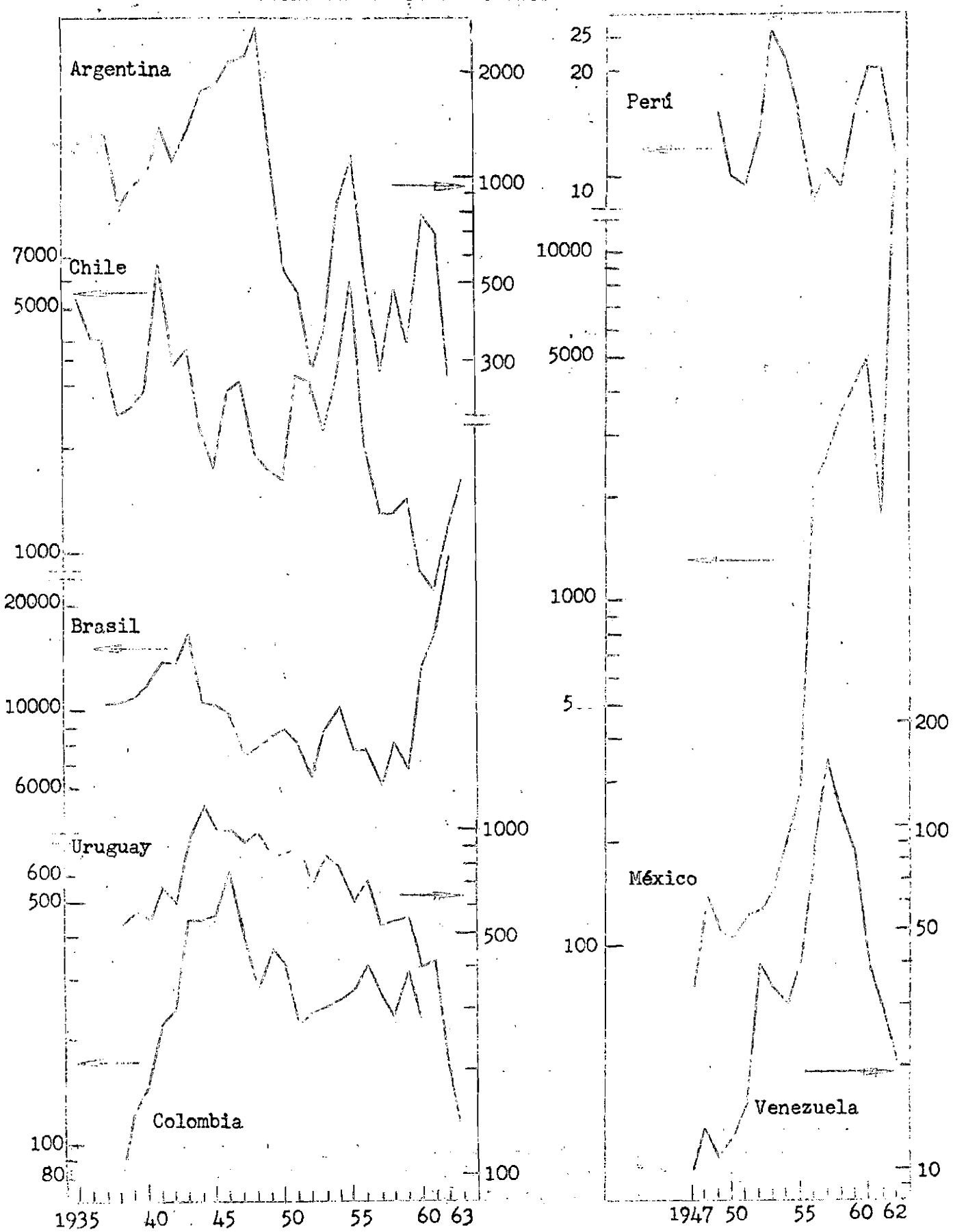
18/ Para una evaluación más precisa del carácter de las operaciones que se incluyen y los índices que se utilizaron para expresarlas a precios constantes, véase el anexo estadístico.

/Gráfico XV

Gráfico XV

TENDENCIAS DEL VALOR A PRECIOS CONSTANTES DE LAS OPERACIONES BURSATILES EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

(En millones de monedas de cada país)



/Los resultados

Los resultados referidos a estas últimas muestran tendencias algo más favorables que las de las operaciones totales, pero aun así no queda de manifesto un progreso efectivo a largo plazo. (Véase el gráfico XVI.) Pese a todo, al crecimiento particularmente rápido de las transacciones de valores industriales en México, aunque partiendo de valores iniciales muy bajos, se agregan en este caso evoluciones relativamente positivas en el Brasil y Venezuela.

Complementan estas consideraciones los gráficos XVII y XVIII, al ilustrar los cambios en los que pueden verse las relaciones entre las transacciones de valores y el producto interno - referidas a la economía en su conjunto y al sector industrial en particular - ocurridas durante los últimos veinte años, cuyas tendencias resultan más desfavorables que cuando se atiende al volumen absoluto de las transacciones. Incluso cuando este último no muestra declinaciones muy acentuadas, su comportamiento aparece a una luz bastante más desfavorable si se tienen en cuenta los aumentos que entre tanto han registrado los niveles de actividad económica general e industrial en particular. En varios países, el retroceso es extraordinariamente fuerte y ha llevado a que casi todos - con la excepción de México para el total de transacciones, pero no para las industriales - terminen mostrando relaciones que denotan una escasa significación respecto a la cuantía del producto.

Los indicadores a que se viene haciendo referencia sólo comprenden las transacciones que tienen lugar a través del mercado organizado de valores. En algunos países, como la mayoría de los centroamericanos, no existen instituciones especializadas en estas funciones, pero ni aún en los otros parecen canalizar sino una fracción del volumen total de transacciones. Por lo general, las nuevas empresas deben vender directamente al público las acciones que emiten, ya que éstas no son admitidas a cotización hasta haber alcanzado determinados requisitos. En cambio, muchas transacciones de valores de empresas existentes se efectúan a través de otros mecanismos, o mediante contactos directos entre empresas

/Gráfico XVI

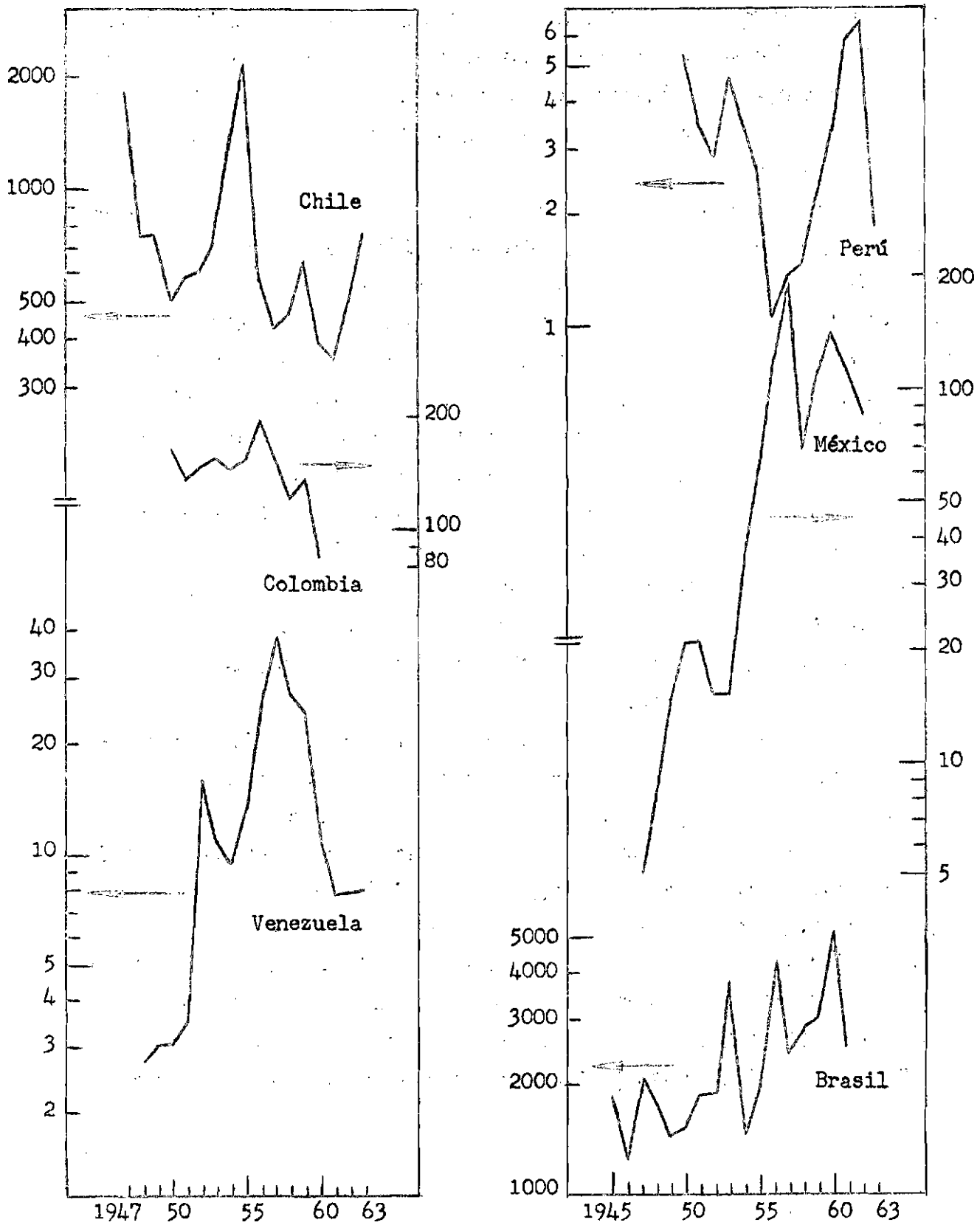
Gráfico XVI

EVOLUCION DE LAS TRANSACCIONES DE ACCIONES INDUSTRIALES
EN LAS BOLSAS DE VALORES DE DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

Valores a precios constantes

(En millones de unidad monetaria de cada país)

Escala semilogarítmica

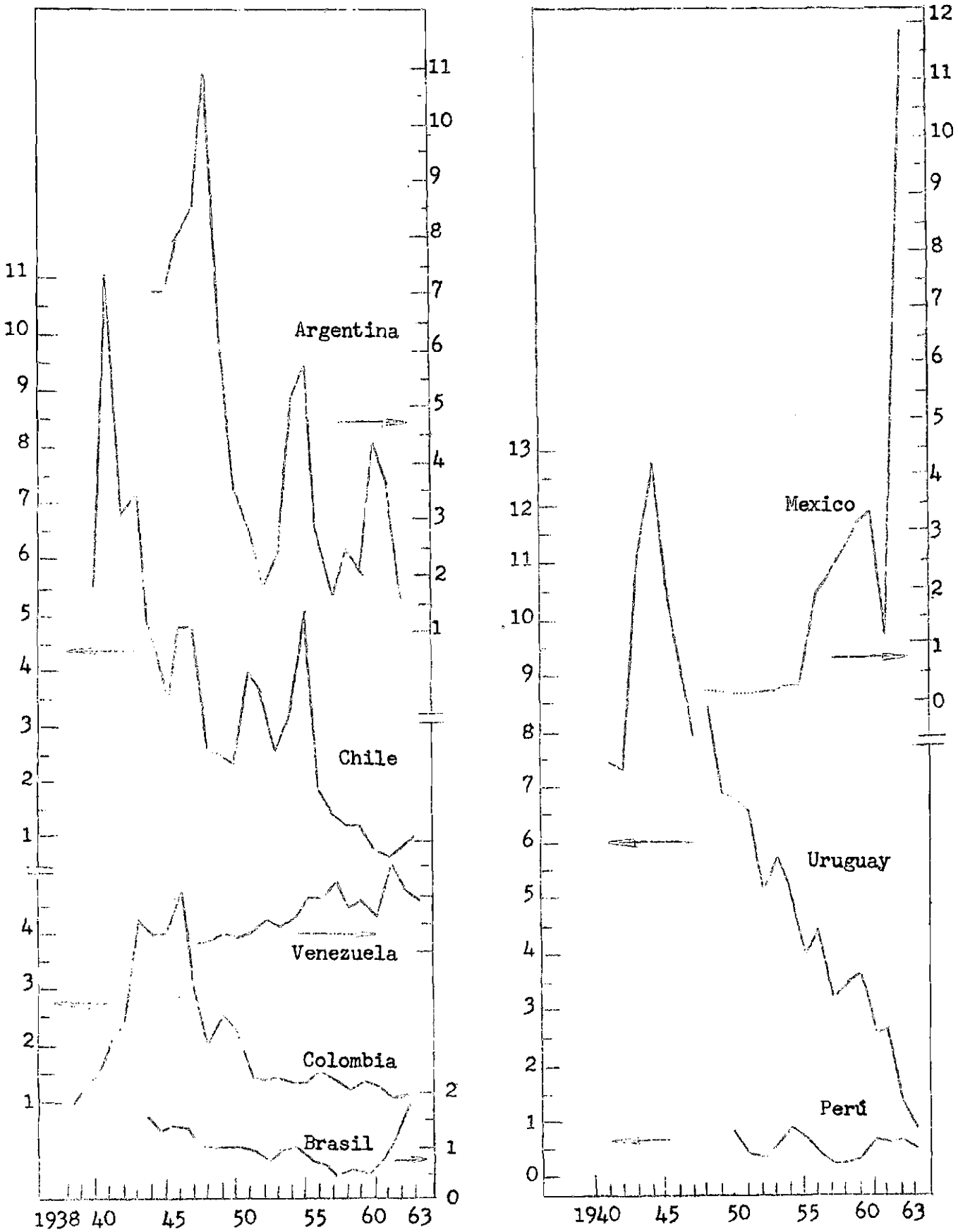


/Gráfico XVII

Gráfico XVII

TENDENCIAS DE LA RELACION ENTRE LAS TRANSACCIONES BURSATILES Y EL PRODUCTO BRUTO INTERNO EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS
(Porcientos)

Escala natural



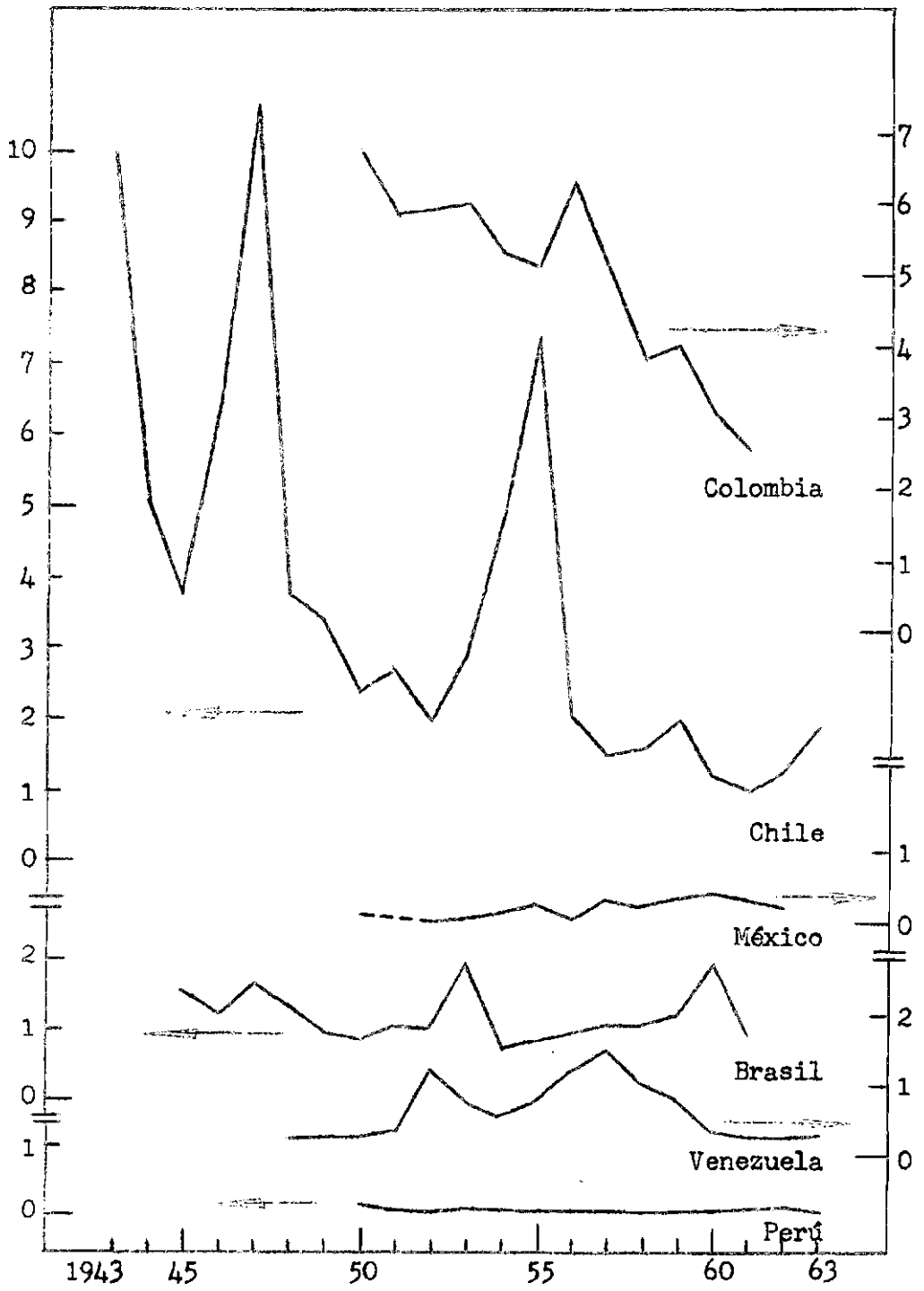
/Gráfico XVIII

Gráfico XVIII

TENDENCIAS DE LA RELACION ENTRE LAS TRANSACCIONES DE ACCIONES INDUSTRIALES Y EL PRODUCTO INDUSTRIAL EN DETERMINADOS PAISES LATINOAMERICANOS

(Porcientos)

Escala natural



/o de

o de éstas con particulares. La mayoría de las negociaciones constituyen así operaciones de mercado libre, hasta el punto de que se estima que en el Brasil, aunque es legalmente obligatorio registrar las acciones en la Bolsa, el número de las que efectivamente se transan en el mercado organizado no excede probablemente de 50. En México, por su parte, se estima que las bolsas de valores operaron en 1963 sólo el 13 por ciento del volumen total. El 87 por ciento restante, comprendiendo las operaciones de la Nacional Financiera, El Banco de México y las instituciones privadas de crédito, se transó en el mercado libre.

En suma, la declinación o el lento crecimiento de las transacciones reflejan en último término el traspaso de operaciones desde un mercado organizado pero débil a un mercado libre en que operan mecanismos de promoción más dinámicos. En algunos casos, esas traslaciones no han afectado tanto a las acciones industriales en la misma medida que a otros valores, lo que se ha traducido en un aumento de la participación de las primeras en el volumen total de transacciones. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la Argentina, donde las acciones industriales representaron 4 por ciento de las transacciones totales en 1930-39, 10 por ciento en 1940-49 y alrededor de 30 por ciento en 1960, y en Chile, donde las relaciones correspondientes han sido algo menos de 30 por ciento en 1941-47 y más de 35 por ciento en 1959-63. En cambio, declinó en Colombia (de 50 por ciento como promedio anual en 1950-59 a menos de 40 por ciento en 1960-63), Uruguay (de 12 por ciento en 1943-50 a 6.5 por ciento en 1961-63) y particularmente en México. En este último país, a pesar del fortalecimiento general del mercado de valores, el desarrollo y la eficacia de nuevos instrumentos han hecho que la proporción de transacciones de acciones industriales respecto al total de las operaciones canalizadas a través de las bolsas haya disminuido desde cerca de 20 por ciento en 1950 a menos de 1 por ciento en 1962-63.

En su conjunto, las tendencias señaladas llevan a poner en duda la justificación de la importancia que suele atribuirse al papel de los mecanismos tradicionales del mercado de valores como medio de fortalecer

/la canalización

la canalización de recursos hacia el sector industrial. Se trata de un tema que justifica por sí solo más de una investigación especializada, y sobre el que apenas sí cabe formular aquí algunas consideraciones generales en vista de la inconsistencia de tales tendencias con los progresos indudables de la industrialización y el desarrollo económico global de América Latina.

Es probable que entre los factores que influyen ese comportamiento a largo plazo pudieran encontrarse determinados vacíos, o incercia en las disposiciones que regulan el funcionamiento de las bolsas de valores para adaptarse a nuevas situaciones. Se ha hecho notar,[19/] por ejemplo, que en lo fundamental y sin perjuicio de determinadas modificaciones posteriores, la organización y el sistema de trabajo de la Bolsa de Río de Janeiro están basadas en una ley aprobada en 1895, sin que exista hasta el presente una institución pública que verifique la idoneidad de las empresas con acciones en manos del público, aunque todas ellas están obligadas a registrar sus acciones en la Bolsa.

Más que la eficacia de las disposiciones pertinentes, cuentan otros factores relacionados con la estructura misma de la industria latinoamericana y que tienen necesariamente que imprimir determinadas características al mercado regional de capitales.

El carácter familiar de la propiedad de buena parte de las empresas, en primer lugar, determina escaso interés en que sus acciones sean transadas, a menos que se trate de una proporción suficientemente pequeña como para no modificar ese carácter familiar de su control. Las transacciones, pues, tienden a concentrarse en torno a las acciones de empresas que no tengan esas características, lo que en muchos casos se traduce en un número bastante pequeño. Así por ejemplo, de sólo 20 empresas industriales inscritas en la Bolsa de Lima, se transaron

---

19/ Roberto Teixeira da Costa, "Bolsa, açoes e o mercado de capitais", Revista Economica JB, 30 de enero de 1965.

/en 1963

en 1963 acciones de 7, y de entre éstas las acciones de 4 empresas concentraron el 93 por ciento de las transacciones; en la Bolsa de Caracas se transaban acciones de 30 empresas industriales, pero a 5 de ellas correspondía el 90 por ciento de las transacciones; en Chile, 20 de las 150 empresas inscritas reunían alrededor de 70 por ciento de las operaciones totales sobre acciones industriales y en Colombia, de 63 empresas inscritas se transaron acciones de 48, concentrándose en 6 el 82 por ciento y en 3 el 71 por ciento de las transacciones.

Por igual razón, las sociedades anónimas industriales no siempre exhiben relaciones muy estrechas entre la expansión real de sus activos y las tasas de distribución de dividendos. También el carácter familiar de su propiedad facilita la distribución efectiva de utilidades por medios distintos al del reparto de dividendos - remuneraciones percibidas por el directorio y el personal directivo, por ejemplo - y hace que la valorización de las acciones - ligada más a la tasa de dividendos que al monto real de los activos que la respaldan - no interese en la medida en que no se les atribuye el carácter principal de títulos negociables, sino de mera expresión de la propiedad de la empresa.

Acaso esta última consideración contribuya a explicar otra de las tendencias más sorprendentes que se observa en la transacción de valores en las bolsas latinoamericanas. Se trata de una declinación a largo plazo en el índice de cotización de acciones respecto a las variaciones del nivel de precios internos, es decir, una disminución de esas cotizaciones en términos reales. Tales tendencias quedan reflejadas claramente en los gráficos XIX y XX, referidos el primero al total de acciones y el segundo a las de empresas industriales.

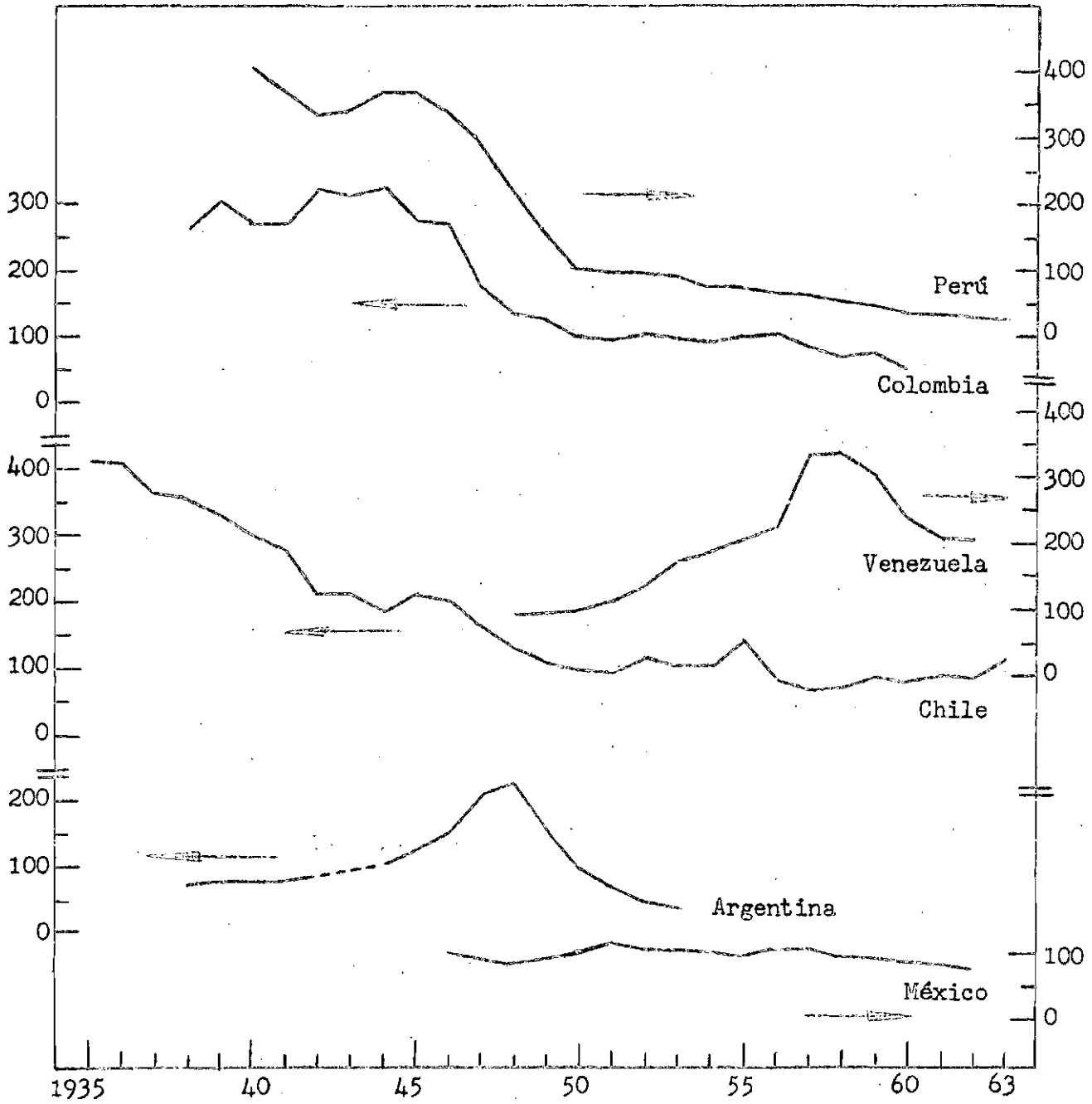
Por importantes que sean las reservas estadísticas que convenga tener en cuenta a propósito de los índices de cotización de acciones, derivadas de las complejidades que ofrece este tipo de mediciones, las tendencias parecen lo bastante pronunciadas para concluir que - con

/Gráfico XIX

Gráfico XIX

INDICE DEFLACIONADO DE LA COTIZACION DE ACCIONES
(Total)

Escala natural



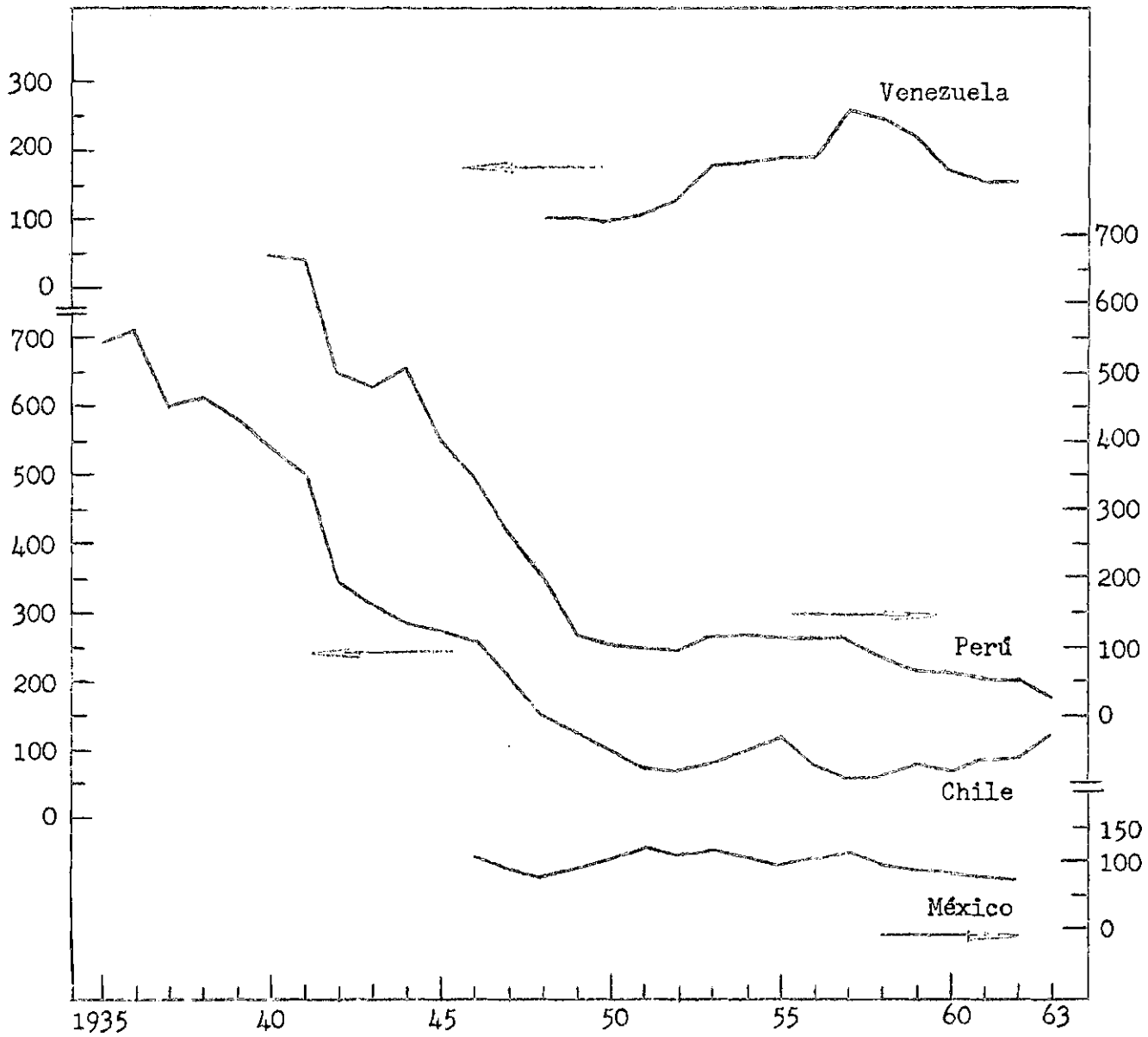
/Gráfico XX

Gráfico XX

INDICE DEFLACIONADO DE COTIZACION DE
ACCIONES INDUSTRIALES

(1950 = 100)

Escala natural



/excepción de

excepción de Venezuela - en muchos países latinoamericanos las acciones que se cotizan en las bolsas de valores vienen mostrando disminuciones en sus valores unitarios a precios constantes. Aunque en forma menos acentuada, el fenómeno se extiende también al caso particular de las acciones de empresas industriales, aunque es menor el número de países para los que se dispone de la información separada. Tampoco parece difícil concluir que tales tendencias lejos de corresponder a lo ocurrido entre tanto con el valor real de los activos de las empresas que respaldan a esas acciones, constituyen una manifestación de la disociación observada entre el respaldo de activos reales y los dividendos que se distribuyen.

Como quiera que sea, se trata de una situación que no puede menos de desalentar la canalización de ahorros hacia la tenencia de acciones y títulos de renta variable a menos que vaya acompañada de un grado significativo de participación en las decisiones fundamentales de la empresa. Desde este punto de vista, la participación en las utilidades por vías distintas a la distribución de dividendos, desalienta a los pequeños accionistas, que a veces no logran siquiera recuperar el valor reajustado de sus inversiones.

Se superpone a ello otro factor estructural básico, derivado del propio nivel y características de la distribución del ingreso en América Latina, cuyo alto grado de concentración se traduce en que sea escasa o nula la capacidad de ahorro de amplísimos sectores de la población. La posibilidad de participar en la suscripción de acciones queda así circunscrita a un sector pequeño de altos ingresos.

/Aunque sea

Aunque esa potencialidad exista también en determinados grupos de sectores medios, la inversión en acciones industriales tiene que competir con otras finalidades y aspiraciones de formas de vida más avanzadas, que se traducen por ejemplo en proporciones más o menos apreciables del ingreso dedicadas a la adquisición de bienes de consumo duradero. El financiamiento de la vivienda - para el que no ha habido en general otros mecanismos que los establecidos a través de los sistemas de seguridad social - ha constituido otro objetivo hacia el que se ha orientado buena parte de la capacidad de ahorro de estos sectores. Según las alternativas de la política económica, han surgido también con frecuencia oportunidades, en gran medida de naturaleza especulativa, que suponían estímulos muy superiores a los del mercado organizado de valores.

Hasta la adquisición de oro y divisas era a menudo una forma alternativa de inversión muy atrayente para quienes podrían ser potencialmente tenedores de acciones industriales.[20/]

Como consecuencia inevitable de esos factores y aunque en muchos casos sea relativamente grande el número total de accionistas, hay un alto grado de concentración de las acciones en pequeños grupos de personas. Por ejemplo, se estima que en Colombia el 1 por ciento de los accionistas tiene el 70 por ciento del valor de las acciones, en tanto que el 90 por ciento de ellos sólo posee el 10 por ciento de ese valor; en Chile se

---

20/ Incluso en un país como Venezuela, de mucha mayor estabilidad en el nivel de precios y la política cambiaria que otros países latinoamericanos y donde el ahorro personal se ha orientado tradicionalmente hacia las cuentas de ahorro de los bancos comerciales, se observan procesos de esta naturaleza. El mercado de valores decuplicó sus operaciones entre 1947-50 (primeros años de funcionamiento de la Bolsa) y 1956-59; pero como consecuencia de la instauración del control de cambios y la devaluación del bolívar en 1960, el movimiento de divisas en la misma Bolsa de Comercio alcanzó rápidamente niveles muy superiores a los de las operaciones en acciones, las cuales descendieron a un nivel que apenas duplica el de los primeros años.

/estima asimismo

estima asimismo que el 5 por ciento de los accionistas es dueño del 69 por ciento de las acciones, en tanto que el 50 por ciento de aquellos posee sólo el 1.4 por ciento del valor accionario.

En tales condiciones, es explicable que la mayoría de las empresas prefieran colocar sus acciones en grupos reducidos de personas - muchas veces de índole familiar - y mediante operaciones directas, rehuyendo operar en un mercado organizado que no ofrece grandes perspectivas de captación de recursos adicionales e impone en cambio mayores esfuerzos de promoción y una organización más compleja. A su vez, se facilita así que las empresas se ajusten a una política de distribución de utilidades como la mencionada, lo que viene a reforzar la insuficiencia de los estímulos para ampliar la participación de nuevos accionistas.

Mejores resultados parece haber tenido en años recientes la incorporación de otros sistemas de canalización indirecta de ahorros hacia la suscripción de acciones, bajo las modalidades de sociedades financieras o fondos mutuos de inversión. De esta naturaleza son los fondos Crecinco, el primero y más importante de los cuales se constituyó en el Brasil en 1957, después de algunas tentativas de underwriting que no lograron mucho éxito. Después se han desarrollado sociedades de esta índole en otros países de la región, entre ellos la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. Sus métodos de captación de ahorros han sido más ágiles y flexibles, pero de todos modos su desarrollo ulterior no es enteramente independiente del progreso y perfeccionamiento del mercado de valores en su conjunto.

Otra forma de abordar el problema, que merece considerarse en forma especial, la presenta México, donde el financiamiento de la industria a través del mercado de valores se ha hecho en forma indirecta. Por una parte, la Nacional Financiera ha emitido sus propios valores para captar recursos del mercado de capitales, orientándolos posteriormente en proporción importante hacia el sector industrial. Por otra parte, el sistema bancario oficial y privado, como consecuencia de la intervención directa del Banco de México, se convirtió en uno de los promotores básicos del mercado de valores, al aumentar en sus activos la cartera de valores

/públicos y

públicos y privados, parte de ellos constituido por obligaciones hipotecarias industriales. De esta manera ha podido compensarse en parte la débil participación del público ahorrador en el mercado directo de acciones industriales.

En conjunto, los antecedentes expuestos destacan la necesidad de estudiar en toda su profundidad la experiencia que ha venido recogiéndose acerca del funcionamiento del mercado de valores en los países de la región, tanto desde el punto de vista institucional y de las disposiciones legales vigentes como de los factores estructurales que inevitablemente tienen que influir en él. A la luz de estos últimos, parecería necesario examinar incluso cúal es el papel fundamental que esos instrumentos podrían cumplir en las condiciones particulares en que se encuentran las economías latinoamericanas. Así, por ejemplo, frente a las posibilidades limitadas que pudiera ofrecer el ahorro personal en atención al nivel y distribución del ingreso, el factor más importante podría ser el de facilitar la transferencia de recursos financieros entre las propias empresas, de manera que contribuyen a una aplicación más racional y eficaz de la potencialidad de reinversión de utilidades. En cualquier caso, a lo primero parece venir atendiéndose recientemente con mejores resultados, a través de nuevos métodos como los indicados; frente a la importancia fundamental de lo segundo, en cambio, los instrumentos tradicionales no parecen bastante eficaces, ni tampoco se han desarrollado con amplitud nuevos instrumentos que vengan a fortalecerlos o sustituirlos. Quedaría así un vacío institucional en materia de financiamiento que debería estudiarse a fondo, incluyendo el análisis detenido de las experiencias regionales que - como ocurre con las de México - parecen ofrecer posibilidades fructíferas.

c) Préstamos de entidades extranjeras e instituciones internacionales

Las consideraciones formuladas en secciones anteriores permiten concluir que existen posibilidades importantes de acrecentar la disponibilidad de recursos financieros nacionales para la expansión industrial, provenientes de fuentes internas y externas a las empresas. Pero aun así,

/las medidas

las medidas de política económica encaminadas a concretar esas posibilidades encontrarían limitaciones que derivan, de una parte, de los propios niveles de ingreso por habitante prevalecientes en la región, y de otra, de la capacidad para importar que resulta indispensable para traducir los recursos financieros internos en términos de maquinarias y otros bienes que han de adquirirse en el exterior. En ese sentido, la movilización de préstamos extranjeros, como complemento del ahorro interno y refuerzo temporal de la capacidad para importar, ha venido adquiriendo creciente importancia en el financiamiento del desarrollo económico general y de la industria manufacturera latinoamericana. De ahí que convenga examinar algunos antecedentes acerca de su importancia relativa, así como la medida en que se ha logrado canalizarlos hacia el sector industrial, en comparación con los destinados a otros sectores económicos.

Para aliviar la escasez de capital de trabajo, siempre se han utilizado recursos externos, en forma de importaciones con pago diferido y créditos comerciales a corto plazo. Su importancia ha sido muy variable para los distintos países, de acuerdo con su grado de industrialización y su disponibilidad interna de recursos. Así, por ejemplo, en la Argentina las importaciones con pago diferido representaron el 3 por ciento del valor de las importaciones totales en todo el período 1951-63, pero en los años 1960-62 llegaron al 10 por ciento de ese total (145 millones de dólares anuales por término medio), mientras que los créditos comerciales a corto plazo en el mismo período mostraban un saldo neto negativo. En otros países latinoamericanos, las importaciones con pago diferido han fluctuado entre el 5 y el 15 por ciento del valor de las importaciones totales.

Sólo desde 1950 comienza a adquirir importancia permanente el crédito externo a largo plazo, merced a la actividad crediticia de algunos organismos financieros internacionales y bancos extranjeros, cuya acción había sido anteriormente esporádica.

El más antiguo de los organismos externos que han prestado su apoyo a las actividades industriales en América Latina es el Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank), que ha sido la principal fuente de créditos norteamericanos para fines no militares desde la segunda guerra mundial.

/Hasta fines

Hasta fines de 1963, el total de préstamos autorizados a los países latinoamericanos para aplicarlos a actividades manufactureras alcanzó a más de 900 millones de dólares, lo que equivale a alrededor del 26 por ciento de sus operaciones totales en la región.

El Banco Mundial, por su parte, ha tenido una participación mucho menos significativa en la financiación de la industria latinoamericana, tanto en términos absolutos como relativos, ya que sólo un 3.9 por ciento de los préstamos autorizados durante el período 1950-61 fueron destinados a ese sector. Esto se debe en gran parte al criterio con que orienta sus actividades, pues evita otorgar préstamos que puedan competir con el capital privado de los países que lo integran. En cambio, uno de sus organismos dependientes, la Corporación Financiera Internacional creada hace pocos años, se ha dedicado especialmente a financiar proyectos industriales y está facultada para hacer inversiones en acciones de capital y para conceder préstamos a empresas privadas sin garantía gubernamental.

Aparte del Eximbank, otras formas de cooperación financiera estadounidense han sido adiministradas sucesivamente por varios organismos: la Administración de Cooperación Económica, la Agencia de Seguridad Mutua, la Administración de Cooperación Internacional, la Administración de Operaciones en el Exterior - que a su vez administró la mayor parte de los recursos de la ley 480 - y finalmente la Agencia para el Desarrollo Internacional. Esta última absorbió, además de los anteriores, al Fondo de Préstamos de Desarrollo, y actualmente se encarga de coordinar el esfuerzo de todos los organismos del gobierno de los Estados Unidos relacionados con la Alianza para el Progreso. Hasta ahora, las actividades industriales no han sido objetivo principal de esas entidades, pero su aporte no carece de importancia.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de creación más reciente, contempla entre sus objetivos el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo y de estímulo a las inversiones privadas. Hasta ahora, ha destinado el 18 por ciento de sus créditos autorizados a proyectos industriales, aunque dicho porcentaje es bastante mayor si sólo se consideran los recursos ordinarios y el fondo de operaciones especiales.

/Otras entidades

Otras entidades financieras del exterior han comenzado a participar en los últimos años en el financiamiento de la industria latinoamericana. Se encuentran en este caso el Kreditadstad, de Alemania; el Banco de Exportación e Importación, del Japón; el pool bancario francés encabezado por el Crédit Lyonnais; el Banco de Crédito per il Lavoro a l'Estero, de Italia, etc. Habría que incluir también en este grupo a la Agrupación de la Comunidad del Atlántico para el Desarrollo de la América Latina (ADELA), recientemente creada, que todavía no ha iniciado sus operaciones.

El monto global de los préstamos externos aprobados por ese conjunto de organismos para financiar actividades industriales en América Latina desde 1940 hasta 1963 asciende a unos 1 300 millones de dólares, de los cuales corresponde el 71.5 por ciento al Eximbank, el 11.9 por ciento al BID, el 9.8 por ciento al Banco Mundial y sus organizaciones dependientes, el 5.8 por ciento a operaciones del Programa de Seguridad Recíproca y el 1 por ciento a otras entidades.

La forma en que han venido aumentando sus operaciones se reflejan en el hecho de que los promedios anuales han sido de 6.5 millones de dólares durante 1940-49, 36 millones en 1950-54, 73.6 millones en 1955-59 y 165.9 millones en 1960-63.

Circunscribiendo el análisis a lo ocurrido durante el decenio 1951-60, se concluye que el volumen total de préstamos para fines industriales desembolsados por esas entidades representa un 20 por ciento del total de créditos a largo plazo recibidos por los países de América Latina, y equivalen a cerca de 10 por ciento de los créditos internos a largo plazo destinados al sector industrial.[21/]

Las relaciones son muy diferentes según los países que se consideren. Para algunos de ellos, generalmente los de menor tamaño relativo y menor desarrollo industrial, en los que es particularmente débil la disponibilidad

---

21/ Conviene advertir el carácter aproximado de las cifras que vienen presentándose, que en muchos casos son resultado de estimaciones sin que existan suficientes informaciones básicas en su apoyo. Los criterios utilizados para elaborarlas se describen en el anexo estadístico.

/de créditos

de créditos internos a largo plazo, los créditos externos, por pequeña que sea su cuantía absoluta, adquieren una importancia relativa muy alta. Sin embargo, tales créditos han tendido a concentrarse en aquellos países de América Latina que han alcanzado más alto grado de industrialización y cuyos mercados internos son también de mayor dimensión y más amplia la disponibilidad de crédito interno a largo plazo.

Así, por ejemplo, el 88.7 por ciento de los préstamos autorizados por el Eximbank y el 89.5 por ciento de sus desembolsos efectivos ha estado orientado hacia cuatro países - la Argentina, el Brasil, Chile y México -, mientras otros tres - Colombia, Perú y Venezuela - recibieron un 7.6 por ciento de los desembolsos, quedando sólo un 2.9 por ciento para los países restantes. Los préstamos del BID se distribuyeron entre esos tres grupos de países en proporciones de 64.9, 14.7 y 20.4 por ciento, y los de la Corporación Financiera Internacional fueron respectivamente de 64, 34.6 y 1.4 por ciento.

Desde el punto de vista de su distribución dentro del sector industrial, sobre todo en aquellos países que han recibido un mayor porcentaje de préstamos externos, los recursos se han orientado de preferencia hacia algunas ramas como las de hierro y acero, papel y celulosa, industria química y cemento, cuyos requerimientos de capital son altos. Es probable, en cambio, que menos del 10 por ciento se haya orientado hacia la mediana industria, a través de bancos industriales y de otros organismos nacionales similares.

En gran medida, la orientación de los préstamos hacia determinadas industrias se ha visto influida por la disponibilidad de proyectos que satisfagan las exigencias de los organismos prestamistas. De ahí que las posibilidades de canalizar una proporción más alta hacia industrias de menor tamaño dependan hasta cierto punto de la eficacia de las oficinas de planificación de los países latinoamericanos para diseñar planes de desarrollo sectorial que permitan operar con mayor flexibilidad, así como de los mecanismos estatales especializados que orienten la concesión de préstamos externos a industrias medianas y pequeñas.

/Por lo

Por lo que toca a las modalidades en la concesión de préstamos externos, una de las características que asume mayor importancia para los industriales latinoamericanos es el plazo de amortización, ya que, aunque hasta ahora no ha sido especialmente prolongado - raras veces va más allá de 8 a 10 años -, resulta por lo menos muy superior al que puede obtenerse de fuentes nacionales. Igualmente favorables son las tasas de interés, que normalmente fluctúan entre 5.5 y 6 por ciento, frente a las tasas mucho más elevadas de los créditos internos a largo plazo o las que resultan de la constante renovación de créditos a corto o mediano plazo con la banca nacional. No siempre ocurre lo mismo, en cambio, con el crédito de proveedores, que a veces implica recargos en el precio básico, además de intereses del proveedor o de la agencia de seguros que lo sustituye y la comisión por aval de un banco del país comprador, cuya intervención se exige siempre.

Frente a los aspectos positivos que se acaba de señalar, suelen advertirse también algunas dificultades que a menudo se asocian a la utilización de los préstamos externos con fines industriales. Entre otras - por ejemplo, la que se refiere al retraso entre la autorización y el desembolso de los créditos - se menciona la obligación, que frecuentemente acompaña a los préstamos, de adquirir los artículos importados en el país de origen del crédito, lo que muchas veces se traduce en condiciones menos favorables a las que podrían obtenerse si se dispusiera libremente de los recursos financieros.

d) Aportes directos de capital extranjero

Los mismos factores de insuficiencia del ahorro interno y dificultades para traducirlo en términos de importaciones de maquinaria y equipo productivo, que han llevado a atribuir particular importancia a los préstamos externos, han hecho también del estímulo a la inversión extranjera directa un objetivo importante de la política de financiamiento de los países latinoamericanos. Se trata, además, no sólo de canalizar recursos financieros adicionales, sino de la potencialidad que suele asociarse a la

/inversión extranjera

inversión extranjera como vehículo de transmisión tecnológica y asimilación de formas más avanzadas de organización y administración de los procesos productivos. Esos aportes positivos deben confrontarse con las desventajas que pueden ofrecer las inversiones directas de capital, en comparación con los préstamos externos, desde el punto de vista de su costo a largo plazo - por el flujo permanente de remesas a que dan lugar - y del carácter competitivo que pueda tener en muchos casos respecto de las empresas nacionales. Así, pues, no sólo interesa su carácter, sino también las modalidades con que opera; la medida en que viene a contribuir al desarrollo de iniciativas nuevas - que suponen mayores exigencias técnicas y de capital - o en que se orienta hacia líneas de producción que estarían al alcance inmediato de las capacidades nacionales; la medida en que representa efectivamente mayores niveles de eficiencia y productividad, o en que se adapta a las condiciones generales imperantes con mayor o menor pasividad.

En la mayoría de los casos, la política seguida por los países latinoamericanos respecto a las inversiones extranjeras orientadas especialmente hacia el sector manufacturero se ha diferenciado poco de la que se ha seguido respecto a la inversión extranjera en general, y no parece haber incorporado muchos criterios selectivos que la canalicen de preferencia hacia aquellas ramas industriales en que cuentan más la alta densidad de capital y las exigencias tecnológicas.

La preocupación por atraer una mayor corriente de inversiones extranjeras directas ha sido particularmente patente desde mediados de la década de los años 50. Sus manifestaciones concretas quedan en gran parte involucradas en medidas generales de política económica, que respondían también a otros objetivos, como ha ocurrido con la disminución o abolición del control de cambios sobre operaciones financieras y la eliminación de obstáculos al movimiento de capitales, además de los esfuerzos generales por acrecentar la estabilidad de las economías internas. A esas medidas generales se añade una gran variedad de disposiciones especiales, relativas a concesiones tributarias y otros incentivos, garantía de remesa de utilidades

/y repatriación

y repatriación de capitales para las inversiones en actividades determinadas, regímenes especiales de depreciación acelerada, etc. Sin embargo, y hablando en general, no existe una reglamentación orgánica, y la sucesión de medidas parece no ser tanto el fruto de una política claramente definida como de una disposición a no rezagarse frente a los estímulos que van ofreciendo otros países que compiten por las mismas fuentes de capital foráneo.

Tampoco existen restricciones legales importantes ni disposiciones que supongan un trato preferente a las empresas nacionales. Las leyes generales de fomento industrial y demás estímulos y franquicias se extienden así automáticamente, con escasas excepciones, a las empresas extranjeras. De otra parte, se ha estimulado la constitución de empresas mixtas, que asocien el capital nacional con el capital privado extranjero, en la idea de que esa asociación representaría apreciables ventajas en comparación con la inversión extranjera propiamente dicha.

Cabría, pues, sistematizar algunos antecedentes acerca de los efectos de esa política, tanto en términos de la cuantía absoluta de inversiones extranjeras que se ha logrado canalizar hacia el sector industrial y su relación con el total de los aportes externos directos, como de su distribución por países y su asignación a ramas y actividades industriales específicas, así como de otras modalidades específicas con que vienen operando.

Una vez más, la información estadística impone importantes limitaciones. Entre otras, los antecedentes disponibles suelen circunscribirse a las inversiones norteamericanas, sin ofrecer iguales detalles sobre las de otros países, aun reconociendo que los Estados Unidos ocupan una posición preponderante desde el punto de vista de la cuantía global de las inversiones extranjeras directas en la región.

/Miradas a

Miradas a largo plazo, las inversiones directas de capitales estadounidenses en América Latina no parecen mostrar un crecimiento particularmente rápido, en comparación con los niveles de precrisis o con la participación que tienen en otras áreas. En efecto, se estima que hasta 1929 se habían acumulado en América Latina alrededor de 7 220 millones de dólares (a precios de 1959) en inversiones directas norteamericanas, pero después de la crisis su cuantía disminuye violentamente para recuperarse después con relativa lentitud y alcanzar niveles similares al indicado en los años 1954-55. En 1962, la inversión directa total es sólo un 12 por ciento superior a la de 1929. Esta evolución contrasta con la que experimentaron las inversiones directas norteamericanas en las otras áreas del mundo. A partir de niveles similares en 1929 - 7 820 millones de dólares (a precios de 1959) -, que recuperan de nuevo alrededor de 1940, muestran un crecimiento sostenido que se acelera después de 1955, de manera que en 1962 su cuantía es dos veces y media la de 1929. Como consecuencia de tales tendencias, la inversión norteamericana en América Latina, que en 1929 representaba casi la mitad de la inversión extranjera de ese país en todo el mundo, disminuye persistentemente su importancia relativa: de 40 por ciento en 1940 y 1950, desciende a 34 por ciento en 1955 y a menos de 23 por ciento en 1962.

Dentro de ese cuadro general se observan diferencias significativas en la participación que corresponde a las inversiones en la industria manufacturera. En las otras áreas, estas últimas siguen una evolución paralela a la inversión total, manteniendo su participación, con muy pequeñas variaciones, alrededor de 40 por ciento. No ocurre igual con la participación de la inversión en la industria manufacturera dentro de la inversión total norteamericana en América Latina, la que aumenta desde 6.6 por ciento en 1929 a 7.6 por ciento en 1940, 16.5 por ciento en 1950, 20.8 por ciento en 1955 y 22.3 por ciento en 1962. Así, pues, aunque ha logrado aumentos importantes, esta participación no ha llegado a niveles comparables con los que ha mantenido persistentemente en el resto del mundo.

Las inversiones directas de otros países en América Latina (especialmente Francia, Italia, el Reino Unido, la República Federal de Alemania,

/Suecia, etc.)

Suecia, etc.) han tenido una evolución diferente, pues las dos guerras mundiales que afectaron fuertemente las economías de esos países frenaron su expansión prácticamente durante todo el período 1915-50. Desde la segunda mitad de la década del 50, la inversión europea viene cobrando creciente importancia, pero aun así hasta 1962 su cuantía total no llegaba a la quinta parte de la correspondiente a las inversiones norteamericanas. En cambio, la participación que corresponde en ese caso a inversiones en la industria manufacturera parece relativamente mayor, aunque no se dispone de información cuantitativa suficiente para precisarla.[22/]

En cuanto a la distribución de las inversiones estadounidenses según países de la región, los antecedentes básicos que la caracterizan pueden verse en el cuadro 40, del que se desprenden al menos dos consideraciones principales. Se trata, en primer término, de la concentración relativamente alta que muestran las inversiones industriales en un número limitado de países, y en segundo lugar, de las variaciones muy apreciables que exhibe de un país a otro la proporción, con respecto al total de las inversiones directas, de aquéllas que se canalizan hacia la industria manufacturera.

Como puede observarse, tres países - la Argentina, el Brasil y México - absorben casi el 80 por ciento de todas las inversiones directas norteamericanas en la industria de América Latina, proporción que se acerca al 90 por ciento si se añade Venezuela. En los tres países primeramente indicados, las inversiones industriales representan más de 50 por ciento de los correspondientes totales de inversiones directas. Esa participación es muy superior a la que registran los demás países: 39 por ciento en Uruguay, pero con magnitudes absolutas relativamente pequeñas; 26 por ciento en Colombia; 14 por ciento en el Perú, y menos del 10 por ciento en todos los países restantes, incluidos algunos de relativo avance industrial como Chile, en que la misma proporción apenas es de 4 por ciento.

22/ En Venezuela, por ejemplo - excluidos el petróleo y la minería - a fines de 1964 del total de las inversiones directas procedentes de ocho países europeos, las asignadas a actividades industriales constituían cerca de 45 por ciento, mientras que esa proporción era algo inferior a 40 por ciento en el caso de las inversiones estadounidenses.

/Cuadro 40

Cuadro 40

MAGNITUD E IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS INVERSIONES DIRECTAS ESTADOUNIDENSES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA LATINOAMERICANA, 1963

(Millones de dólares y porcentajes)

	Total de las inversiones directas a/	Inversiones directas en la industria a/	Proporciones de la inversión en la industria respecto al total de la inversión directa
Argentina	828	454	55
Brasil	1 128	663	59
Chile	768	27	4
Colombia	465	120	26
México	907	503	55
Panamá	620	12	2
Perú	448	64	14
Uruguay	51	20	39
Venezuela	2 807	202	7
Otros países latinoamericanos	635	29	5
Total	8 657	2 103 b/	24

Fuente: Survey of Current Business, agosto de 1964.

a/ Valores en libros, generalmente a costo original depreciado, que no reflejan necesariamente valores corrientes de reposición.

b/ En la fuente original el total no coincide con la suma de los parciales.

/Es fácil

Es fácil advertir la coincidencia entre esa canalización geográfica y la magnitud de los respectivos mercados internos, cuyos efectos no parecen verse atenuados por la relativa uniformidad de la política que siguen casi todos los países respecto a la inversión extranjera, que desde este punto de vista pudiera haberse traducido en una distribución más equilibrada de esos recursos. Se explica que así sea, entre otras razones, por el hecho de que generalmente esas inversiones se han orientado hacia la sustitución de importaciones con vistas al mercado interno, y sólo excepcionalmente - como se verá luego - al desarrollo de actividades que pudieran traducirse en la exportación de productos manufacturados, en cuyo caso la dimensión de esos mercados no sería un factor igualmente relevante.

Por lo que toca a la distribución de la inversión extranjera por ramas industriales, las agrupaciones que ofrece la información disponible suelen ser demasiado generales para calificarlas con relativa precisión como dinámicas o vegatativas o en cuanto al grado de asimilación tecnológica y densidad de capital que implica su desarrollo. En el caso particular de las inversiones directas norteamericanas, su distribución parece haber venido modificándose en consonancia con los cambios generales que ha experimentado la industria en América Latina. Así, por ejemplo, en 1929 las inversiones en "productos alimenticios" equivalían a más de la mitad de la inversión manufacturera y a más de las tres cuartas partes si se añadían las industrias "químicas" y los "vehículos motorizados y equipos".[23/] Posteriormente, la participación de los "productos alimenticios" ha venido disminuyendo (20.2 por ciento en 1950 y 14.4 por ciento en 1955); también disminuyó ligeramente la participación de los "vehículos motorizados y equipos" (13.4 en 1929 y 11.2 en 1955),[24/] en tanto que

---

23/ Véase U.S. Department of Commerce, U.S. Investments in Latin American Economy (Washington, 1957), p. 140 (cuadro 39).

24/ Las nuevas inversiones norteamericanas en esta rama seguramente han hecho aumentar la proporción indicada después de 1955. Las inversiones de países europeos también han tendido a concentrarse en ella. Sin embargo, no hay información disponible para precisar estos cambios.

/aumentaron su

aumentaron su participación las "industrias químicas" (de 10.4 por ciento a 29.8 por ciento), los "productos de goma" (a 11.4 por ciento), las "metálicas" (de 1.3 a 3.8 por ciento) y las de "maquinaria eléctrica" (de 3.0 a 9.4 por ciento). Las demás ramas industriales mantuvieron una participación casi constante (alrededor de 17 por ciento). Como resultado de este proceso, en 1955, casi un tercio de la inversión norteamericana en manufacturas estaba concentrada en las "industrias químicas" y una proporción algo mayor en "alimentos", "productos de goma" y "vehículos motorizados y equipos". Las "industrias químicas" se han localizado principalmente en México y la Argentina, las de "alimentos" en la Argentina y el Brasil, y las de "vehículos motorizados y equipos" en México, el Brasil y Venezuela.

Otras informaciones nacionales ofrecen algunas indicaciones más acerca de la orientación de la inversión extranjera directa en actividades manufactureras en países determinados. Así, por ejemplo, se estima que en el caso del Perú un 86 por ciento del total se ha concentrado en la refinación de petróleo y la metalurgia de metales no ferrosos, en tanto que el 14 por ciento restante se ha distribuido en una amplia gama que incluye industrias alimenticias (harina de trigo y aceites y grasas comestibles), industrias textiles, del calzado y vestuario, curtido de pieles, químicas y farmacéuticas, cemento y mecánicas. En la Argentina, algo más del 40 por ciento se orientó hacia los productos medicinales, industrias alimenticias y de bebidas, textiles, artículos eléctricos simples, tabaco, caucho, pinturas y barnices, perfumería y artículos de tocador; el 10 por ciento prefirió las industrias agrícolas y forestales, frigoríficos y subproductos ganaderos, y menos del 40 por ciento se orientó hacia la metalurgia, maquinarias y afines, productos químicos industriales, materiales de construcción, vidrios y material plástico.

En conjunto, estas indicaciones fragmentarias llevarían a pensar que no ha habido criterios definidos que hubiesen procurado orientar la inversión extranjera hacia determinadas actividades manufactureras que

/eran más

eran más difíciles de atender mediante la movilización de recursos internos. Más bien parecería haberse distribuido a todo lo ancho de la estructura industrial latinoamericana, participando en distintos campos conjuntamente con las empresas nacionales. El desarrollo reciente de la industria automotriz, en cambio, constituiría una excepción, ya que en varios países ha quedado preferentemente en manos de empresas extranjeras.

Se trata, por supuesto, de una apreciación muy general, que debería reconocer diferencias apreciables entre uno y otro país. Una indicación indirecta a este respecto la ofrecen las informaciones relativas a la magnitud del capital por persona ocupada en las empresas estadounidenses que operaban en actividades industriales en América Latina, si bien se trata de cifras bastante retrasadas (se refieren al año 1955) que pueden haberse modificado considerablemente en períodos recientes. Según ellas, el promedio de capital invertido por persona alcanzaba a unos 8 100 dólares, pero mostraba niveles cercanos o superiores a los 12 000 dólares en el Brasil, México, el Perú y Venezuela, en comparación con 3 800 dólares en la Argentina y 5 300 en Chile.

Así como la distribución de la inversión extranjera directa por ramas industriales parece haberse asimilado en general a la de la industria nacional, su orientación tampoco ha sido muy diferente desde el punto de vista del destino de su producción. Se estima, por ejemplo, que en el caso de las empresas manufactureras de capital estadounidense más del 94 por ciento de las ventas registradas en 1955 se dirigieron a los respectivos mercados externos, proporción que en 1963 habría disminuido a 91 por ciento. Por consiguiente, en el transcurso de los últimos ocho años la exportación de manufacturas no habría variado sino entre 6 y 9 por ciento de las ventas de estas empresas - a pesar de comprender algunos bienes que representan un escaso grado de transformación de productos primarios -, en tanto que las exportaciones representan alrededor de 60 por ciento en el conjunto de las inversiones directas norteamericanas en actividades no manufactureras.

/Conviene examinar

Conviene examinar también algunos antecedentes acerca de las relaciones entre las inversiones extranjeras y el capital nacional. A este respecto, un estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos 25/ concluía que el capital de las empresas norteamericanas que actúan en América Latina - industriales y no industriales - estaba repartido en 1957 de la siguiente forma: 85 por ciento en poder de empresas en que más del 95 por ciento de la propiedad está en manos norteamericanas, 12 por ciento corresponde a empresas en que ese porcentaje fluctúa entre 50 y 95 por ciento, y solamente el 2 por ciento del capital total corresponde a empresas en que la participación norteamericana es inferior al 50 por ciento. Tal estructura era prácticamente igual a la que se registraba en 1946; sin embargo, se estima que desde 1957 se ha venido acentuando la tendencia a asociarse con el capital local, lo que en parte parece atribuible a la mayor proporción de inversiones asignada a la industria manufacturera, donde ese proceso ocurre con mayor frecuencia.

Por lo que toca a las inversiones industriales, una investigación realizada en 1957 26/ en 115 corporaciones industriales con 411 filiales en América Latina, revela que el 82 por ciento de esas empresas filiales eran "subsidiarias" (es decir, con 51 por ciento o más de acciones con derecho a voto en propiedad de la corporación), 4 por ciento eran "ramas" (con el 100 por ciento propiedad de la corporación) y solamente 14 por ciento eran "asociadas" (con 50 por ciento o menos en poder de la corporación). Tales proporciones son similares a las que corresponden a filiales de esas corporaciones en otras áreas del mundo. Sin embargo, se observan diferencias apreciables entre los distintos países. Así, por ejemplo, la proporción de asociadas respecto al total de filiales es de 23 por ciento en Chile y 21 por ciento en la Argentina, se mantiene muy cerca del promedio (14 por ciento) en el Brasil, Colombia, México y Venezuela, y a un nivel bastante inferior en otros países, incluido el Perú (5 por ciento).

25/ U.S. Department of Commerce, U.S. Business Investments in Foreign Countries, (Washington, 1960), p. 101 (cuadro 13).

26/ Véase Raymond F. Mikesell (ed.), U.S. Private and Government Investment Abroad (University of Oregon, Eugene, 1962), pp. 80-81 (cuadro IV-1).

/En suma,

En suma, los países latinoamericanos no parecen haber logrado atraer hacia sus respectivas economías una proporción creciente de los movimientos internacionales de capital privado, por lo menos en el caso de las inversiones directas estadounidenses, en comparación con las que se han orientado hacia otras áreas. En cambio, ha aumentado la proporción media de esas inversiones que se asignan a la industria manufacturera, aunque con diferencias muy acentuadas de uno a otro país. A este respecto, la relativa uniformidad de estímulos y condiciones que suelen ofrecerse a la inversión extranjera directa no ha sido un factor que influya hacia una más amplia distribución geográfica de las inversiones industriales. Antes al contrario, estas inversiones muestran un alto grado de concentración en tres o cuatro países de América Latina, coincidentes con aquéllos en que es mayor la magnitud absoluta de su mercado interno. Esto se asocia a su vez al hecho de que la empresa extranjera ha orientado sus actividades en forma similar a las empresas nacionales, concediendo la mayor importancia a la sustitución de importaciones y sin grandes esfuerzos por desarrollar nuevas líneas de exportación de productos manufacturados. Ha sido asimismo muy similar su distribución por ramas industriales, lo que ha debilitado su contribución potencial a la ampliación de la estructura básica de la industria latinoamericana y al aceleramiento del proceso de absorción tecnológica. En su mayoría, las inversiones han tendido igualmente a mantenerse como empresas subsidiarias de corporaciones radicadas en el exterior, con escasa proporción de asociación efectiva a los capitales nacionales.

Estas consideraciones, orientadas más bien a evaluar el alcance y la eficacia de los instrumentos de política interna que se relacionan con las inversiones extranjeras, no pueden interpretarse como una subestimación del aporte que han significado estas últimas al crecimiento industrial de América Latina. Algunas de las tendencias señaladas - por ejemplo, la proporción de las ventas que se destina a la exportación o el grado de asociación con capitales nacionales - han

/venido acentuando

venido acentuando recientemente su evolución favorable, y en todo caso su magnitud absoluta no ha dejado de ser significativa.[27]

3. Los organismos que participan en la elaboración, aplicación y control de la política industrial

De las consideraciones formuladas a lo largo de este capítulo y en particular de las contenidas en la sección primera no es difícil concluir, hablando en general, que la política industrial carece en los países latinoamericanos de suficiente coordinación y continuidad. Esta última característica sería todavía más evidente si en lugar de las referencias retrospectivas más bien ocasionales y esporádicas que se ha hecho a propósito de temas determinados, se examinaran sistemáticamente sus variaciones durante un período significativo en cualquiera de los países de la región, lo que pondría de manifiesto la frecuencia y alcance de las sucesivas modificaciones.

Varios factores parecen determinar esas características de falta de continuidad. Como se ha dicho, la política industrial ha tenido en cierta medida un carácter residual respecto a otros objetivos más generales, y en consecuencia tendió a modificarse cuando cambiaban las circunstancias que los motivan, a menudo sin que los efectos que puedan ejercer tales modificaciones sobre las condiciones específicas en que se desenvolvía la industria constituyeran un criterio que se tenga suficientemente en cuenta. Por igual razón, los estímulos que se conceden a través de determinados instrumentos suelen verse atenuados o neutralizados por otras disposiciones o medidas que responden a consideraciones distintas a los propósitos de fomento industrial. De otra parte, la formulación de la política industrial no siempre ha podido hacerse con la suficiente perspectiva, que presupone un marco de referencia de largo plazo. Sólo con él

---

27/ Se estima, por ejemplo, que el aporte de las empresas extranjeras al producto industrial representaba alrededor de 3.5 por ciento en 1955 y casi 6 por ciento en 1963. De otra parte, su contribución en años recientes ha representado alrededor de 10 por ciento del total de las inversiones en la industria manufacturera en países como Colombia y el Perú, acrecentando esa participación en el caso de la Argentina desde 3 por ciento en 1953 a 7 por ciento en 1957 y a un máximo de 13 por ciento en 1959, manteniéndose alrededor de 10 por ciento en 1960 y 1961.

/sería posible

sería posible evaluar las exigencias inmediatas a la luz de objetivos de mayor alcance, capaces de ofrecer como criterios de decisión aspectos que atañen a la estructura misma de la industria, convenientes o deseables para el futuro y a las orientaciones fundamentales a que tendría que propenderse. De ahí que los estímulos hayan sido por lo general de carácter global y poco selectivos, se refirieran al conjunto del sector manufacturero y con escasa graduación entre ramas o actividades industriales determinadas.

Por igual razón se explica que aspectos básicos de lo que pudiera considerarse definitorio de una "estrategia" de la industrialización latinoamericana vengan siendo dictados más por la acumulación de tendencias relativamente espontáneas que por decisiones maduradas racionalmente. El grado en que pudieran combinarse los esfuerzos de sustitución de importaciones y de promoción y diversificación de exportación de manufacturas, la importancia ralativa en su orientación hacia el mercado de bienes finales o hacia la industrialización integrada de los recursos propios, la localización de la actividad industrial en el ámbito de cada país y de la región en su conjunto, la naturaleza de la absorción tecnológica más recomendable y tantos otros, representan de hecho alternativas que parecen venir resolviéndose al margen de una influencia clara y persistente de la política industrial.

La importancia relativa de los distintos instrumentos se ha modificado también en el transcurso del tiempo, dando en algunos casos la impresión de que se trata de rectificar o reorientar los que antes preponderaban, y no de un proceso de ampliación y perfeccionamiento continuo del conjunto de la política industrial. En efecto, los antecedentes esbozados en secccciones anteriores sugieren que a lo largo de toda una etapa, que culminó a comienzos de los años 40, los estímulos se circunscribieron con preferencia a la política proteccionista; desde entonces se emprendió una activa labor de promoción estatal directa, cuyas principales realizaciones no se lograron hasta principios de la década de los 50, y posteriormente se acentuaron los incentivos de carácter indirecto, a través de disposiciones generales de fomento. En algunos países, estas últimas vinieron a complementar la continuación de una política activa de promoción pública, pero en otros aparecen más bien como sustitutivas de ésta, aunque no hubieran tenido por qué resultar contradictorias.

/La importancia

La importancia de estos aspectos se comprendería mejor si se los ilustrara con la enumeración y clasificación de las distintas entidades públicas que en definitiva tienen que ver con la formulación y aplicación de la política industrial de algunos países latinoamericanos. Al hacerlo, habría que comenzar por aquéllas que influyen indirectamente, a través de las medidas generales de política económica: los Ministerios de Hacienda, autoridades monetarias, consejos u otros mecanismos de comercio exterior, y los demás instrumentos que tienen que ver con la política monetaria, de tributación, crediticia, de cambios, arancelaria y encargados de controlar las importaciones y exportaciones; los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y otras entidades relacionadas con la política de remuneraciones; los Ministerios de Economía u organismos más específicos responsables de la política de precios; los comités o juntas especiales que pueden decidir en materia de inversiones extranjeras, etc.

En una segunda categoría quedarían comprendidas aquellas entidades que participan o tienen responsabilidad en la formulación de aspectos específicos de la política industrial. A diferencia de las anteriores, es probable que en este caso, en vez de un gran número de entidades, se notara la carencia de mecanismos eficaces. Las disposiciones generales de fomento industrial no son otra cosa, las más de las veces, que una acumulación de leyes y resoluciones sucesivas que difícilmente responden a un criterio de conjunto. Cuando han sido reunidas y dotadas de mayor organicidad, la iniciativa de ello la tomaron con frecuencia las Direcciones de Industrias o reparticiones similares de los Ministerios de Economía o Fomento, que están encargados de vigilar la observancia de ciertos requisitos. La política de crédito industrial propiamente dicho y la política de promoción de nuevas industrias han quedado entregadas en muchos casos a los propios mecanismos ejecutores, sin suficientes criterios generales de orientación claramente definidos. Como consecuencia de ello, las actividades industriales que absorbe o emprende el Estado surgen más bien por un mero proceso de agregación y llegan a constituir verdaderos compartimientos estancos, sin líneas adecuadas de política, carentes de una autoridad central que les fije normas o patrones de productividad y eficiencia y sin controles contables apropiados. Por iguales razones,

/se debilitan

se debilitan los efectos de la labor de promoción estatal de empresas privadas y del crédito industrial que suministran las entidades públicas, las que de este modo quedan más expuestas a la influencia de grupos de presión.

En la aplicación de la política industrial surge de nuevo la proliferación de entidades y la superposición de funciones entre distintos organismos, tanto más adversas cuanto menos definidas están las líneas generales de orientación. Salvo algunas organizaciones de carácter regional que abordan en su integridad los distintos aspectos del desarrollo en sus respectivas zonas, la multiplicación de mecanismos regionales viene en algunos casos a sumarse al alto número de entidades que operan en escala nacional, agravando así los problemas. Por último, son escasas o de alcance limitado las instituciones encargadas de ejercer algún control sobre los resultados de la política industrial, con vistas a evaluar su eficacia y sugerir oportunamente los cambios o reorientaciones que la experiencia vaya aconsejando.

Frente a ese cuadro institucional, se debilita la capacidad de la iniciativa privada para responder a los estímulos que se le ofrecen. En pocas oportunidades tiene acceso con carácter consultivo a la elaboración de la política industrial, y la discontinuidad de ésta la eleva a decidir con arreglo a objetivos de corto plazo, más que apoyándose en perspectivas duraderas de mayor alcance.

Cierto grado de dispersión institucional es inevitable, y en gran medida necesario para atender distintas funciones mediante entidades especializadas. Pero ello no disminuye la necesidad de una organización central que tenga a su cargo la formulación de la política industrial en el nivel adecuado, ni la de contar al mismo tiempo con los mecanismos de coordinación apropiados.

Tales tareas se verán facilitadas a medida que se perfeccionen los esfuerzos de planificación del desarrollo latinoamericano y se reajuste con ese criterio el conjunto de la organización administrativa. Un desarrollo industrial planificado puede contribuir a asegurar las características de coherencia y continuidad que requiere una política industrial, a dar más eficacia a las labores de promoción estatal y a ofrecer, dentro de los propios mecanismos de planificación, las oportunidades para una participación activa del sector privado en la formulación y revisión periódica de esa política.

/Capítulo IV

Capítulo IV

LAS PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA

1. Las nuevas exigencias de desarrollo industrial

El precedente análisis de la evolución histórica de la industria latinoamericana, de sus principales características actuales y de la política industrial que ha influido en su desarrollo, contribuyen a esbozar algunas conclusiones generales que, a su vez, resultan útiles para anticipar ciertos aspectos importantes de lo que cabe esperar en su desarrollo futuro.

En síntesis, el examen del crecimiento anterior destaca el hecho de que, en virtud de distintos factores, los países latinoamericanos se vieron confrontados - y algunos desde mucho tiempo - con exigencias de industrialización particularmente acentuadas; que el desarrollo industrial efectivamente logrado vino a responder sólo en parte a esas exigencias y en períodos recientes muestra claros signos de debilitamiento, por lo menos en términos relativos; que a lo largo de ese proceso se ha llegado a una situación en que se registran diferencias muy apreciables entre los distintos países de la región desde el punto de vista de su avance industrial, y que, no obstante esa diversidad de situaciones, casi todos ellos han llegado - más o menos al mismo tiempo y por distintas causas - a etapas críticas en sus respectivos procesos de industrialización, cuyo avance ulterior enfrenta severos obstáculos.

Por su parte, el examen de las características presentes de la industria contribuye a precisar la magnitud de otros problemas fundamentales: su elevada concentración geográfica; los altos niveles de costos y precios; sus desequilibrios estructurales e institucionales, derivados de una insuficiente integración interna, de la superposición de tipos de empresas y de formas de organización muy diferentes, y en consecuencia de niveles de productividad muy dispares.

Finalmente, un intento de evaluación de la política industrial seguida en el pasado muestra que, junto a contribuciones positivas, ha adolecido de deficiencias y ha carecido de suficiente coherencia y continuidad, problemas que en definitiva difícilmente pueden superarse como no sea en el marco de una efectiva planificación industrial.

/En más

En más de un aspecto, aquellas exigencias históricas de industrialización aparecen todavía más acentuadas cuando se las proyecta hacia el futuro, a la par que no cuesta anticipar que tendrán que atenderse mediante modalidades distintas a las del pasado, como se ha expuesto en capítulos anteriores. Las deficiencias alcanzan a los propios factores dinámicos de impulso al desarrollo industrial, entre los que la sustitución de importaciones no podrá continuar teniendo el papel preponderante y tendrá que ceder su lugar a nuevos factores, ligados más bien a la expansión de la demanda interna. Pero las etapas ya cubiertas por el proceso de industrialización, confrontadas con las condiciones particulares de cada país, imponen también la necesidad de reorientaciones fundamentales en las modalidades del desarrollo industrial, llevando a destacar las exigencias de una creciente integración industrial latinoamericana.

Antes de adentrarse en los requisitos y consecuencias probables de estos cambios en las modalidades de la industrialización, conviene detenerse en una consideración algo más detallada de las nuevas exigencias - y también nuevas oportunidades - que parecen estarse planteando al desarrollo industrial de la región y de cada uno de los países que la componen. Acaso sería oportuno también antes de ese análisis, hacerse algunas reflexiones de caracter más general, que hacen el sentido mismo que ha de tener el esfuerzo de industrialización en América Latina.

No sería correcto interpretar el proceso desde el ángulo restringido de la ampliación de una capacidad productiva y una producción creciente de manufacturas, sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que por fuerza debe ir asociado. En ese sentido, el proceso industrial en sentido estricto no viene a constituir sino el medio que permite acercarse a la aspiración de constituir una "sociedad industrial", que responde al conjunto de características que generalmente se le atribuyen: una organización racional de la producción, tanto en el sector manufacturero como en los demás sectores de la economía, lo que a su vez supone la aplicación extensiva de la ciencia y la tecnología a todo el campo de la producción de bienes y servicios; una participación igualmente extensiva de la población en el consumo, de manera que los frutos del progreso técnico alcanzan a todos los grupos sociales, y un sistema "abierto" de

/estratificación social

estratificación social, apoyado en un sistema educacional moderno, capaz de producir el talento necesario y habilitar a toda la población para comprender y participar en la industrialización.

Se requiere, pues, la coincidencia de varios factores: en primer lugar, de aspiraciones sociales, en términos de crecientes niveles de vida individuales y colectivos, de igualdad de oportunidades y de seguridad social y económica, incluida la seguridad del empleo; en segundo lugar, de una absorción tecnológica fundada en la ciencia, y de la capacidad para adaptarla a las condiciones específicas del medio, de manera que aporte nuevos estímulos de crecimiento, y por último, de una organización económica que responda a esas aspiraciones de la sociedad, y a los requerimientos para la aplicación eficaz del progreso técnico.

A la luz de las cualidades que tipifican una sociedad industrial, cabría reconocer algunas de las limitaciones del esfuerzo industrializador desplegado hasta el presente en América Latina, lo que a su vez puede contribuir a definir mejor la orientación de los esfuerzos futuros.

Así, por ejemplo, varios de los antecedentes presentados en capítulos anteriores llevarían a sugerir que el crecimiento industrial ha representado en cierto modo un enclave dentro de la organización tradicional, no tan agudo y ciertamente mucho más extendido que el que han constituido a veces determinadas actividades desarrolladas por capitales extranjeros y orientadas exclusivamente a la exportación primaria, pero no por eso menos significativo. En otras palabras, el crecimiento industrial no se ha visto acompañado por modificaciones suficientemente profundas de la estructura social, ni tampoco de la estructura económica de otros sectores, a las que la industria ha tenido más bien que adaptarse en sus modalidades de desarrollo. En parte, se explica que así haya ocurrido si se tiene en cuenta que el impulso a la industrialización en muchos casos no provino tanto de factores internos como del impacto de acontecimientos externos, y su desarrollo posterior ha sido igualmente dependiente de la influencia extranjera en los aspectos económico, cultural y tecnológico.

En lo esencial, el proceso de asimilación técnica ha sido pasivo, concentrándose principalmente en la capacitación para operar nuevos equipos productivos, pero insuficiente para dominarlo hasta el punto de apoyar

/una labor

una labor creativa susceptible de traducirse cuando menos en la adaptación eficaz de los progresos técnicos universales a las condiciones particulares del medio latinoamericano. Aun esa incorporación pasiva se concentra en determinadas partes del aparato productivo - de la economía en su conjunto y del propio sector manufacturero - creando verdaderos estratos tecnológicos fuertemente diferenciados. Así pues, más que de absorción cabría hablar de superposición tecnológica; más que de conocimiento técnico, se habría tratado del entrenamiento para utilizar las técnicas trasplantadas desde el exterior. Como es obvio, no se trata de subestimar el recurso formidable que significan para las economías en desarrollo los avances técnicos logrados merced al esfuerzo de los países más adelantados, sino de la capacidad para comprenderlos y ponerlos al servicio de situaciones que tienen características propias, incluida una disponibilidad de recursos no siempre coincidente y cuya valorización económica merced a la ciencia y la tecnología es otro requisito esencial del desarrollo a largo plazo.

Algunos antecedentes expuestos en capítulos anteriores, a los que más adelante se hará referencia de nuevo, muestran que el crecimiento industrial de la región no ha podido apoyarse tampoco en una participación extensiva de la población en el consumo. Para varias categorías de manufacturas, los mercados efectivos han estado constituidos por sectores relativamente pequeños de la población latinoamericana, mientras otros, particularmente en las áreas rurales, apenas si participan de esas formas de consumo, limitándolo a unos cuantos productos industriales de uso esencial. Se han desperdiciado así las posibilidades que ofrece la producción masiva y las oportunidades de rápida expansión. De ahí también el carácter dinámico preponderante que en muchos casos ha correspondido a la sustitución de importaciones en comparación con el que ha tenido el crecimiento de la demanda interna.

La persistencia de formas arcaicas de tenencia y trabajo de la tierra acaso constituya la expresión más elocuente de cómo el proceso de crecimiento industrial no se ha visto acompañado de una transformación simultánea de la sociedad tradicional. A ello se asocia esa ausencia o escasa participación de la población rural en las formas modernas de consumo, además de la alta proporción de la agricultura que permanece al margen de la penetración

/técnica, marginada

técnica, marginada de la aplicación de nuevos métodos de cultivo que a su vez representan mercados adicionales a la expansión manufacturera.

En suma, cabría reconocer en las condiciones actuales un desfasamiento acentuado entre las aspiraciones sociales, susceptibles de resumirse en la de llegar a constituir una sociedad industrial, y los cambios en la estructura tradicional de la sociedad, incluida la capacitación para hacer de la ciencia y la tecnología instrumentos fundamentales del desarrollo. Se trata de factores que tocan aspectos fundamentales de la industrialización latinoamericana; pero su análisis detenido escapa a las finalidades de este estudio, en el que apenas cabe mencionarlos para reconocer que una interpretación fecunda del proceso requiere una perspectiva más amplia que la que pueden ofrecer las consideraciones económicas propiamente dichas, sin perjuicio de que luego vuelva a aludirse a algunos de esos factores en un contexto particular y más restringido.

Interesa asimismo tenerlos en cuenta para calificar lo que a lo largo de las páginas siguientes se presenta con el caracter de nuevas "exigencias" de la industrialización. Atribuir ese carácter a los factores a que se hará referencia podría dar la impresión de que se trata de responsabilidades que quedan entregadas de modo exclusivo al sector de la industria manufacturera, en circunstancias que dependen de acciones y decisiones mucho más generales. En efecto, desfasamientos como el que se ha mencionado no pueden ir más allá de ciertos límites, de manera que en ausencia de otros cambios básicos no podría esperarse un crecimiento industrial particularmente rápido, ni la incorporación espontánea de reorientaciones importantes en las modalidades del desarrollo industrial, las que en último término están dictadas por características de la estructura social que la industria no puede alterar por sí sola.

Así pues, en el contexto de esa interdependencia entre los factores económicos y los de naturaleza social y cultural es donde cabe ubicar las consideraciones más restringidas que se formulan a continuación, en relación con algunos de los elementos que pueden modificar el marco económico general en que ha venido desenvolviéndose la industria de la región.

a) <u>El</u>

a) El medio económico general en que se desenvolverá la industria

Con este último propósito, podría ser útil considerar en primer término la política general de desarrollo latinoamericano que se viene perfilando en años recientes. Se intentaría así precisar dentro de ella aquellos factores susceptibles de influir significativamente sobre la intensidad y modalidades de la industrialización.

En términos muy generales, cabría señalar algunos elementos predominantes en esa nueva política de desarrollo. El primero de ellos sería la decisión de organizar esfuerzos sistemáticos para asegurar el cumplimiento de metas mínimas de crecimiento del ingreso por habitante, y de utilizar la planificación como instrumento fundamental con tal propósito. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de que esa política incorpore objetivos específicos de redistribución del ingreso, lo que entre otras cosas implica el reconocimiento de la necesidad de reformas agrarias. En tercer lugar, cabe predecir que esos esfuerzos y decisiones se emprenderán en condiciones de cambios progresivos en la estructura del comercio internacional, que habrán de reflejarse en oportunidades para una expansión más rápida del intercambio de las áreas en vías de desarrollo, en una mayor estabilidad de sus ingresos externos y en modificaciones en la composición de ese intercambio, favoreciendo la incoporación de productos manufacturados a las corrientes tradicionales de exportación de los países poco desarrollados. Por último, forman parte esencial de esa nueva política los instrumentos ya creados para ir propendiendo a una creciente integración económica latinoamericana, y el convencimiento de que se necesita ampliar y perfeccionar tales instrumentos para el cumplimiento más rápido y eficaz del objetivo propuesto. Es obvio que ese conjunto de decisiones, en la medida en que se vaya traduciendo en acción práctica, está llamado a influir poderosamente sobre las condiciones generales del desarrollo, y en consecuencia a determinar exigencias y modalidades de industrialización que pueden diferir considerablemente de las del pasado.

Así, por ejemplo, cabría anticipar que en el futuro la industria manufacturera se desarrollará en el contexto de crecimientos de la economía en su conjunto superiores a los de períodos anteriores, y tendrá también responsabilidad principal en contribuir a esos aumentos más rápidos del

/ingreso por

ingreso por habitante. Es bien probable, además, que con ello las exigencias de desarrollo industrial aumentan más que proporcionalmente, si se tiene en cuenta que en la etapa actual de desarrollo latinoamericano la elasticidad de demanda de productos manufacturados tiende a ser tanto más alta cuanto mayor es la velocidad de crecimiento del ingreso. En efecto, se recordará que en el análisis de la experiencia histórica incluido en el capítulo I de este estudio se concluyó que a largo plazo la relación entre el crecimiento industrial y el de los otros sectores de la economía no ha mostrado en América Latina valores particularmente altos, como pudiera haberse esperado, hecho en el que ha influido sin duda el rápido crecimiento demográfico y por lo tanto un ritmo bien modesto de aumento del producto por persona. En tales condiciones, buena parte del aumento del ingreso tiende a emplearse en necesidades básicas de subsistencia y es necesariamente lento el proceso de diversificación de la demanda, con excepción de los núcleos más pequeños a los que ha favorecido la regresividad en la distribución del ingreso. Un crecimiento más acelerado del ingreso por persona, en cambio, no sólo podría traducirse en aumentos proporcionales de la demanda de manufacturas, sino que sus efectos en tal sentido podrían verse reforzados al adquirir esa demanda una elasticidad más elevada.

La mayor responsabilidad que quedaría así entregada al crecimiento industrial se vería facilitada, a su vez, por el hecho de que a su expansión podrán contribuir estímulos y orientaciones dictados por una política planificada de desarrollo económico y social. Como se ha visto, hasta ahora la política industrial no siempre ha respondido a lineamientos precisos y coherentes, y a menudo la ausencia de coordinación adecuada ha determinado efectos contradictorios de medidas o acciones parciales, esterilizando el empeño por estimular un desarrollo industrial más rápido y orgánico. La misma carencia de una visión de largo plazo acerca de las necesidades de expansión de cada sector en los marcos de un desarrollo equilibrado, ha planteado a veces una aguda competencia por la asignación de los recursos financieros, que más de una vez se ha resuelto en favor de actividades de índole más bien especulativa, restando posibilidades a una expansión más rápida de las capacidades productivas en el sector manufacturero. Estos y otros obstáculos de los que se trató detalladamente en el capítulo III del

/presente estudio,

presente estudio, pueden verse cuando menos atenuados a medida que progresen los esfuerzos de planificación, a través de los cuales será más fácil evaluar anticipadamente la verdadera magnitud de las exigencias de desarrollo industrial y de cambios en la composición de la industria.

La medida en que consideraciones de esta naturaleza comienzan a tener cierto grado de vigencia práctica en relación con el desarrollo industrial, puede apreciarse en el contenido de los primeros planes generales de desarrollo elaborados por algunos países latinoamericanos. Así, por ejemplo, las tasas globales de crecimiento del producto interno que postulan los planes de siete países de la región, aunque referidos a períodos y plazos distintos, alcanzan a cerca de 5 por ciento en el caso de Paraguay, entre 5 y 6 por ciento en los de la Argentina, Colombia, Chile y México, algo más de 6 por ciento en Ecuador y casi 8 por ciento en Venezuela. De otra parte, si bien en estos primeros planes se ha acentuado la necesidad de dar prioridad a inversiones y servicios sociales que han venido quedando relativamente rezagados en el curso del desarrollo anterior, la anticipación de las exigencias que demandaría un desarrollo equilibrado llevan a postular ritmos de expansión industrial bastante superiores a aquéllas tasas globales: cerca de 7 por ciento anual en los planes de Chile y México, entre 7 y 8 por ciento en los de la Argentina y Ecuador, entre 8 y 9 por ciento en los de Colombia y Paraguay, y 12 por ciento en el de Venezuela.

Son bien manifiestas, por consiguiente, las consecuencias que desde el punto de vista del desarrollo industrial se asocian al objetivo general de acelerar el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, conforme se reflejan en planes nacionales como los mencionados. En cambio, no ha sido objeto de formulaciones igualmente explícitas el objetivo de propender a una distribución distinta de las fuentes del crecimiento.

En cualquier caso, aunque hasta ahora los planes no reflejen en general decisiones muy profundas en materia de redistribución del ingreso, se trata de un aspecto que probablemente tenderá a destacarse con mayor fuerza en adelante. De ahí que convenga examinar la medida en que objetivos adicionales

/de redistribución

de redistribución de mayor alcance, afectarían aquellas anticipaciones acerca de la intensidad del desarrollo industrial en los años próximos.[1/] A este propósito resulta ilustrativo examinar aquellas estimaciones que se presentaron en el capítulo II acerca de las diferencias en la estructura del consumo de distintos sectores sociales, o categorías de consumidores agrupados por tramos de ingreso, disponibles para algunos países de la región. Más adelante se procurará generalizar ese tipo de informaciones en unos cuantos cálculos hipotéticos que muestren los probables efectos de una política redistributiva sobre la magnitud y composición de la demanda de manufacturas de consumo. Basta por ahora recordar que aquellos antecedentes ponen en claro la altísima proporción que ocupan en el presupuesto familiar de los sectores de ingresos más bajos los gastos destinados a atender sus necesidades de alimentación y los márgenes bien pequeños que pueden destinar a la adquisición de manufacturas no alimenticias. En los grupos de altos ingresos, en cambio, una proporción apreciable de sus gastos se orienta hacia los servicios y a formas de consumo suntuario, que tampoco se traducen en incentivos muy fuertes a la producción industrial interna. De ahí que la redistribución, unida al crecimiento global del ingreso, encierre una potencialidad de incremento de la demanda de productos manufacturados que puede traducirse en una ampliación sustancial de los mercados nacionales. Además, sus efectos se dejarían sentir con particular intensidad sobre las manufacturas de consumo difundido, ofreciendo así nuevos impulsos dinámicos a ramas industriales que, por las características que mostraban en el pasado, vienen siendo calificadas como "industrias vegetativas". Este hecho sería especialmente importante si se tiene en cuenta que las industrias de esa naturaleza, que ahora registran los márgenes más amplios de capacidad no utilizada por lo general tienen menos intensidad de capital y ofrecen posibilidades relativamente más amplias de absorción de mano de obra.

Conviene tener en cuenta además que las referencias que se expusieron en su oportunidad se limitan a caracterizar la distribución del ingreso urbano, y que el problema aparece todavía más acentuado si se las extiende

---

1/ Para antecedentes cuantitativos acerca de las características de la distribución actual del ingreso, tanto en América Latina como en países determinados de la región, véase CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, op. cit.

/también al

también al ingreso rural. En este caso se trata de una proporción importante de la población latinoamericana que está prácticamente al margen del consumo de manufacturas, salvo un mínimo en vestuario y otros bienes indispensables. Aunque su ingreso está determinado sobre todo por la baja productividad que en general registra el sector agropecuario, en él influye también en gran medida una distribución del ingreso agrícola más regresiva aún que en los sectores urbanos. Con la excepción probable de aquellos sectores de población rural dedicados al cultivo de productos exportables bajo regímenes predominantes de pequeña y mediana propiedad de la tierra, la regresividad de la distribución del ingreso rural está a su vez ligada estrechamente a factores institucionales. La reforma agraria aparece así como uno de los factores condicionantes del desarrollo industrial, en la medida en que representa potencialmente la posibilidad de una ampliación sustancial de los mercados nacionales para manufacturas de consumo. De otra parte, sus efectos potenciales en la expansión de la demanda no se limitan a esos productos, sino que se extienden también a las manufacturas intermedias que constituyen insumos agrícolas y a las maquinarias y equipos agrícolas, cuya utilización se ampliará sustancialmente bajo nuevos moldes de desarrollo agropecuario.

Cabe mencionar a este respecto algunos índices ilustrativos. Así, por ejemplo, la utilización de fertilizantes en varios países de la región mostraba en 1962-63 cifras del orden de 15 a 20 kilogramos de elementos nutrientes por hectárea arable, en comparación con alrededor de 50 en los Estados Unidos e Italia, 85 en Israel, más de 100 en Francia y 270 en el Japón. Era asimismo muy bajo el consumo de pesticidas y otros insumos importantes. Por lo que toca al grado de mecanización de las faenas, el número de tractores por cada mil hectáreas de superficie arable era en igual período de alrededor de 4 en la Argentina, Colombia y Chile, en comparación con 20 en Israel e Italia, 25 en los Estados Unidos y cerca de 40 en Francia.[2/]

2/ Las superficies que se tuvieron en cuenta a los efectos de estos cálculos representan unos 30 millones de hectáreas, en la Argentina, 10 millones en el Brasil, poco más de 5 millones en Colombia, Chile y 20 millones en México, 21 millones en Francia, 15.5 millones en Italia, 185 millones en los Estados Unidos, 6 millones en el Japón y cerca de 400 000 hectáreas en Israel.

/Así, pues,

Así, pues, no es difícil anticipar algunos de los posibles efectos, sobre la intensidad y modalidades del desarrollo industrial futuro, de las nuevas orientaciones que vienen insinuándose en la política general de desarrollo latinoamericano, por lo que toca a factores relacionados con la demanda interna. A ellos se superponen otros, que se vinculan más bien a la demanda externa y comprenden tanto los que se refieren al comercio exterior con otras áreas como al propio comercio interlatinoamericano.

En cuanto al primero, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha constituido un primer paso hacia lo que en definitiva puede traducirse en una reestructuración del comercio mundial, de forma que abra nuevas perspectivas a los países en desarrollo. Además de los aspectos que se refieren a la remoción de obstáculos y restricciones a la expansión de las exportaciones de productos primarios, la estabilización y mejoramiento en sus precios, la instauración de mecanismos eficaces de financiamiento compensatorio por el deterioro de los términos de intercambio y la revisión de los criterios y alcances de la cooperación financiera internacional, en esa Conferencia se prestó particular atención a las posibilidades de superar la insuficiencia de las exportaciones primarias, aun bajo condiciones más propicias que las actuales, mediante el desarrollo de nuevas líneas de exportación de productos manufacturados desde los países en vías de desarrollo hacia los mercados de los países industrializados. Tal objetivo envuelve a su vez un esfuerzo internacional que comprende tanto las facilidades de acceso de productos manufacturados y semimanufacturados a esos mercados como la cooperación para mejorar la capacidad productiva industrial de los países poco desarrollados.

Las aspiraciones de éstos últimos se concentraron principalmente en la consecución de un tratamiento preferencial, no sujeto a reciprocidad, en los países industrializados para las manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en vías de desarrollo, en la disminución de aranceles y en la eliminación de restricciones cuantitativas y otros obstáculos de carácter no arancelario. En las líneas de acción surgidas de la misma Conferencia se reconoció, sin embargo, la necesidad de que los países menos desarrollados se preparen para quedar en condiciones de exportar volúmenes significativos de productos industriales, ya que las ventajas de acceso a los mercados

/mundiales que

mundiales que pudieran conseguirse mediante la eliminación de restricciones o con un régimen de preferencias no podrían materializarse si no mejorasen sustancialmente las actuales condiciones de producción, comercialización y organización administrativa. En términos más concretos se señaló la necesidad de que los países en desarrollo propendan mediante sus políticas de industrialización a bajar sus costos industriales a fin de conseguir precios competitivos en el mercado internacional, entre otras cosas mediante una revisión de sus políticas proteccionistas que conduzca a una selección más cuidadosa de las industrias acreedoras a la protección y a la asignación suficiente de recursos a aquellas ramas industriales que ofrezcan mejores perspectivas de exportación. Se señaló igualmente la necesidad de adaptar la política comercial y la organización administrativa a las nuevas circunstancias y se reconoció que el esfuerzo exportador requerirá la adopción paralela de políticas monetarias y fiscales que aseguren, en un ambiente de estabilidad, estímulos y facilidades a las industrias de exportación.[3/]

Así, pues, también desde este punto de vista comienzan a abrirse nuevas oportunidades que puedan llegar a constituir factor muy importante en la futura intensidad y modalidades de la industrialización latinoamericana. No se trata todavía de acuerdos preferenciales, pero cuando menos se han fijado ciertas orientaciones fundamentales y se han creado los instrumentos encargados de continuar esa tarea. Por otra parte, de lo anterior se deduce que, por propicias que lleguen a ser las condiciones para una mayor participación de los países latinoamericanos en el comercio internacional de productos manufacturados, habrá que desplegar grandes esfuerzos para que esas nuevas corrientes de exportación lleguen a adquirir importancia significativa desde el punto de vista del total de la capacidad para importar de América Latina. Es claro también que tales esfuerzos lejos de resultar contradictorios con la integración económica latinoamericana - otro objetivo al que se viene atribuyendo importancia fundamental para el desarrollo de la región - se verían atenuados por él. A la consideración detenida de la

3/ Una exposición amplia de éstos y otros aspectos puede verse en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina (E/CN.12/714).

/integración desde

integración desde el punto de vista de sus implicaciones sobre el proceso ulterior de industrialización se destina más adelante una sección en este capítulo, por lo que es suficiente recoger aquí por ahora algunas conclusiones generales.

Como se advirtió en capítulos anteriores, la integración tiende a aparecer en las condiciones actuales no sólo como instrumento para obtener algunos beneficios inmediatos que faciliten el desarrollo regional, sino como una exigencia cada vez más imperiosa de ese desarrollo. El agotamiento progresivo de las oportunidades de sustitución de importaciones en los marcos estrictamente nacionales constituye una de las causas principales de esa exigencia, por la doble circunstancia de que no se han superado los obstáculos que se originan en el sector externo y de que la sustitución ha constituido hasta ahora el principal impulso dinámico al desarrollo industrial latinoamericano. En ese análisis quedó esbozada también la conclusión de que, a pesar de las acentuadas disparidades en el grado de industrialización alcanzado por los distintos países de la región, la necesidad de arreglos eficaces de complementación e intercambio se está dando en ellos con bastante simultaneidad, aunque por razones diferentes: en unos, porque los coeficientes de importación han llegado ya a niveles extremadamente bajos; en otros, porque las dimensiones de su mercado interno obstaculizan la continuación del crecimiento industrial en etapas de industrialización menos avanzadas, aun cuando los coeficientes de importación son todavía relativamente elevados. De ese modo, el efecto de las disparidades repercute más bien sobre la necesidad de que los instrumentos de integración sean eficaces para ofrecer oportunidades equitativas de beneficio, pero no tanto en hacer de la integración una exigencia más perentoria para unos y un objetivo postergable para otros.

La naturaleza de los instrumentos que se utilicen es fundamental no sólo a los efectos de una consideración adecuada de las disparidades actuales en el grado de desarrollo de los distintos países, sino también de aquellos otros factores que se señalaron como fuentes potenciales de gran influencia sobre el desarrollo industrial futuro, entre ellos la planificación, la redistribución del ingreso y otras reformas estructurales.

/b) Apreciaciones

b) Apreciaciones cuantitativas sobre las exigencias futuras de crecimiento industrial

Tales son, en términos más bien cualitativos, algunos de los factores que podrían caracterizar las condiciones del desarrollo económico general en que habrá de continuarse en los años próximos el proceso de industrialización. Se trata de factores fundamentales, llamados a influir decisivamente sobre la intensidad y las orientaciones del crecimiento industrial, y a la vez constituyen objetivos en cuyo cumplimiento corresponde a la industria manufacturera una responsabilidad principal.

Sería muy útil poder evaluar también en términos cuantitativos, aunque sólo se tratase de grandes órdenes de magnitud, las exigencias de industrialización que pudieran derivarse de esos factores. Sin embargo, los antecedentes disponibles resultan muy insuficientes para apoyar cualquier intento de cálculos relativamente aproximados. Como se pudo comprobar en la sección pertinente del capítulo II, hasta la elaboración de un cuadro coherente sobre la magnitud y composición actual de la disponibilidad de productos manufacturados tropieza con severos obstáculos metodológicos y de información.[4/]

Las dificultades son mayores cuando se trata de anticipaciones del desarrollo futuro, aunque se disponga de los planes ya elaborados por un número apreciable de países de la región. La naturaleza de estos últimos es muy variada, incluso en su grado de detalle y en el período que consideran, además de que no suelen reflejar de manera bastante explícita la medida en que incorporan y tienen en cuenta las consecuencias de factores tan importantes, como las perspectivas de la integración regional y los cambios eventuales en la distribución del ingreso interno.

4/ En el terreno puramente conceptual, por ejemplo, se plantean importantes problemas de definición, como ocurre con los criterios de valoración. La comparación o agregación de las cifras correspondientes a los distintos países envuelve la necesidad de seleccionar tipos de cambio para convertir a unidades comunes las informaciones que se expresan en las respectivas monedas nacionales; por su parte, la suma de los valores de producción interna con los de las importaciones suscita otro problema: el de comparar los valores brutos de producción en fábrica - afectos a veces a impuestos indirectos de incidencia apreciable - con los valores c.i.f. de los productos importados.

/A pesar

A pesar de tales dificultades, debe explorarse, aunque sea con carácter puramente conjetural, las posibilidades de algún ensayo de cuantificación de las órdenes de magnitud más significativos. Así sería posible profundizar algo más en el análisis de las perspectivas del desarrollo industrial a la luz de esas nuevas orientaciones que se vienen apuntando en la política general de desarrollo a que se ha hecho referencia.[5/]

Al efecto, puede ser útil tomar como punto de partida aquella estimación burda que se presentó en el capítulo II acerca de la disponibilidad total de manufacturas en el conjunto de la región para el año 1960, incluídas las indicaciones sobre las fuentes de abastecimiento y su composición por principales tipos de manufacturas.

Como se recordará, en 16 países latinoamericanos la disponibilidad total de productos manufacturados para utilización interna - exluidas las exportaciones - habría alcanzado en 1960 a unos 51 600 millones de dólares, de los cuales cerca de 44 500 correspondieron a producción interna y algo más de 7 100 a importaciones. Esa disponibilidad global podría clasificarse a su vez en una cuantía del orden de 18 100 millones de dólares de productos intermedios, cerca de 26 700 millones de manufacturas de consumo final y 6 850 millones correspondientes a bienes de capital.

Para evaluar las necesidades de abastecimiento futuro habría que seleccionar algún período de referencia y admitir ciertas hipótesis sobre el ritmo probable de crecimiento del ingreso por habitante. Ello podría motivar a su vez un conjunto de proyecciones alternativas, conforme a distintos supuestos sobre la intensidad del crecimiento y para diversos años. Dada la naturaleza puramente ilustrativa de los cálculos que se pretende presentar, conviene simplificar en lo posible el análisis, por ejemplo refiriendo todas las proyecciones al año - no precisado de antemano - en que se alcance un producto total para el conjunto de América Latina equivalente al doble del registrado en 1960. Admitiendo un crecimiento demográfico de 3 por ciento acumulativo anual, se trataría de una situación

---

5/ El carácter de los cálculos que se presentan y las reservas con que cabe interpretar sus resultados, podrán apreciarse mejor en la descripción detallada que se presenta en el anexo estadístico. Allí se explican los conceptos y la metodología seguida en cada una de sus etapas.

/que se

que se alcanzaría en unos 16 años si el crecimiento del producto por habitante fuese 1.5 por ciento anual, en unos 13 años si esta última tasa fuese de 2.5 por ciento y en 11 años si tal crecimiento alcanzara a 3.5 por ciento ciento.[6/]

El problema queda así planteado: ¿qué previsiones cabría formular razonablemente acerca de la intensidad de desarrollo y qué cambios de composición de la industria manufacturera deberían acompañar a esa duplicación del total del productos latinoamericano? Aunque una primera aproximación muy burda pudiera encontrarse en la aplicación de coeficientes generales deducidos de la experiencia internacional, a los que se ha aludido en capítulos anteriores,[7/] no parece aconsejable hacerlo en la medida en que se dejarían así de lado las condiciones peculiares del probable desarrollo regional en los años próximos. Esos coeficientes no ofrecerían tampoco elementos de juicio sobre los posibles cambios en la estructura del sector manufacturero, elemento asimismo fundamental para una reconsideración de la política industrial. Así, pues, a riesgo de refinar en exceso cálculos que no por ello dejan de ser puramente hipotéticos, conviene intentar una presentación más detallada, que en lo posible contribuya a discriminar por categorías de manufacturas o ramas industriales.

6/ En realidad, estas hipótesis de simplificación no resuelven enteramente el problema de seleccionar como referencia algún ritmo determinado de crecimiento del producto por habitante, puesto que desde el punto de vista del comportamiento de la demanda de manufacturas no es indiferente que la duplicación del producto total se alcance en un período relativamente breve o en otro más prolongado. Siempre que sea inevitable incluir, aunque sea de manera implícita, un supuesto sobre el ritmo de crecimiento del ingreso, se adoptará la hipótesis intermedia. En tal sentido, sería ligítimo concluir que las proyecciones quedan referidas aproximadamente al año 1973, puesto que las cifras básicas corresponden a 1960.

7/ Distintos análisis han coincidido en deducir una elasticidad media del producto industrial respecto al producto total del orden de 1.4. Aceptando este parámetro, la duplicación del total del producto en un período de 13 años exigiría un crecimiento industrial a una tasa media acumulativa anual de 6.9 por ciento.

/Si se

Si se tiene en cuenta que uno de los objetivos principales de la política de desarrollo que se viene propiciando es acelerar el ritmo de crecimiento, alcanzando tasas superiores a las del pasado, parece lógico admitir que el esfuerzo correspondiente habrá de traducirse en un aumento de los coeficientes de inversión, destinando a la formación de capital una proporción del producto total superior a la que se ha venido registrando hasta ahora. A su vez, este hecho tendría que reflejarse en crecimientos diferenciados de la demanda de manufacturas de bienes de consumo y de bienes de capital.

Admítase pues como hipótesis adicional un aumento paulatino de ese coeficiente desde su nivel medio actual de 17.5 por ciento a uno 20 por ciento superior en el período futuro aproximado a que se refieren estas proyecciones, para el que se admitiría en consecuencia un coeficiente global de 21 por ciento.[8/] Se así ocurriese, ello querría decir que el aumento del consumo que podría lograrse mediante la duplicación del producto total sería del orden de 90 por ciento.[9/] Lo que este último pudiera significar como aumento de la demanda de manufacturas de consumo dependería, a su vez, de varios factores, entre los cuales tiene efecto preponderante la elasticidad media del consumo de este tipo de bienes respecto del consumo total. Influiría también la composición de este último en términos de consumo privado y consumo público, que seguramente se verá modificada apreciablemente en el futuro a consecuencia de la importancia que viene atribuyéndose a la expansión de los servicios públicos, particularmente los de carácter "social". Sin embargo, a los fines de una primera aproximación podría

---

8/ Este último valor envuelve implícitamente el supuesto de que se mantuviese aproximadamente constante la relación producto-capital en niveles similares a los actuales, asociada a una tasa de crecimiento del producto más alta. En realidad, los cambios en la estructura de la economía que tendrían que acompañar a ese aumento del producto requerirían probablemente una mayor densidad media de capital, lo que disminuiría la relación global producto-capital. De otra parte, una utilización más eficiente del capital disponible podría contrarrestar aquella tendencia, y hasta podría hacerlo con creces.

9/ Admitido un equilibrio entre exportaciones e importaciones en bienes y servicios. Cabe señalar que en 1960 los totales de unas y otras fueron similares, pero si se excluye a Venezuela, el excedente de importaciones representó alrededor de 1 por ciento del total del producto interno.

/prescindirse de

prescindirse de esa distinción y considerar al conjunto del consumo como una variable homogénea. Lo mismo cabe decir a propósito de los efectos que una redistribución del ingreso puede tener sobre la elasticidad media de la demanda de manufacturas de consumo, aspecto que se tendrá en cuenta más adelante con especial referencia a su influencia sobre la composición de esa demanda por tipos de productos.

Con tales simplificaciones, el aumento en la demanda de productos manufacturados de consumo quedaría determinado por el crecimiento del consumo total que se ha mencionado y una elasticidad media que, conforme a las hipótesis más detalladas que se formulan en párrafos posteriores, resultaría del orden de 1.2 en las condiciones futuras. En otras palabras, a la duplicación del producto total vendría a corresponder un aumento en las necesidades de abastecimiento de manufacturas de consumo del orden del 110 por ciento. En términos absolutos esto representaría acrecentar la demanda de productos industriales de consumo desde un nivel que en 1960 equivalía a unos 26 700 millones de dólares a otro de 56 000 millones (también a precios de 1960) en el período futuro de referencia.

Una evaluación igualmente burda a propósito de los bienes de capital podría deducirse de las cifras de inversión bruta a que se hizo referencia en párrafos anteriores. Con excepción del valor agregado en las actividades de edificación y construcción, que alcanza niveles apreciables en las condiciones actuales de América Latina, prácticamente todo el resto de la inversión bruta corresponde a productos manufacturados, en especial maquinaria y equipo productivo y materiales de construcción. La orientación de muchos de los actuales planes de desarrollo insiste marcadamente en objetivos habitacionales, provisión de otros servicios públicos y ampliación de obras de infraestructura (regadío, caminos, etc.), lo que tendería a acentuar el peso relativo de las actividades de edificación y obras públicas y a disminuir la participación de los productos industriales en el total de la inversión bruta. Sin embargo, una estrategia general de esa índole es dudoso que pudiera perdurar en la asignación de las inversiones, puesto que la expansión más rápida de los sectores productivos tendrá probablemente que transformarse en corto tiempo en factor decisivo para la ampliación y sostenimiento de los propios servicios sociales. De ahí que cabría estimar, dentro de un plazo

/razonable, un

razonable, un coeficiente de participación de los bienes de capital en la inversión total no muy diferente del que se registra en la actualidad, lo que a los niveles más elevados de inversión bruta total que se han supuesto significaría un aumento en la demanda de este tipo de manufacturas desde los 6 200 millones de dólares que alcanzó en 1960 a 14 300 en el período en que llegue a duplicarse el nivel absoluto del producto.

A las categorías señaladas a manufacturas de consumo y bienes de capital habría que añadir la de los productos intermedios. Pese al carácter burdo de estos cálculos, una estimación del crecimiento de la demanda intermedia resulta bastante más compleja, y ello sobre todo por dos razones. De una parte, porque en el crecimiento de esa demanda influye fuertemente la forma en que la producción interna y las importaciones participen en el abastecimiento de las manufacturas de uso final: mientras mayor sea la participación de la primera, más alta resulta ser la importancia relativa de la demanda de manufacturas intermedias, necesarias en el proceso de producción de esos bienes; en cambio, las importaciones de manufacturas finales "trasladan" los efectos de la demanda intermedia al país de origen de las importaciones. De otra parte, los cambios en la propia estructura de la economía, y en particular en su grado de industrialización, van determinando necesidades proporcionalmente crecientes de abastecimiento de productos intermedios, por la mayor diversificación, especialización y complejidad del proceso productivo a que ella da lugar. Simplificando drásticamente el problema y apoyándose en las informaciones sobre características estructurales de economías de muy distinto grado de desarrollo que se presentaron en el capítulo II, podría aceptarse como supuesto razonable que la relación entre demanda intermedia y demanda final de manufacturas aumentase en 15 por ciento respecto de los niveles actuales.

Esta serie de consideraciones conduciría a las estimaciones sobre el aumento total en la demanda de manufacturas que se resumen en el cuadro 41 Según él, la disponibilidad total de manufacturas para uso interno tendría que aumentar en 126 por ciento, como consecuencia de aumentos en 149 por ciento en las manufacturas de utilización intermedia y 114 por ciento en las de uso final, aumento este último determinado a su vez por otros de 110 por ciento en las necesidades de bienes de consumo y de 131 por ciento en las de bienes de capital.

/Cuadro 41

Cuadro 41

AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS QUE SE ASOCIARIA A LA DUPLICACION DEL PRODUCTO INTERNO

(Valores en millones de dólares de 1960)

	Año 1960	Proyección
Manufacturas de uso final interno	32 900	70 300
Bienes de consumo	26 700	56 000
Bienes de capital	6 200	14 300
Manufacturas de uso intermedio	18 700	46 500
Total	51 600	116 800

Fuente: Véase anexo estadístico.

Desde el punto de vista de las exisgencias de producción interna que derivarían de expansiones de la demanda de esa magnitud, quedaría todavía por considerar dos factores importantes y estrechamente vinculados entre sí: las perspectivas de exportación de productos manufacturados y el grado en que podría abastecerse la mayor demanda interna mediante importaciones, es decir, las posibilidades de continuación del proceso de sustitución de importaciones. Para evaluar su importancia, conviene apoyarse en los estudios para estimar la posible evolución de la capacidad para importar de los países latinoamericanos proveniente de sus exportaciones tradicionales y la magnitud en la "brecha" que tendería a mostrar su balance de pagos en ausencia de modificaciones importantes en la estructura del comercio mundial o de nuevos esfuerzos de sustitución de importaciones, ya sean en el ámbito nacional o en el de la región en su conjunto.

Entre tales estudios, uno de los documentos preparatorios de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo se refiere específicamente a las

/perspectivas en

perspectivas en las economías latinoamericanas.[10/] Las proyecciones formuladas en él para el año 1970 señalaban la posibilidad de que las exportaciones tradicionales de la región pudieran alcanzar a unos 11 900 millones de dólares, lo que confrontado con necesidades de importación que se estimarían en unos 15 200 millones y la necesidad de financiar otros egresos que podrían representar 1 700 millones más, llevan a anticipar una "brecha" potencial del intercambio latinoamericano equivalente a unos 5 000 millones de dólares por año. De otra parte, admitiendo que se mantuviera aproximadamente constante la participación de los productos no manufacturados en las importaciones totales - proporción que ahora es del orden de 15 por ciento -, aquellas previsiones de la capacidad para importar significarían que de los 116 800 millones de dólares en que se ha estimado la demanda futura de manufacturas para utilización interna, no menos de 106 700 millones tendrían que corresponder a la producción regional interna. En otras palabras, la producción industrial latinoamericana para abastecer las necesidades internas tendría que aumentar - en términos de valores brutos de la producción - 140 por ciento a lo largo del período en que llegara a duplicarse el total del producto bruto interno de la región. El aumento en términos de valor agregado es probable que fuera mayor aún en vista de los cambios estructurales que simultámeamente operarían en la composición de la producción industrial.

En suma, se concluye que, tomando como base de referencia la tasa mínima de 2.5 por ciento anual del ingreso por habitante, la industria latinoamericana tendría que crecer en los años próximos a un ritmo medio acumulativo anual no inferior al 7 por ciento. Esa intensidad de crecimiento industrial excede apreciablemente a lo efectivamente logrado, por lo menos durante el período de postguerra, en el conjunto de América Latina, pero la han superado algunos países de la región. Además, representaría la recuperación de un carácter más dinámico en el proceso latinoamericano de industrialización, traduciéndose en nuevos avances de la participación del producto industrial en el producto total.

10/ Véase América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CE/CN.12/AC.57/6).

/Se observará

Se observará que, para estimar esas necesidades totales de abastecimiento y la capacidad para importar que pueden ofrecer las exportaciones tradicionales, es indiferente que la parte correspondiente del aumento de esa producción se oriente hacia la exportación de manufacturas o hacia la sustitución de importaciones. No ocurre lo mismo cuando se trata de proyectar las exigencias de expansión de las distintas ramas industriales, es decir, de prever los cambios que ello impondría en la composición de la producción manufacturera, ni tampoco cuando se trata de evaluar las posibilidades prácticas de alcanzar una expansión de esa magnitud. A falta de nuevos esfuerzos de sustitución de importaciones, llenar la "brecha" a que se ha hecho referencia significaría llegar a desarrollar una corriente de exportación de productos manufacturados de una magnitud equivalente a aquellos 5 000 millones de dólares anuales que se señalaron, es decir, a orientar hacia la demanda externa una producción adicional equivalente a 10 por ciento del aumento total que registraría la producción industrial de la región para su abastecimiento interno. Aunque esa cuantía representaría todavía una fracción insignificante (no más del 1 por ciento) del mercado total de manufacturas en los países industrializados, supondría un desarrollo espectacular de aquellas ramas de la industria regional que tuvieran aptitud especial para competir en los mercados internacionales. Supondría también esfuerzos de promoción y organización, e incluso de instalación de numerosas industrias nuevas, que probablemente excederían en mucho las posibilidades prácticas dentro de un período razonable.

De otra parte, prescindir enteramente de esfuerzos sistemáticos para crear una corriente importante de exportación de manufacturas hacia mercados de fuera de la región acentuaría severamente las exigencias adicionales de sustitución de importaciones. Para el conjunto del área, ello significaría una disminución del coeficiente de importaciones desde los niveles presentes (alrededor de 9 por ciento) a apenas menos de 7 por ciento. En la medida en que el proceso de sustitución continuará circunscribiéndose al ámbito de cada país, no resultaría difícil prever las consecuencias de una declinación de esa intensidad. Aunque aquellos países que todavía registran coeficientes de importación relativamente elevados (por ejemplo, superiores a 15 por ciento) pudieran reducirlos a la mitad sin grandes

/sacrificios de

sacrificios de economicidad - lo que es dudoso, dada su coincidencia general con los de menor tamaño absoluto de población y mercado interno -, otros llegarían ya a niveles difícilmente sostenibles. Así, por ejemplo, la Argentina, el Brasil y México tendrían que disminuírlos a apenas 5 por ciento.

En cambio, si la sustitución se mira desde el ángulo de la región en su conjunto, los sacrificios serían ciertamente mucho menores. Ello supone el funcionamiento eficaz de un mercado común latinoamericano, o arreglos específicos de complementación industrial en escala verdaderamente trascendente, lo que permitiría el mantenimiento - y hasta la expansión - de los actuales coeficientes nacionales de importación. La profundidad que, en tales condiciones, habría de alcanzar el proceso de la integración económica latinoamericana queda ilustrada por el hecho de que - en ausencia de esfuerzos simultáneos de exportación de productos industriales otras áreas - el intercambio intrarregional de manufactura tendría que alcanzar un volumen equivalente a más de 4 000 millones de dólares anuales.

No se trata, pues - con relación a la exportación de manufacturas y a la sustitución de importaciones en los ámbitos regional y nacional - de objetivos excluyentes, toda vez que se corrijan los elementos de política industrial que en el pasado han llevado a que de hecho resulten conflictivos. Las dos cosas pueden hacerse, y es probable que hayan de hacerse simultáneamente. Pero es difícil imaginar el papel que probablemente correspondería a cada una de ellas, sobre todo porque en gran medida no dependen de decisiones exclusivas de América Latina, sino también de la efectividad que vayan adquiriendo los compromisos que insinuaron los países más desarrollados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. A pesar de esas dificultades, es esencial disponer de algunos criterios básicos de orientación a largo plazo, como apoyo imprescindible a las nuevas definiciones de política industrial - y en un sentido más amplio, de la política general de desarrollo - a que se vienen viendo confrontados los países de la región.

Con el mismo carácter hipotético con que se han presentado los cálculos anteriores, admítase suponer que las exportaciones de manufacturas

/a países

a países de fuera del área pudieran alcanzar en el curso de los próximos 12 o 15 años a 25 por ciento de las exigencias totales de exportación de manufacturas, es decir, a un volumen anual del orden de los 1 250 millones de dólares. Las exigencias totales de sustitución de importaciones representarían así unos 3 750 millones de dólares por año, de los que 750 serían productos primarios y 3 000 millones manufacturas. Admítase además, con igual carácter, que la mitad de estas sustituciones se produjesen como consecuencia de esfuerzos orientados exclusivamente hacia los respectivos mercados internos de cada país latinoamericano por sí solo. Bajo tales condiciones, los arreglos de integración económica regional tendrían que ser suficientemente eficaces para dar lugar a un intercambio intrarregional de productos manufacturados equivalente a unos 1 500 millones de dólares por año.

Todo este conjunto de hipótesis, de naturaleza puramente especulativa, puede resumirse en el cuadro 42.

Aunque no queden explícitos, estas proyecciones hipotéticas presuponen cambios apreciables en la composición futura de la producción industrial que también interesa anticipar si se quiere definir una política industrial más precisa. Se trata de cambios que probablemente tenderían a ir más allá de lo que normalmente cabe esperar de un proceso regular de industrialización, como se vio al examinar la evolución histórica del sector industrial latinoamericano. La consolidación de una corriente importante de exportación de manufacturas hacia otras áreas, por ejemplo, puede traducirse en la expansión rápida de actividades industriales que no tendrían iguales perspectivas a la luz del crecimiento de la demanda interna o la sustitución de importaciones. En cambio, estos dos últimos factores seguirán siendo determinantes de las modificaciones de la estructura industrial que se oriente hacia el abastecimiento de la demanda interna, ya sea en el ámbito nacional o en el de una creciente integración económica regional; particularmente en este último caso, la superación de los escollos que impone la magnitud de los mercados nacionales pudiera facilitar también una reorientación del esfuerzo industrial, en favor de una mayor integración vertical de la industria frente al crecimiento "horizontal" o "en extensión" que la caracterizó en el pasado.

/Cuadro 42

Cuadro 42

AMERICA LATINA: PROYECCION HIPOTETICA DE LA DEMANDA Y OFERTA DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS BAJO CONDICIONES DE DUPLICACION DEL PRODUCTO INTERNO

(Millones de dólares a precios de 1960)

Demanda total	118 050	Oferta total	118 050
Demanda interna	116 800	Producción interna	106 700
Bienes de consumo	56 000		
Bienes de capital	14 300	Importaciones (de fuera de la región)	11 350
Productos intermedios	46 500		
Demanda externa (de fuera de la región)	1 250		
(Intercambio intrarregional)	(1 500)	(Intercambio intrarregional)	(1 500)

Fuente: Véase las notas correspondientes en el anexo estadístico.

Además, tan pronto como se extienden las consideraciones a una diferenciación en las perspectivas de crecimiento de las distintas ramas de la actividad manufacturera, se hace presente ese otro factor que se ha señalado como una de las preocupaciones incorporadas a la nueva política de desarrollo que se viene insinuando en América Latina: la redistribución progresiva del ingreso.

Aunque no afecte tanto la estrucutra industrial en términos de las categorías más amplias de manufacturas de consumo, bienes de capital y productos intermedios, los objetivos de redistribución - en la medida que se vayan materializando - influirán poderosamente en la composición interna de las primeras y particularmente sobre aquellas ramas que en el pasado se venía calificando como "vegetativas". La importancia que desde este punto de vista pueda tener el esfuerzo redistributivo acaso pueda evaluarse mejor con auxilio de algunos cálculos hipotéticos adicionales.

/En la

En la sección relativa a la disponiblidad de productos manufacturados, dentro del capítulo II, hubo oportunidad de recoger algunas de las informaciones disponibles acerca de la composición del consumo en sectores de la población latinoamericana de distintos niveles de ingreso, aunque limitados por lo general a consumidores urbanos. Apoyándose en esos antecedentes fragmentarios y en otros, se formuló allí una hipótesis más general acerca del nivel y composición del consumo privado por estratos de ingreso, referida al año 1960.

Conviene resumir brevemente los resultados principales de aquellos cálculos a fin de facilitar las consideraciones que se formularán a continuación. En primer lugar, las encuestas de ingresos y gastos de consumidores efectuadas en varios países de la región ponen de manifiesto la alta proporción del consumo total que suelen absorber los gastos de alimentación; 60 por ciento en los tramos de ingresos inferiores comprendidos en una encuesta de la Argentina y 23 por ciento en el tramo más alto de ingresos; límites de 59 y 32 por ciento en una encuesta a familias obreras en Chile; límites de 45 y 36 por ciento en el caso de familias de empleados y de 60 y 40 por ciento en el de familias obreras en otra encuesta similar efectuada en Colombia, etc. Por otra parte, combinadas ésas y otras informaciones parciales con las estimaciones acerca de la disponibilidad de productos manufacturados, se formuló una hipótesis sobre el nivel y la estructura del consumo distinguiendo tres sectores de la población: un estrato inferior, que comprendería la mitad de la población latinoamericana y al que correspondería 16 por ciento del ingreso y 19 por ciento del consumo total; otro intermedio, que incluiría el 45 por ciento de la población y absorbería 50 por ciento del ingreso y 52 por ciento del consumo y uno alto, formado por el 5 por ciento de la población y que comprendería 34 por ciento del ingreso y 29 por ciento del consumo.

Conforme a esa hipótesis, el consumo total por habitante del primer estrato equivaldría a unos 126 dólares por año, de los cuales 94 corresponderían a alimentos y apenas 17 dólares anuales al consumo de manufacturas no alimenticias, distribuidas a su vez en 7 dólares de productos textiles y vestuarios y 10 al año por persona de otras manufacturas de consumo corriente. En el segundo estrato, de un consumo total por habitante de

/376 dólares

376 dólares anuales, 183 corresponderían a alimentos y 92 a manufacturas no alimenticias (37 en vestuario, 45 en otras manufacturas de uso corriente y 10 en productos industriales de consumo duradero). Por último, en el tercer estrato el consumo anual por persona alcanzaría a unos 2 000 dólares, con una elevada participación del consumo de manufacturas no alimenticas: 820 dólares por año, en comparación con 280 que correponderían a alimentos - elaborados y no elaborados - y 900 a servicios de distinta índole; además el total de productos industriales se clasificaría en 200 dólares anuales de productos de vestuario, 335 de manufacturas no alimenticias y 285 de bienes de consumo duradero.

La escasa participación en el consumo de productos manufacturados a que pueden aspirar amplios sectores de la población latinoamericana en las actuales condiciones de nivel y distribución del ingreso, queda comprobada igualmente a través de las cifras de consumo medio en unidades físicas de algunos productos manufacturados importantes, seleccionados entre aquellos que constituyen típicamente manufacturas de consumo difundido. Así por ejemplo, como se recordará de los antecedentes que se presentaron también con mayor detalle en el capítulo II, el consumo aparente por habitante de fibras textiles de toda clase alcanza apenas a 4.1 kilógramos anuales por persona, y el de papel de diarios a 3.2 kilogramos al año por habitante, como promedios del conjunto de América Latina.

Aunque se trate de bienes que en general tienden a mostrar una baja elasticidad-ingreso de demanda, es obvio que una redistribución del ingreso en favor de los sectores menos favorecidos de la población tendría, por lo menos en un período de transición, efecto muy poderoso sobre la expansión de esa demanda. Recurriendo una vez más a informaciones fragmentarias, acerca de la elasticidad de demanda por grupos específicos de productos, podrían elaborarse con fines puramente ilustrativos algunas hipótesis sobre la forma en que podría modificarse la estructura actual del consumo, así como acerca de los niveles absolutos que podrían alcanzarse bajo condiciones de duplicación del producto interno, teniendo presentes los otros supuestos que se han señalado.

Los resultados de elaboraciones de esa naturaleza - cuya metodología se explica detenidamente en el anexo estadístico - se muestran en el

/Cuadro 43

cuadro 43. En la primera parte de él, las proyecciones corresponden simplemente a la aplicación de coeficientes de elasticidad referidos - para cada estrato de ingresos - a cada uno de los componentes principales del consumo, suponiendo que el consumo total de los tres estratos aumentara en igual proporción, es decir, en la hipótesis de que se mantuvieran las características presentes de distribución del ingreso. En la segunda parte además de efectos similares originados en la distinta elasticidad de demanda de cada grupo de bienes y según el estrato que corresponda, se incorpora la hipótesis de que tuviese lugar una redistribución significativa del ingreso. Dada la naturaleza puramente ilustrativa de estas hipótesis, no tendría sentido entrar en un análisis detenido de la intensidad y modalidades que pudiera asumir la redistribución en el contexto de las condiciones sociales, económicas y también políticas en que podría operar; al margen pues del "realismo" que pudiera atribuirsele, se ha supuesto que su alcance llegara hasta el puesto de mantener constantes los niveles absolutos de consumo por habitante en el estrato de altos ingresos, en tanto que del aumento del con consumo total participarían por igual los estratos de ingresos medios y bajos, lo que de hecho significa asignar al último un crecimiento mucho mayor en relación con sus niveles presentes.

Como puede deducirse del cotejo del cuadro 43, la elasticidad media del consumo de manufactura respecto al consumo total no sería fundamentalmente distinta si tenía o no lugar un proceso de redistribución del ingreso: en uno y otro caso llegaría a representar alrededor de un tercio del consumo total en el período futuro, en comparación con poco más de 27 por ciento en 1960, como consecuencia de la mayor elasticidad media en la demanda de manufacturas frente a la de otros tipos de bienes y servicios, y de cierta compensación en los efectos de la redistribución. Este último se explica porque la redistribución del ingreso, de una parte, afectaría negativamente al sector que exhibe la mayor participación del consumo de manufacturas en su consumo total, mientras de otra permitiría un aumento sustancial del consumo de productos industriales del estrato de ingresos más bajos, que al presente registra niveles muy exiguos (la participación de las manufacturas no alimenticias en el consumo total de este estrato aumentaría desde 13 por ciento en 1960 a cerca de 18 por ciento en el

/Cuadro 43

Cuadro 43

PROYECCION HIPOTETICA DE LA COMPOSICION DEL CONSUMO POR ESTRATOS DE POBLACION SEGUN NIVELES DE INGRESO

(Millones de dólares de 1960)

	Estratos de bajos ingresos	Estratos de niveles intermedios de ingresos	Estratos de altos ingresos	Total
A. Supuesto el mantenimiento de las características actuales de la distribución del ingreso				
Consumo total	24 500	66 000	37 500	128 000
Alimentos	16 000	26 000	4 200	46 200
Elaborados				31 200
No elaborados				15 000
Manufacturas no alimenticias	4 300	19 600	16 000	39 900
Textiles, calzado y vestuario	1 800	6 600	3 000	11 400
Otras manufacturas de uso corriente	2 500	9 500	5 500	17 500
Bienes de consumo duradero	-	3 500	7 500	11 000
Servicios	4 200	20 400	17 300	41 900
Total de manufacturas				(54 900)
a) Alimenticias				(15 000)
b) No alimenticias				(39 900)
B. Incluida una hipótesis de redistribución del ingreso				
Consumo total	39 000	61 000	28 000	128 000
Alimentos	19 500	25 000	3 900	48 400
Elaborados				32 400
No elaborados				16 000
Manufacturas no alimenticias	10 600	17 500	11 500	40 100
Textiles, calzado y vestuario	3 900	6 100	2 800	12 800
Otras manufacturas de consumo corriente	5 700	8 700	4 700	19 600
Bienes de consumo duradero	1 000	2 700	4 000	7 700
Servicios	8 900	18 500	12 600	39 500
Total de manufacturas				(56 100)
a) Alimenticias				(16 000)
b) No alimenticias				(40 100)

/período a

período a que se refieren las proyecciones, a la par que los niveles absolutos de consumo total por persona en este estrato aumentarían desde 126 a más de 270 dólares anuales).

Pero si bien serían similares los niveles globales de consumo de productos manufacturados en las dos hipótesis, su composición por tipos de productos resultaría ser muy diferente según se diese o no el proceso redistributivo. En un caso, se acentuaría preferentemente la expansión de la demanda de bienes de consumo duradero, en tanto que en el otro los efectos dinámicos de la demanda se dejarían sentir también con intensidad sobre los productos de las industrias alimenticias, los productos textiles, calzado y vestuario, y otras manufacturas de uso corriente, en la medida que queda ilustrada en el cuadro referido.

El carácter más bien mecánico de estos cálculos pudiera dejar la impresión de que hay efectivamente una alternativa entre crecimientos ulteriores asociados o no a una redistribución del ingreso. Sin embargo, otras consideraciones llevarían muy probablemente a concluír que a partir de las condiciones presentes por lo menos en varios países de América Latina no hay tal alternativa, y que algún grado de redistribución - por mucho que se aparte de estas ilustraciones puramente hipotéticas - resulta ser un requisito fundamental del desarrollo futuro.

Se trata, en suma, de una serie de factores que potencialmente pueden ser determinantes no sólo de las exigencias globales de crecimiento industrial sino también de la estructura a que tendría que ir ajustándose la industria manufacturera. No es fácil traducir la serie de hipótesis que se ha venido formulando en términos de las necesidades de expansión que quedarían planteadas a cada una de las principales ramas de la actividad industrial, sobre todo por lo que toca al origen sectorial de las manufacturas intermedias, a los campos en que se concentraría preferentemente la sustitución de importaciones y a las líneas que pudieran desarrollarse con vistas a la exportación manufacturera hacia otras áreas.

El cuadro 44 muestra una hipótesis al respecto, aunque con fundamentos aun más débiles que los que han servido de apoyo a los cálculos hipotéticos anteriores. En el mismo cuadro se compara la estructura de la producción manufacturera, en términos de la composición porcentual del valor bruto

/Cuadro 44

Cuadro 44

HIPOTESIS SOBRE EL CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES RAMAS INDUSTRIALES a/ QUE SE ASOCIARIAN A LA DUPLICACION DEL PRODUCTO INTERNO

	Valor bruto de la producción (millones de dólares de 1960)		Composición porcentual		Crecimiento (1960=100)
	1960	Proyección	1960	Proyección	
Alimentos, bebidas y tabaco	13 900	22 400	29	21	161
Textiles, calzado y vestuario	7 700	16 700	16	16	217
Madera y muebles	1 600	3 400	3	3	213
Papel e imprentas	2 250	5 900	5	6	262
Químicas y derivados del petróleo	6 850	19 670	14	19	287
Minerales no metálicos	1 800	3 800	4	3	211
Mecánicas y metalúrgicas	10 500	28 070	22	27	267
Otras	3 300	5 600	7	5	170
Totales o promedios	47 900	105 550	100	100	220

a/ Excluida la exportación de productos industriales a otras áreas; incluida la proyección del intercambio entre los países de la región.

de la producción, que se registró en el año 1960 con la que exhibiría este sector bajo las condiciones de los numerosos supuestos que han venido formulándose, así como los conocimientos que tendrían que alcanzar las principales agrupaciones de la actividad industrial.

Esa anticipación burda acerca de las exigencias de crecimiento que podrían quedar planteadas a la industria en su conjunto y a sus principales ramas también podría traducirse, aunque parcialmente, en términos de las necesidades de expansión que pueden involucrar respecto a determinados sectores industriales específicos. Procurar de ese modo ciertos elementos de anticipación acerca de la intensidad que tendría que mostrar el desarrollo, por ejemplo, de la industria siderúrgica, de ciertos sectores importantes de la industria química, de las industrias mecánicas y otras, contribuiría en mucho a facilitar las decisiones nacionales y regionales teniendo en cuenta las ventajas de economías de escala, especialización y en general de productividad y eficiencia, en relación con modalidades alternativas para su instalación o ampliación.

/Lo anterior

Lo anterior parece suficiente para ilustrar la magnitud y naturaleza de las nuevas exigencias que parecen plantearse a la industria manufacturera dentro de la política general de desarrollo que viene esbozándose en América Latina. Como se ha dicho, la responsabilidad del sector industrial no puede limitarse a responder pasivamente a esas exigencias. Así, por ejemplo, la aceleración del ritmo de crecimiento del ingreso por habitante no es simplemente un "dato" que haya de tomarse en cuenta en las previsiones del desarrollo industrial, sino un objetivo en cuyo cumplimiento correspondería a la industria un papel decisivo, sobre todo si se tiene en cuenta el debilitamiento de otros factores que en el pasado constituyeron importantes estímulos dinámicos. Igual ocurre con la redistribución del ingreso, que no sólo interesa desde el punto de vista de sus consecuencias sobre la composición de la demanda de productos manufacturados, sino que lleva también a considerar las formas en que habría de contribuir la industria, mediante cambios en la distribución del propio ingreso generado en las actividades manufactureras o mediante transferencias a otros sectores por vías como la de una progresiva modificación en la estructura de precios relativos.

De otra parte, intensidad y modalidades de crecimiento industrial como las que han quedado apuntados, parecen condiciones ineludibles para que la industria pueda desempeñar también un papel positivo frente a esa otra gran responsabilidad del desarrollo latinoamericano: la de ofrecer suficientes oportunidades de empleo productivo al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo. A lo largo del período aproximado a que se han referido las proyecciones hipotéticas anteriores, la población activa del conjunto de la región aumentará en unos 25 millones de personas, de los que probablemente no menos de 18 millones irán a incrementar la disponiblidad de fuerza de trabajo en los centros urbanos. En consecuencia, el objetivo mínimo de mantener la participación actual del empleo industrial en el conjunto de la ocupación urbana (27.2 por ciento) obligaría a absorber en el sector manufacturero unos 4.9 millones de personas más. Ello representaría un aumento de 52 por ciento respecto a los niveles presentes de ocupación industrial.

/Aunque se

Aunque se concluyese en la preferencia deliberada - siempre que se den alternativas razonablemente comparables - de aquellas técnicas de producción de mayor densidad de mano de obra, no cabe duda que muchos de los nuevos desarrollos corresponderían necesariamente a actividades de escasa capacidad de absorción de fuerza de trabajo. Así ocurrirá, por ejemplo, con muchas de las industrias orientadas a la exportación a otras áreas o de las que tengan activa participación en el proceso de integración regional, además del debilitamiento general de esa capacidad de absorción que caracteriza la creciente importancia relativa de las industrias de bienes de capital y productos intermedios, en desmedro de las que producen principalmente bienes de consumo no duradero.

No es difícil anticipar, a la luz de esas consideraciones, que la acentuada tendencia registrada en el pasado hacia un desplazamiento relativo del empleo artesanal por la ocupación fabril propiamente dicha, continuará también haciéndose presente con fuerza en el futuro próximo. Ello podría significar que dentro de los próximos 10 o 15 años la participación del empleo fabril en el total de la ocupación manufacturera llegue a representar alrededor del 60 por ciento, lo que a su vez querría decir que de los 4.9 millones de personas en que aumentaría este último, sólo 1.2 millones irían a incrementar la ocupación artesanal, mientras el empleo fabril tendría que aumentar en 3.7 millones, es decir, en 76 por ciento respecto a los niveles presentes. Ante las grandes diferencias de productividad entre una y otra forma de ocupación manufacturera, se comprende que sólo un ritmo de expansión industrial como el previsto en las proyecciones hipotéticas que se han descrito sería capaz de conciliar las necesidades globales de absorción de mano de obra con un aumento razonable en los niveles de productividad por persona ocupada.

Conviene destacar el papel estratégico que desde este punto de vista corresponde a aquellas ramas de la actividad industrial que se orientan principalemtne a la producción de manufacturas de consumo no duradero, siempre, cuando tuviese lugar un proceso de redistribución del ingreso latinoamericano. A falta de un crecimiento menos dinámico de esas ramas, es probable que continuará declinando la participación de la industria en la ocupación urbana y acentuándose, en consecuencia, los problemas de

/desocupación abierta

desocupación abierta y disfrazada de una parte importante de la fuerza de trabajo. Se trata de actividades en que, junto a una relación producto-capital más favorable, se registran al presente márgenes relativamente amplios de capacidades no utilizadas, factores ambos que están llamados a facilitar el financiamiento del conjunto de la expansión industrial, reservando una mayor proporción de los recursos que habrán de movilizarse para orientarlos hacia aquellas líneas de más alta densidad de capital y mayores exigencias de inversión por persona ocupada.

Tales son, en su sentido muy general, algunas de las principales tareas que parecen quedar entregadas a la responsabilidad del desarrollo industrial de los próximos años. Su anticipación, aunque sea en términos altamente hipotéticos, puede ser útil a fin de promover los instrumentos y definir las políticas que puedan ser más eficaces para realizarlo.

2. La integración regional como requisito del desarrollo industrial futuro

A la luz de las exigencias apuntadas acerca de la probable intensidad y algunas de las modalidades del desarrollo industrial de América Latina en los próximos años, parece deseable un grado creciente de integración económica regional no sólo como objetivo, sino también como instrumento fundamental. Si no hay arreglos eficaces en esa materia, la continuación del proceso de industrialización y su aceleración en consonancia con las nuevas necesidades tropezaría con obstáculos difícilmente superables. Aunque los fundamentos de una conclusión de esta naturaleza, esbozados en secciones anteriores, hacen innecesario insistir sobre ellas, interesa destacar una vez más por lo menos dos de los aspectos esenciales. Se trata, en primer término, de las consecuencias que supondría una nueva reducción de los coeficientes nacionales de importación. Esa reducción, juzgando por los cálculos hipotéticos que se han presentado, llevaría a muchos países de la región a niveles difícilmente compatibles con la dimensión de sus respectivos mercados, con la etapa de industrialización a que han alcanzado hasta el presente e incluso con su constelación de recursos naturales. La contribución que pudiera ofrecer la expansión de nuevas líneas de exportación a otras áreas - principalmente de productos

/manufacturados - es

manufacturados - es importante, pero de una parte queda condicionada a la decisión de los países más avanzados de facilitar efectivamente el acceso a sus mercados, y de otra no es un objetivo totalmente independiente de la integración, en la medida en que esta última sea requisito importante a fin de acrecentar la eficiencia de la industria latinoamericana y mejorar su aptitud para participar en los mercados internacionales en condiciones competitivas.

El otro aspecto que interesa señalar una vez más es que, salvo contadas excepciones temporales, todos los países de la región han venido enfrentando en forma más o menos simultánea crecientes obstáculos en su proceso de industrialización que tenderían a acrecentarse en el futuro. Ello significa que, pese a las diferencias que registran en su grado presente de desarrollo industrial y económico general, la integración se plantea ante todos con similar urgencia.

Los propios hechos han venido demostrando, sin embargo, que el camino hacia ese objetivo no está tampoco exento de escollos. Circunscribiendo el problema a los productos industriales, de la experiencia recogida hasta ahora parecen desprenderse por lo menos dos factores básicos de preocupación que frenan la adopción de decisiones de mayor alcance: en primer término, la incertidumbre acerca del efecto que podría tener sobre la industria existente el establecimiento en plazo relativamente corto de un efectivo mercado común regional u otro esquema de integración de alcance similar; en segundo lugar, la incertidumbre acerca de las consecuencias que pueden derivar de las apreciables diferencias en el grado de desarrollo industrial de los distintos países, y por lo tanto de su diferente aptitud para aprovechar las ventajas que derivarían de la integración. Aunque este estudio no puede adentrarse en un análisis sistemático de los problemas de la integración, parece pertinente recoger a propósito de tales preocupaciones, cuyas proyecciones sobre el desarrollo industrial futuro son fundamentales, algunos de los antecedentes examinados en secciones anteriores que pudieran contribuir a precisar su alcance.

Por lo que toca a la industria existente, sus perspectivas en el marco de una integración regional dependerían, como es lógico, de la naturaleza de los esquemas concretos de integración que se pongan en

/vigor y

vigor y de la magnitud de las diferencias de costos y precios de los productos manufacturados en los distintos países.

Este último aspecto ha quedado ilustrado, al menos parcialmente, en capítulos anteriores. Los análisis comparativos presentados llevan a concluir, en primer lugar, que hay marcadas diferencias entre los distintos países en la estructura de precios de los productos manufacturados. Aunque tales diferencias sean en parte atribuibles a factores distintos de los costos propiamente dichos (aranceles, impuestos indirectos, niveles de utilidad), es probable que también reflejen efectivamente apreciables diferencias de costos. En segundo lugar, como es lógico, en los niveles generales de los precios de las manufacturas influyen decisivamente los tipos de cambio; a los cambios vigentes del comercio exterior, hay países en los que los precios son inferiores en su conjunto, pues a los cambios de paridad, aparecerían con ventajas en algunas categorías de productos y desventajas en otras. Finalmente, en muchos casos, las diferencias parecen suficientemente amplias como para exceder hasta los costos actuales relativamente altos del transporte para el comercio recíproco.

Esas indicaciones generales necesitan complementarse con otras más concretas, relativas a sectores determinados de la actividad industrial. A este respecto, un documento de la CEPAL[11/] señala que, en un caso como el de la siderurgia, las condiciones favorables que reúnen varios países de la región no determinarían para algunos de ellos ventajas de localización suficientes para compensar los costos de transporte, pero que en cuanto a las empresas existentes otros factores - tamaño de las plantas, economías de escala, grado de especialización y eficiencia de operación - hacen mucho más pronunciadas las diferencias en los costos de producción. Ejemplos similares podrían encontrarse en relación con otras actividades manufactureras.

En las condiciones descritas, una liberalización amplia del intercambio recíproco de productos manufacturados parecería ser un factor que llevaría

---

11/ Contribución a la política de integración económica de América Latina (E/CN.12/728).

/a importantes

a importantes reordenamientos de la industria existente. Tales reordenamientos podrían asumir más de una forma, y en particular podrían canalizarse en dos direcciones principales, siempre en el supuesto de que se superaran las distorsiones cambiarias: hacia una especialización muy extendida de la producción industrial de cada país, sacrificando o limitando el crecimiento de aquellas industrias que aparezcan en desventaja y al intercambio recíproco de una amplia gama de manufacturas, o bien, hacia esfuerzos sistemáticos de mejoramiento de la eficiencia y productividad de aquellas líneas de producción más vulnerables a la competencia de las industrias correspondientes de otros países de la región.

Las dos orientaciones aparecen incorporadas - aunque más como política complementaria que como alternativa sobre la que correspondería decidir - en las definiciones que frecuentemente se formulan acerca de los objetivos de la integración. Así, por ejemplo, se ha dicho que la integración introduciría un elemento de competencia que en gran medida ha estado ausente en el desarrollo industrial latinoamericano, debido a los altos márgenes de protección y al elevado grado de concentración de las empresas manufactureras, y en consecuencia obligaría a preocuparse más por la eficiencia y el mejoramiento técnico y organizativo de la industria. También se han señalado las ventajas de la integración desde el punto de vista de las economías de escala y las posibilidades de especialización industrial de los distintos países. Lo primero significa asignar a la integración un papel hasta cierto punto sustitutivo de otras políticas internas que pudieran atender a los mismos fines, pero su eficacia en relación con tales propósitos, no tendría por qué traducirse en un mayor intercambio regional; lo segundo, en cambio, envuelve un objetivo claro de acrecentar el comercio recíproco de manufacturas.

Esos objetivos podrían asociarse en cierto modo a las dos categorías de industrias que suelen agruparse bajo las denominaciones de "tradicionales" y "dinámicas". En las primeras, que en general se caracterizan por tamaños económicos mínimos relativamente bajos y escasa influencia de las economías de escala, la situación actual de costos y precios provendría más de factores institucionales que de sus características técnico-económicas intrínsecas en relación con la limitación de los mercados nacionales; en consecuencia

/bastaría que

bastaría que la integración tuviera respecto a ellas una influencia indirecta, una suerte de papel catalizador que ayudase a remover los factores institucionales adversos.[12/] En las segundas, en cambio, se trataría de promover efectivamente la especialización y el intercambio en escala regional.

Aunque los dos objetivos no tendrían por qué resultar contradictorios, es probable que su simultaneidad determine dificultades mayores al tratar de expresarlos en función de los arreglos y esquemas concretos que se seleccionan para realizar la integración. En la medida en que afecten a la industria existente, serán mayores las resistencias encaminadas a obstaculizar las decisiones políticas que requieren esos arreglos, o a aumentar las presiones para incorporar cláusulas de excepción y salvaguardia que pueden esterilizar grandemente su eficacia, incluso respecto a las industrias que efectivamente interesan desde el punto de vista de las posibilidades reales de intercambio.

12/ Se trata, por cierto, de una generalización y simplificación extremas, ya que, incluso con relación a este tipo de industrias, suele asignarse a la integración un papel de mayor alcance. "La falta de especialización aumenta sustancialmente los costos de producción e impide aprovechar debidamente las ventajas en costos comparativos que podrían tener las industrias latinoamericanas, así como los beneficios que derivarían del intercambio basado en una división del trabajo más amplia y racional", ha comentado S. Macario, quien agrega: "Prueba de ello es la escasa importación de bienes manufacturados de consumo que efectúan los países más industrializados de América Latina. En efecto, la importación registrada (excluido el contrabando) de tejidos de algodón en dichos países es prácticamente nula a causa de los gravámenes y otras restricciones francamente prohibitivas, lo que ha llevado a las industrias textiles nacionales a una extrema diversificación y falta de especialización, con el consiguiente efecto adverso sobre su eficiencia y posibilidades de exportación. Los tejidos de algodón, además de no importarse, tampoco se exportan, salvo en cantidades marginales. En contraste, los países industrializados, con una industria textil más desarrollada y eficiente, no sólo exportan sino que también importan grandes cantidades de esos tejidos. Así, en 1959 el conjunto de los países miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) [hoy Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD)] exportó el 19.2 por ciento de su producción textil algodonera e importó la equivalencia del 17.2 por ciento. Para el Reino Unido esos porcentajes fueron respectivamente el 22.8 por ciento y el 39.2 por ciento". (Santiago Macario, "Proteccionismo e industrialización en América Latina", loc.cit., p. 82 y nota 47.)

/Aun así,

Aun así, acaso no sea enteramente correcto exagerar la amplitud y alcances del efecto que la integración industrial puede tener sobre las empresas existentes. Al abordar más a fondo este aspecto, el documento antes aludido[13/] sugiere la distinción entre cinco tipos de empresas que quedarían expuestas a sus consecuencias en condiciones muy diferentes: i) empresas ineficientes, pero que escapan a la competencia por el carácter local del mercado o irregular de la demanda; ii) empresas ineficientes, pero capaces de renovar sus métodos o cambiar sus productos por su propia iniciativa y recursos, bajo el estímulo de la competencia; iii) empresas ineficientes e incapaces de reaccionar por sí mismas al estímulo de la competencia, pero recuperables mediante programas especiales de asistencia técnica y financiera; iv) empresas ineficientes e irrecuperables, aunque algunas de ellas hayan de mantenerse mientras persistan factores de "seguridad nacional", "equilibrio industrial" u otras consideraciones no económicas que lo justifiquen; v) empresas ineficientes e irrecuperables que deberán ser sustituídas.

Se concluiría de tales consideraciones que los sacrificios en términos de empresas y capacidades productivas ya instaladas podrían ser bien limitados, tanto más cuanto más amplia fuese la acción que proyecten las mecanismos específicos de integración en relación con programas concretos de asistencia financiera y técnica a esas empresas.

Es probable que bajo tales condiciones también hubiera que prestar cuidadosa atención a los posibles efectos de esos programas desde el punto de vista de los criterios de asignación de los recursos futuros, en términos de la proporción que se oriente hacia la modernización y mejoramiento de la posición competitiva de la industria existente comparada con la que se destine a la ampliación de la base industrial mediante el establecimiento de nuevas industrias.

De los estudios sectoriales disponibles se desprende que buena parte de los problemas de eficiencia de la industria existente radican en aspectos de organización y administración, susceptibles de ser superados sin comprometer una cuantía apreciable de recursos reales que puedan canalizarse hacia otras actividades. Es distinto el caso cuando se trata de reemplazo masivo

---

13/ Contribución a la política de integración de América Latina (E/CN.12/728).

/de equipos,

de equipos, lo que además puede acentuar seriamente los problemas ya agudos de ocupación de mano de obra, a menos que tuvieran lugar dentro de planes más amplios que incorporen nuevos elementos de estímulo al crecimiento industrial mediante la producción interna de aquellos equipos. A esta consideración parece responder la inclusión, entre las "bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial" aprobadas por la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial establecida en el seno de la ALALC, de una consideración específica expresando que la mayor racionalización de la producción debe conciliarse con el grado de ocupación alcanzado, así como con la utilización de los bienes de capital y la capacidad tecnológica disponible.

Estas y otras dificultades derivadas de la consideración de la industria existente llevan a la utilidad de mirar el problema con una perspectiva algo más amplia. Los cálculos hipotéticos presentados en las secciones anteriores ofrecen al respecto algunos elementos de juicio que pueden ilustrar esa visión de más largo plazo. Así, por ejemplo, de ellos se deduce que en un período no mayor de 15 años el aumento del producto industrial representaría una cuantía superior a los niveles actuales de ese producto; en otras palabras, en menos de tres quinquenios habría que crear una nueva corriente de producción manufacturera más importante (de hecho, 130 por ciento mayor en términos de valor agregado) que la que representa toda la industria actualmente existente. Para algunas ramas particulares esa expansión significaría añadir otras capacidades productivas en proporciones todavía muy superiores, o la apertura de iniciativas totalmente nuevas, ya sea en toda la región o en países determinados.

Vista desde el ángulo de lo que la expansión de la industria latinoamericana está llamada a significar en relativamente corto tiempo respecto a sus niveles presentes de producción, sin duda se atenúa la importancia de los efectos adversos que pudiera tener la integración sobre la industria existente, o se facilita su adaptación a las nuevas condiciones. Por la misma razón, cabe atribuir especial prioridad a los instrumentos y arreglos de integración que sean eficaces para promover un desarrollo racional de lo que ha de agregarse en el futuro, e ir conformando progresivamente a través de ellos la nueva fisonomía de la industria latinoamericana que

/en definitiva

en definitiva implica la integración industrial de la región. Esa misma perspectiva puede contribuir a aminorar las resistencias y presiones de los intereses ya consolidados, lo que facilitaría decisiones más rápidas y de mayor alcance en relación con los nuevos desarrollos, sin perjuicio de los reajustes graduales que la industria actual vaya incorporando.

Así viene ocurriendo en los dos esquemas de integración que se encuentran en vigencia. En el caso de Centroamérica, cuyo menor grado de avance industrial atenúa el peso de las consideraciones relativas a la industria existente, los estímulos contemplan de manera explícita ventajas mayores para las industrias nuevas, y tal es el carácter que efectivamente han tenido la mayoría de las iniciativas consideradas como "industrias de integración". En cuanto a la ALALC, además del acento que suele ponerse en la "instalación y desarrollo de industrias de carácter zonal" - lo que sugiere el carácter de industrias nuevas -, la incorporación de productos a las listas nacionales y con mayor razón a la lista común tiende a exluir a aquellos en que varios de los países integrantes cuentan ya con industrias de cierta significación, mientras los acuerdos de complementación parecen también responder mejor al impulso de nuevas iniciativas.

No obstante las ventajas que una distinción entre la industria existente y las exigencias de expansión que cabe anticipar para el futuro próximo parecería ofrecer para el examen de las alternativas de la política de integración industrial es preciso reconocer que se trata en gran medida de una diferenciación arbitraria. Una parte apreciable de esa expansión correspondería a las denominadas industrias "tradicionales", tanto más si se materializan los esfuerzos para una distribución más progresiva del ingreso, conforme se vio a través de los cálculos hipotéticos que se presentaron con antierioridad. Pero aun en el campo de las industrias "dinámicas" el desarrollo industrial futuro significaría también, sobre todo en los países que han avanzado más en su proceso de industrialización, el crecimiento de actividades ya iniciadas y quizás hasta con un grado apreciable de consolidación.

En este sentido, no puede concebirse el crecimiento industrial ulterior como una mera superposición distinta a lo ya existente y que en consecuencia, puede moldearse enteramente sobre nuevas bases, con independencia de la estructura industrial tradicional. Aun en el caso de aquellas iniciativas

/industriales que

industriales que pudieran considerarse estrictamente "nuevas", en la eficiencia que pudieran alcanzar influiría necesariamente el complejo de sus relaciones con el resto del sector industrial, del que en algún grado dependerían para el abastecimiento de insumos u otros servicios básicos.

Por otra parte, ese carácter "nuevo" de determinadas líneas industriales depende del grado de industrialización alcanzado por los respectivos países. Su amplitud será mucho mayor en aquellos en que el proceso está relativamente retrasado. En los que han cubierto etapas más avanzadas acaso no se encuentren campos adicionales, susceptibles de desarrollarse en plazo razonable, en los que no existan ya al menos ciertos embriones más o menos evolucionados de esas nuevas líneas. En este sentido, pudiera considerarse que las diferencias en los avances logrados hasta el presente por el esquema de la integración centroamericana y de la ALALC responden hasta cierto punto - además de otros factores importantes - a las características industriales de los países que los integran y al distinto grado de oportunidades que ofrecen para nuevos desarrollos que no comprometan a la industria ya existente.

Las mismas consideraciones ponen de manifiesto lo urgente de fortalecer los esfuerzos de integración industrial. Mientras más tiempo transcurra, mayor será el número de actividades manufactureras cuyos problemas hayan de asimilarse a los de la industria existente - aunque sea de desarrollo incipiente - y menores por lo tanto las posibilidades de acentuar las medidas encaminadas al desarrollo racional de iniciativas propiamente nuevas. Acaso la industria automotriz constituya un buen ejemplo a este respecto. En el curso de pocos años, el Brasil ha llegado a sustituir prácticamente todas sus importaciones de vehículos automotores, con la manufactura interna también casi total de sus partes y componentes, y la Argentina ha alcanzado también altos niveles de producción. Aunque se trata de los dos países de la región que cuentan con los mayores tamaños de mercado interno, su dimensión absoluta dista de ser suficiente para aprovechar las fuertes economías de escala que caracterizan a esta actividad, sobre todo teniendo en cuenta que se ha instalado un número relativamente alto de empresas. Simultáneamente se viene estimulando

/la producción

la producción o armaduría de vehículos en otros países latinoamericanos, incluídos México, Colombia, Chile, Venezuela y El Salvador, este último con vistas al mercado integrado centroamericano. Procesos similares de extensión a nuevos países de actividades industriales que en ninguno de ellos aprovechan plenamente las ventajas de la especialización y la producción en gran escala se observan en varios campos de las industrias químicas y de la industria siderúrgica.

A obstáculos de la naturaleza que se ha señalado se superpone el segundo tipo de preocupaciones a que se aludió en párrafos iniciales de la presente sección: la incertidumbre acerca de las consecuencias que pueden derivar de las apreciables disparidades en el grado de desarrollo industrial de los distintos países, en términos de las diferencias de aptitud que ello puede significar para aprovechar las ventajas de la integración.

Se trata ciertamente de una evaluación fundamental, sin la cual se hacen más difíciles las decisiones políticas que parecen imprescindibles para acelerar el proceso. Es también un problema muy complejo, cuya respuesta requeriría la consideración simultánea de numerosos aspectos, incluídos algunos para los que probablemente no se dispone de elementos suficientes de información. Sobra decir que tal cosa escapa a los fines y posibilidades del presente estudio, aunque acaso se justifique alguna exploración preliminar apoyada en los cálculos hipotéticos que han venido presentándose. Al hacerlo, conviene dejar de lado - en los términos expuestos - el problema ya mencionado de las repercusiones eventuales de la integración sobre la industria existente, para centrar la atención en las perspectivas que podría abrir el desarrollo futuro, reconociendo con ello que no es suficiente que los arreglos de integración eviten perjudicar lo ya existente, sino que es necesario además que sean eficaces para que se alcance un reparto equilibrado de sus frutos adicionales.

Conviene puntualizar ante todo que las diferencias entre los distintos países latinoamericanos que son pertinentes a estos efectos no se circunscriban a sus respectivos grados de industrialización, a la base industrial con que han llegado a contar, sino que se extienden también a otros factores cuya influencia sobre el desarrollo industrial ha quedado demostrada en

/capítulos anteriores.

capítulos anteriores. Se trata, en particular, del tamaño absoluto de su población y el nivel medio de ingreso por habitante - es decir, de las dimensiones de los mercados nacionales correspondientes -, así como del grado de urbanización y el coeficiente de importaciones. Entre éstos, pudiera considerarse que la urbanización interesa más como factor explicativo del proceso industrial pretérito que como determinante de la industrialización ulterior, ya que en los marcos de una política planificada de desarrollo es probable que ya no constituyera un factor autónomo sino una respuesta más bien pasiva a las exigencias del propio desarrollo.

Limitada así la consideración a los factores restantes, cabría distinguir dentro de América Latina algunas situaciones típicas, que relacionan el grado de industrialización logrado hasta el presente con la población, el ingreso medio por persona y la importancia relativa del sector externo en los respectivos países. De este modo, podría considerarse un primer grupo de países formado por los de mayor población, grado más avanzado de industrialización y coeficiente de importaciones relativamente bajo. De él formarían parte la Argentina, el Brasil y México, en los que el producto interno conjunto alcanzaría a uno 68 000 millones de dólares anuales, el producto industrial a unos 17 000 millones y las importaciones a alrededor de 4 300 millones. El segundo grupo estaría constituido por Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. Lo caracterizarían las dimensiones intermedias de sus mercados nacionales, un grado algo más bajo de industrialización y un coeficiente promedio de importaciones mucho más alto que en el primer grupo, si bien con diferencias todavía acentuadas entre los países que lo componen. Las cifras correspondientes a su producto total, producto industrial e importaciones serían respectivamente 22 000, 3 400 y algo más de 3 000 millones de dólares anuales. Finalmente, en un tercer grupo quedarían comprendidos Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay, cuyo producto interno conjunto sería de unos 6 000 millones de dólares por año, su producto industrial unos 700 millones y sus importaciones anuales unos 940 millones. La misma agrupación podría asociarse a diferentes estructuras del sector de la industria manufacturera, en términos de la participación relativa de las manufacturas de consumo corriente, de

/carácter intermedio,

carácter intermedio, de consumo duradero y de bienes de capital, tal como ha quedado tipificada en otras secciones.

Como paso siguiente, convendría volver a tomar en relación a este aspecto los resultados de los cálculos hipotéticos formulados en secciones anteriores acerca de lo que podría ocurrir, bajo condiciones de duplicación del producto latinoamericano, con la capacidad para importar desde otras áreas y las consecuentes exigencias de intercambio de manufacturas entre los países de la región. Entonces se estimó que frente a una demanda potencial de importaciones superior a 16 000 millones de dólares anuales, las corrientes tradicionales de comercio ofrecerían una capacidad para importar de poco más de 11 300 millones, lo que significaría una "brecha" en el comercio exterior latinoamericano del orden de los 5 000 millones de dólares anuales. Las hipótesis formuladas entonces suponían que ese déficit potencial podría cubrirse mediante la exportación de manufacturas a otras áreas (1 250 millones), la sustitución de importaciones de algunos productos primarios (750 millones) y un esfuerzo de sustitución de importaciones de productos manufacturados por una cuantía equivalente a 3 000 millones de dólares, la mitad de la cual tendría lugar en los marcos de cada mercado nacional y los 1 500 millones de dólares restantes bajo los arreglos de integración industrial de la región.

Podrían añadirse ahora nuevas hipótesis que ilustraran la forma en que esas proyecciones pudieran clasificarse conforme a los grupos de países que se han señalado. Para ello sería necesario comenzar por la referencia básica relativa al crecimiento del producto. En este sentido, por muy eficaces que fueran los instrumentos de la integración regional desde el punto de vista del reparto equitativo de sus frutos, subsistirían numerosos factores internos que en definitiva determinarían distintos ritmos nacionales de crecimiento, aunque las diferencias quizás fueran menores que en el pasado. Admítase, sin embargo, como mera hipótesis, que por lo menos para los grupos de países aquellas tasas de desarrollo fuesen similares - simplificación que se justifica en cierta medida teniendo en cuenta que en cada grupo quedan incluídos países que en otro tiempo mostraron tasas de desarrollo muy dispares -, de manera que lograran en el mismo período la duplicación del producto interno que se ha tomado como referencia

/para los

para los cálculos. Con igual carácter, admítase también que las distintas categorías pudieran expandir con igual intensidad sus exportaciones tradicionales y participar - facilitadas por el propio proceso de integración - de la exportación de productos manufacturados hacia otras áreas, por ejemplo, en proporción a los respectivos volúmenes absolutos de su producción industrial. Las consecuencias de ambos supuestos se traducirían en que de la "brecha" total de 5 000 millones de dólares anuales, unos 2 600 millones corresponderían al primer grupo de países, 1 900 millones al segundo y 500 millones al tercero.

Para completar la distribución de aquellas cifras generales por grupos de países, haría falta todavía otra hipótesis acerca de la evolución ulterior de los coeficientes de importación de cada categoría o, lo que viene a ser lo mismo, de sus respectivas participaciones en el intercambio intrarregional. Si, como se hizo a propósito de las hipótesis generales, se estimara que en cada caso la mitad de las nuevas sustituciones de importación pudiera tener lugar dentro de los marcos exclusivos de los mercados nacionales, se concluiría en definitiva que las exigencias de intercambio regional que se plantearían a cada categoría serían muy similares para los dos primeros grupos de países[14/] - del orden de los 650 millones de dólares anuales en cada caso - y equivalentes a unos 200 millones de dólares por año para el tercer grupo. En otras palabras, sus respectivos intercambios regionales de manufacturas representarían para el primer grupo entre 11 y 12 por ciento de sus exportaciones totales a otras áreas, 15 por ciento para los países del segundo grupo y una proporción ligeramente mayor para los del tercero.

De este conjunto de hipótesis se deduce que, aunque más o menos sistemáticamente se han venido incorporando supuestos de participación y esfuerzos relativos similares de las distintas categorías de países, las magnitudes absolutas que quedan involucradas para los dos primeros

---

14/ Esta similitud de las cifras tiene su origen en la hipótesis de que en la exportación de manufacturas a otras áreas cada categoría de países participaría en proporciones semejantes a sus respectivos niveles absolutos de producción manufacturera. Bajo ese supuesto, mientras las que corresponderían al primer grupo sumarían unos 1 000 millones de dólares por año, para el segundo sólo representarían 200 millones, lo que en consecuencia acentuaría su necesidad de sustitución de importaciones e intercambio regional.

/grupos son

grupos son muy diferentes a las del tercero. Dicho de otro modo, es difícil que pueda alcanzarse el equilibrio del comercio regional como resultado de transacciones orientadas preferentemente hacia el intercambio entre países de grado muy distinto de desarrollo industrial; por las diferencias que envuelve la propia magnitud absoluta de los respectivos mercados, una parte sustancial del mismo tendría que corresponder a las que se efectúen entre los países de una misma categoría o a lo más entre los dos primeros grupos señalados.

Una conclusión de esa naturaleza no ayudaría a anticipar las diferencias de aptitud de países con distinto grado de desarrollo industrial para participar con éxito en un esquema de integración industrial regional, pero contribuye al menos a ilustrar algunos de los términos en que se plantea el problema. Sus efectos se proyectan incluso sobre las definiciones de las que cabría llamar "industrias de integración", para emplear la terminología utilizada en los esquemas centroamericanos. Si se considera como tales a aquellas en que el aprovechamiento eficaz de las economías de escala, al nivel de la técnica de mayor productividad, supera mucho las dimensiones de los mercados nacionales individualmente considerados, la gama de las "industrias de integración" resulta - como ocurrió antes a propósito de las industrias "nuevas" - muchísimo más amplia en los países pertenecientes a la categoría de menor grado de industrialización que en otros de desarrollo industrial más avanzado. Este hecho no está determinado tanto por el grado de avance industrial en sí mismo, como por la coincidencia bastante estrecha que se registra en América Latina entre ese avance y el tamaño absoluto de los respectivos mercados internos.

Estas consideraciones, siempre que la orientación fundamental sea aprovechar al máximo las economías de escala, van llevando a configurar un cuadro que se caracterizaría por un activo intercambio de manufacturas dentro de cada grupo de países. En un caso extremo - el de los países de menor avance industrial - ese intercambio podría estar formado por una gama bastante extensa de manufacturas; en el otro, por un comercio recíproco aun mayor en términos absolutos, pero más concentrado en torno a productos especializados o de alta complejidad técnica. A ello se superpondría un intercambio generalizado en toda la región de los productos de aquellas

/industrias que

industrias que alcanzan propiamente las características de "industria de integración" en su sentido regional más amplio.

Acaso esa condición de asociar países más homogéneos desde el punto de vista de su avance industrial sea, entre otras, una de las razones que han facilitado los rápidos progresos del esquema centroamericano de integración. El Tratado de Montevideo no prevería la posibilidad de acuerdos subregionales como parte del esquema global de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, aunque después la ha admitido hasta cierto punto con las excepciones bastante liberales a la cláusula de más favor.

Los riesgos de dispensar demasiado el esfuerzo de integración dependerían, en tales condiciones, de la eficacia de los instrumentos para promover aquellas industrias que pudieran considerarse como de integración referidas al ámbito latinoamericano entero. El número de esas actividades no tiene por qué ser limitado. Aunque lo fuese, el volumen absoluto del intercambio a que podrían dar lugar sería sumamente importante.

En cualquier caso, subsiste el problema de la medida en que cada país tendría oportunidades equitativas para participar en el desarrollo de las industrias de integración, ya sea de las que aparezcan como tales al nivel de su respectiva categoría o de las que correspondan propiamente al nivel regional. Su consideración sistemática, sin embargo, escapa a las posibilidades de este estudio, en el que apenas si cabe formular unas cuantas consideraciones generales al respecto.

Como quedó apuntado con respecto a los precios de determinadas manufacturas en varios países de la región, plantear el problema en términos de costos monetarios comparativos bajo las condiciones vigentes en el mercado no lleva muy lejos las posiblidades de análisis. Entre otras cosas, los resultados terminan por depender enteramente de los tipos de cambio que se utilicen para convertir los costos expresados en las respectivas monedas nacionales a alguna unidad monetaria común. Los que están en vigor para efectos de comercio exterior pueden corresponder a sobrevaluaciones o subvaluaciones temporales que no servirían de apoyo a decisiones de gran alcance. Son bien conocidas, por otra parte, las dificultades para determinar con cierta precisión "tipos de cambio de paridad", si es que el concepto mismo fuera útil a estos fines. Así, pues, la evaluación tendría que

/plantearse en

plantearse en términos de "costos reales", que reflejan para una producción determinada la cuantía de recursos físicos que sería necesario utilizar por unidad de producto final.

En las condiciones actuales, para muchas actividades manufactureras existen apreciables diferencias de costos reales entre los distintos países de la región. Tales diferencias provienen, a su vez, por lo menos de tres tipos de factores: unos inherentes a las características de desarrollos circunscritos al ámbito nacional en países de tal disparidad en cuanto al tamaño absoluto del mercado, como ocurre con las escalas de operación y las tecnologías utilizadas; otros que reflejan más bien condiciones particulares de cada país, permanentes o transitorias, como ocurre con la disponibilidad de recursos naturales y el grado de capacitación y habilidad de sus recursos humanos, incluidos los responsables de la promoción y organización de la producción industrial en sentido genérico; otros, en fin, que se vinculan estrechamente al propio grado de industrialización alcanzado hasta la fecha y relacionados con las llamadas "economías externas". Bajo condiciones de una progresiva integración industrial latinoamericana, cabría admitir que los primeros dejarían de ser factores de diferenciación al contarse con un mercado regional. En cuanto a los segundos, los que se refieren a capacitación de mano de obra y personal técnico, pueden considerarse como diferencias susceptibles de superarse en tiempo razonable, siempre que se emprendan esfuerzos de suficiente intensidad y alcance. Por su parte, las diferencias en cuanto a disponibilidad y calidad de otros recursos vendrían a constituir la base de lo que pudiera considerarse como una "especialización natural" de cada país de la región en determinadas líneas de la producción manufacturera, aunque sus efectos se circunscriben a aquellos en que los costos de acopio de las materias primas tienen una incidencia particularmente acentuada.[15/]

Quedaría todavía por ver los efectos del tercer tipo de factores mencionado - el relativo a las economías externas - sobre la capacidad de cada país para participar efectivamente en un proceso regional de integración industrial. A la luz de la experiencia histórica, su influencia parece

---

15/ Acerca de la medida en que cada uno de estos factores influye en ramas industriales determinadas, véase Contribución a la política de integración económica de América Latina (E/CN.12/728).

/fundamental, puesto

fundamental, puesto que las ventajas acumulativas que implican las economías externas suelen mencionarse como una de las explicaciones principales del proceso de concentración del desarrollo industrial registrado en el ámbito internacional y dentro de cada país. En la propia América Latina, como se vio en el capítulo II, la zona metropolitana de Buenos Aires, el Municipio de São Paulo y el Distrito Federal de México concentran más de la tercera parte del valor total de la producción manufacturera de la región. Si así ha ocurrido bajo fuertes proteccionismos nacionales, no costaría mucho anticipar la posiblidad de que ese proceso, a falta de una política eficaz encaminada deliberadamente a impedirlo, tendiera a acentuarse todavía más en un mercado regional integrado, fortaleciendo los centros en que las economías externas son ya mayores y en desmedro de aquellas otras donde el desarrollo industrial está relativamente atrasado.

Esta es una de las razones por las cuales la asociación entre países de muy diverso grado de industrialización para participar conjuntamente en un proceso de desarrollo industrial es difícil que pueda tener lugar dentro de un esquema de funcionamiento automático, en el que las decisiones de localización quedasen entregadas por entero a las condiciones del mercado. De ahí que parezca indispensable algún grado de participación deliberada en el proceso, que en definitiva implica, con mayor o menor profundidad un esfuerzo de planificación del desarrollo industrial en ámbitos que exceden a los estrictamente nacionales. Una modalidad apropiada de acción conjunta de esa naturaleza podría ser necesaria aunque la influencia de las economías externas no fuese muy significativa. En efecto, el aprovechamiento de las oportunidades que un mercado regional integrado pudiera ofrecer a un país, para determinadas manufacturas, no depende sólo de sus ventajas relativas, sino también de su capacidad para reunir los recursos de inversión suficientes para su desarrollo. En consecuencia, a la acción deliberada para asegurarle tales oportunidades tendría que seguir alguna otra forma de acción conjunta, encaminada a facilitar el financiamiento correspondiente a los países cuyas posibilidades de asignación de recursos al desarrollo industrial son más débiles.

/En la

En la medida en que las economías externas sean efectivamente un factor importante, podría considerarse que la reorientación del desarrollo industrial con vistas a una participación equilibrada de los distintos países involucraría algún sacrificio desde el punto de vista de las potencialidades de crecimiento de la región en su conjunto. Sin embargo y prescindiendo de que pudiera tratarse de un "sacrificio" puramente temporal, hay por lo menos otros dos hechos que cabría tener en cuenta y que se relacionan con las dos manifestaciones principales de esas economías externas: el conjunto de servicios (habitación, servicios públicos) y abastecimientos generales (energía, agua) indispensables para el desarrollo industrial, y la proximidad de establecimientos industriales cuyas producciones están estrechamente vinculadas, de tal manera que los suministros de unos son insumos fundamentales para la actividad de los otros.

Aunque el financiamiento de los primeros no tenga por qué recaer normalmente sobre la industria manufacturera y su provisión sea con más frecuencia responsabilidad del sector público, no por ello dejan de representar costos sociales que de un modo u otro deben tenerse en cuenta. Pues bien, a lo largo del acentuado proceso de urbanización experimentado en América Latina han llegado en algunos caso a apuntarse síntomas de que la localización industrial en los centros urbanos tradicionales ha dejado de representar efectivas economías externas en la provisión de esos servicios o está próxima a ello. A menos de emprender un esfuerzo de remodelamiento total de esas ciudades, el alargamiento en las líneas de suministro de los servicios públicos conexos a la vivienda, incluido el transporte urbano, el alejamiento de las fuentes de captación de agua y abastecimiento eléctrico y otros factores, determinan costos crecientes y no decrecientes en el suministro de esos servicios. Para decirlo en términos algo más exagerados: desde el punto de vista de la economía en su conjunto, puede resultar menos costoso crear nuevos centros urbanos en torno a nuevas localizaciones de núcleos industriales, que continúan acumulando industrias en los centros urbanos tradicionales.

/Un desarrollo

Un desarrollo industrial planificado puede asimismo abrir posibilidades para atenuar considerablemente los efectos del segundo tipo de manifestaciones de las economías externas. En la medida en que las decisiones no se circunscriben necesariamente a establecimientos industriales individuales, sino que pueden alcanzar a un conjunto de ellos, cabe proyectar la instalación y desarrollo de "complejos" industriales, en cuyo diseño puede atenderse a lo esencial de las economías externas por lo que toca a las relaciones recíprocas entre esas actividades.

Una ilustración interesante de los factores a que se viene haciendo referencia se encuentra en el plan de desarrollo de la Guayana Venezolana. Se trata allí no sólo de crear un núcleo industrial para el aprovechamiento inmediato de una constelación particularmente favorable de recursos básicos, sino también de mantener la misma localización para una serie de actividades manufactureras derivadas que darán origen a un centro urbano de dimensiones significativas: la población de Santo Tomé de Guayana alcanzaba apenas a 4 000 habitantes en 1950 y aumentó a 42 000 en 1961, estimándose su crecimiento futuro a 115 000 personas en 1966 y a 400 000 habitantes hacia 1975. Aunque la localización de las industrias básicas respondía a los recursos de que se disponía, en la decisión de localizar otras que pudieran haberse desplazado a los centros tradicionales parece pesar la consideración de que, desde el punto de vista de la economía en su conjunto, estos últimos - y particularmente Caracas - no ofrecen ya economías externas significativas con relación a los costos que demanda la instalación de nuevos centros urbanos.

Si se diese efectivamente un fenómeno de esa naturaleza respecto a un número apreciable de los actuales centros industriales de América Latina, ello querría decir que la integración industrial de la región ofrecería la oportunidad para un proceso importante de

/relocalización de

relocalización de la industria latinoamericana, de manera que buena parte del crecimiento ulterior tendiera a desplazarse hacia nuevas localizaciones. El mismo proceso podría tener efectos apreciables sobre la eficiencia de las industrias de integración, si se tiene en cuenta que algunos de los centros tradicionales, al desarrollarse orientados exclusivamente hacia el mercado interno, pueden corresponder a ubicaciones poco propicias a los efectos del intercambio regional.

Desde otro ángulo, aparece así una vez más la necesidad de que los esfuerzos de integración industrial de la región se apoyen en instrumentos que envuelven un grado considerable de planificación, y no exclusivamente en cuanto a los límites estrictos de la política comercial. Así ha ocurrido en gran medida en el esquema centroamericano, y la misma necesidad ha quedado reconocida en los enunciados de las bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial formulados por la correspondiente Comisión Asesora de la ALALC, según los cuales la localización industrial ha de realizarse de una manera programada y conjunta para que la distribución de los beneficios de la integración sea equitativa, teniendo en cuenta las diferentes estructuras y niveles de desarrollo de los países que la integran, ya que los medios y estímulos no deben considerar sólo la eliminación de gravámenes y restricciones al comercio regional, sino "todos aquellos que inciden en un proceso de integración industrial sectorial". En suma, el problema no parece plantearse tanto en términos del reconocimiento de esa necesidad, como de los medios e instrumentos específicos que sean eficaces para atenderla.

/3. Las

3. Las nuevas responsabilidades de la política industrial

De lo expuesto en las secciones anteriores se concluye que, cualesquiera que sean en definitiva las alternativas que parezcan viables, la industria latinoamericana se enfrenta a acentuadas exigencias de desarrollo y a necesidades de reorientación y cambios estructurales de hondo significado. Tales exigencias implican a su vez nuevas y mayores responsabilidades en la definición y aplicación eficaz del conjunto de las medidas e instrumentos que constituyen la política industrial en su sentido más amplio.

Como se vio en el capítulo III, la política industrial tuvo en otro tiempo una influencia apreciable sobre el ritmo y las modalidades del proceso de industrialización en América Latina, pero también ha mostrado deficiencias, sin cuya superación parece difícil que pueda cumplir con eficacia las nuevas responsabilidades. Tratando de generalizar situaciones particulares que a menudo difieren mucho de un país a otro y prescindiendo por el momento de sus características en relación con campos específicos, cabría decir que se ha tratado - más que de una política coherente de conjunto - de una serie de medidas separadas, sin suficiente vinculación; que no ha sido expresada en términos de objetivos claros ni le ha sido dada la continuidad suficiente para eliminar o atenuar la incertidumbre acerca de la estabilidad de las condiciones que ha tendido a crear; que ha carecido de criterios selectivos, de manera que su influencia se ha proyectado en forma más bien indiscriminada sobre el conjunto del sector manufacturero, pero sin llegar a pesar como factor importante en la conformación de la estructura sectorial, y que no siempre ha aparecido suficientemente integrada con el conjunto de la política económica de modo tal que sirviera de impulso más dinámico al proceso de industrialización.

En cambio, esas características de coherencia, continuidad y selectividad, así como su adecuada integración con la política económica general, aparecen ahora como requisitos esenciales de la política industrial con vistas a los nuevos objetivos. El avance en los esfuerzos de planificación del desarrollo económico y social que se registra recientemente facilita el cumplimiento de tales requisitos. En ellos

/habrá de

habrá de encontrarse el marco general de referencia que oriente las decisiones en materia industrial a la luz de perspectivas de largo alcance, así como un equilibrio adecuado de los esfuerzos en este sector y de los que se anticipan para los otros sectores de la economía. Los planes podrán constituir así un instrumento que presuponga la exigencia de armonizar la política industrial con los aspectos más generales de la política económica.

Muchas de las deficiencias anotadas en el desarrollo industrial del pasado y en la propia política de industrialización que se ha seguido son consecuencia casi inevitable de un desarrollo industrial no planificado. En tales condiciones, la distribución de los recursos entre el sector manufacturero y las demás actividades económicas, así como entre las distintas ramas del propio sector industrial, quedó determinada principalmente por las características de mercados cuyas estructuras de precios relativos suelen estar fuertemente distorsionadas y por otros factores de naturaleza más bien institucional. A su corrección tendrá que encaminarse, por lo tanto, una política industrial más activa y debidamente integrada al esfuerzo general de planificación.

Los antecedentes sobre la evolución histórica del proceso de industrialización y las características actuales de la industria, el análisis de la experiencia de la política industrial seguida en el pasado y la anticipación de algunos de los términos en que podría plantearse el desarrollo industrial en los períodos próximos, temas a los que se ha procurado hacer referencia a lo largo de este estudio, pueden resultar útiles para esbozar algunos de los aspectos básicos que cabría tener en cuenta en el perfeccionamiento ulterior de la política industrial. Asimismo podrían contribuir a ir precisando alternativas sobre los instrumentos y modalidades específicas que pudieran atender eficazmente a la serie de problemas que parece involucrar el desarrollo industrial de los años próximos.

Para ello acaso convenga examinar brevemente ante todo algunos de los aspectos que parecen esenciales para caracterizar lo que podría considerarse una "estrategia" de la industrialización regional. De

/tales aspectos

tales aspectos cabría deducir los principales objetivos a que debiera propender la política industrial, para examinar luego, a la luz de esas consideraciones generales, el papel que en ella podrían desempeñar determinados instrumentos.

a) Definición de una estrategia de la industrialización latinoamericana

Las cualidades de coherencia y continuidad que condicionan la eficacia de la política industrial no dependen sólo de la existencia de mecanismos adecuados y de la habilidad para utilizarlos, sino también - y acaso principalmente - de que puedan irse conformando dentro de un marco de orientaciones de largo plazo que definan ciertos criterios fundamentales. No se trata de encauzar la política industrial en moldes rígidos que le impidan adaptarse con la flexibilidad necesaria a circunstancias temporales o a acontecimientos de corto plazo, sino de que a través de esos cambios puedan preservarse determinados lineamientos que presuponen definiciones de largo alcance y cuya persistencia interesa, entre otras cosas para que, apoyados en su continuidad, tiendan a adaptarse a ellos las decisiones de todo orden que van adoptando las entidades públicas y las propias empresas privadas.

Las características del crecimiento industrial anterior y los problemas que se enfrentan al presente facilitan seleccionar algunos aspectos básicos que pudieran considerarse definitorios de esa estrategia. Se trata, de orientaciones que quedan estrechamente vinculadas entre sí y que no son susceptibles de expresarse en términos cuantitativos precisos ni de generalizar el grado en que resulten aplicables a cada país de la región considerado individualmente. Así, pues, se las menciona más con el carácter de una enumeración de temas o preguntas - cuya dilucidación es esencial para la política industrial -, que como sugerencias acerca de lo que pudieran ser las respuestas en cada caso particular.

El primero de esos aspectos se refiere a la medida en que el esfuerzo industrializador continuará orientándose hacia los respectivos mercados nacionales, en comparación con el grado en que se proyectará hacia la integración regional y el mercado mundial de manufacturas.

/La respuesta

La respuesta puede parecer obvia, en el sentido de que interesa aprovechar todas las nuevas oportunidades que se abran para acelerar el crecimiento de la industria manufacturera. Sin embargo, la importancia que se atribuye a los dos últimos objetivos puede llevar a reorientaciones muy importantes de la política industrial respecto de la que se ha seguido en el pasado. En efecto, aunque se trate de temas que implican también decisiones externas, que no dependen estrictamente de las adoptadas en el ámbito nacional, el aprovechamiento eficaz de tales oportunidades exigirá adecuar toda la base industrial - mediante la incorporación de nuevas actividades y el reajuste de muchas de las ya existentes - con vistas a esas finalidades. Aún más, existen indicios bien fundados en el sentido de que la política industrial seguida en el pasado, que se encaminaba ante todo a fortalecer los estímulos a la sustitución de importaciones, creó de hecho condiciones adversas a la apertura de la industria hacia los mercados externos, regionales y de otras áreas. Esta afirmación no envuelve necesariamente un juicio negativo acerca de esa orientación de la política industrial a lo largo de períodos en que se daban condiciones muy diferentes de las actuales, sino sólo puntualizar la necesidad de ajustarlos a nuevas condiciones y objetivos, en la medida en que se considere que éstos deben comenzar ahora a formar parte de la estrategia ulterior de industrialización.

Muy ligado a lo anterior, surge un segundo aspecto que podría expresarse en términos de la medida en que persistirán las tendencias a un crecimiento "extensivo" de la industria o del grado en que se harán esfuerzos deliberados para reorientarlo hacia una mayor integración estructural interna de las principales actividades industriales. A este tema se aludió repetidamente a lo largo del presente estudio, lo que ha dado igualmente la oportunidad para comprobar que, junto a otros factores, esas características han quedado influidas por determinadas disposiciones de la política industrial. Hasta cierto punto, el problema puede expresarse también en términos de la forma en que han de combinarse los esfuerzos industriales que se orientan hacia el mercado y hacia los recursos, condición esta última sumamente importante si se

/da más

da más jerarquía a los objetivos de la integración regional y la exportación de manufacturas hacia otros mercados.

Una tercera consideración del mismo carácter se refiere a la localización industrial. Se trata de la medida en que se procurará modificar deliberadamente las tendencias hacia una acentuada concentración que ha venido mostrando la industria latinoamericana bajo condiciones más espontáneas. Dentro de este tema cabe distinguir dos aspectos: de una parte, el grado en que ha de contribuir la industria a una creciente integración interna de cada una de las economías nacionales, que en muchos casos confrontan serios problemas de desequilibrio en el desarrollo de las distintas zonas que las componen y de disparidades en sus respectivas capacidades de producción y consumo; de otra, el grado en que la localización industrial tendrá que irse adecuando a las condiciones de una progresiva integración económica latinoamericana.

En la definición de esas orientaciones generales de largo plazo no podría prescindirse de alguna referencia al problema cada vez más agudo de la absorción de mano de obra. Desde el ángulo particular de la industria, el tema continúa siendo objeto de controversia. Hay quienes acentúan la necesidad de acrecentar rápidamente la productividad industrial mediante la mayor incorporación posible del progreso técnico, y quienes destacan la conveniencia de procurar las formas de combinación de los factores productivos de capital y mano de obra que mejor se ajusten a su disponibilidad relativa en las economías de la región. Desde el ángulo más general de la economía en su conjunto, no cabe duda que se trata de uno de los problemas más severos que han llegado a plantearse en el desarrollo latinoamericano y que sigue acentuándose desde distintas fuentes, incluidas las necesidades de modernización de la agricultura y de racionalización de los sistemas vigentes de distribución y comercialización. En tales condiciones no cabe esperar que se resuelva actuando en un sector determinado de la economía, pero tampoco parece posible que ningún sector pueda dejar de contribuir a su superación. Es necesario, pues, definir una política ocupacional a largo plazo, que no podría dejar de influir a su vez en la estrategia de la industrialización.

/Factores como

Factores como los señalados - y otros, puesto que la enumeración anterior no pretende ser completa - son los que pueden contribuir en definitiva a dibujar esa estrategia del desarrollo industrial que parece necesaria para orientar mejor la política industrial. En las decisiones que se adopten respecto a ellos podrá encontrarse entre los países individualmente considerados un grado de similitud suficiente para generalizar al conjunto de América Latina algunos rasgos de esa estrategia, pero también cabrá reconocer entre ellos diferencias importantes como consecuencia de condiciones u objetivos particulares.

No se trata de que las decisiones que incorpora una estrategia así formulada hayan estado ausentes del contenido y las orientaciones de la política industrial del pasado, sino de la medida en que corresponde jerarquizar propósitos y acentuar el grado de selectividad con que se acuerdan determinados estímulos.

b) Principales objetivos de la política industrial

Una estrategia de esa naturaleza contribuye a precisar algunos objetivos fundamentales, que a su vez pueden orientar mejor la utilización de los instrumentos específicos que conforman la política industrial. Aunque parezcan bastante obvios en su enunciado general, acaso no esté de más puntualizar algunos de esos objetivos a fin de ubicarlos mejor en el contexto de esas definiciones generales de la estrategia de industrialización y tenerlos presente en las referencias más detenidas a medidas y disposiciones particulares que se formularán en la sección siguiente.

i) Financiación. Uno de los requisitos fundamentales para que el proceso ulterior de industrialización responda a las nuevas exigencias del desarrollo latinoamericano será la movilización de una cuantía suficiente de recursos destinados a financiar la expansión de la capacidad productiva industrial, así como la distribución de esos recursos dentro del propio sector manufacturero en consonancia con los cambios estructurales que debería experimentar.

Es difícil que las mayores exigencias de crecimiento industrial que se plantean para los años próximos pudieran atenderse satisfactoriamente con un esquema de financiamiento similar al del pasado, tal

/como quedó

como quedó descrito en la sección pertinente del capítulo II. En efecto, aumentar la tasa de desarrollo manufacturero hasta los niveles que se desprenden de los cálculos hipotéticos presentados en secciones anteriores - es decir, a un ritmo no inferior al 7 por ciento de crecimiento anual como promedio para el conjunto de América Latina - significaría una cuantía de inversiones brutas en la industria que excede considerablemente a las de tiempos recientes, no sólo en magnitud absoluta sino también en términos relativos, ya sea con respecto al producto industrial o al producto interno total. De ahí que sería necesario fortalecer en la política económica general, o en la política industrial en particular, los instrumentos y medidas adicionales que propendan a facilitar la traslación relativa de recursos desde otros sectores de la economía a la industria manufacturera o a acrecentar sustancialmente la tasa de ahorro de esta última.

Aun lograda la tasa global de inversiones industriales, su eficacia dependería de que fuera también adecuada su canalización hacia las distintas ramas del sector manufacturero, en consonancia con los ritmos diferenciados de crecimiento que tendría que exhibir, producto a su vez de las decisiones más generales que se incorporen a la estrategia de la industrialización. Como se ha visto, la insuficiencia de criterios selectivos ha sido precisamente una de las características de la política industrial pretérita cuya superación es todavía más importante ante las nuevas condiciones.

La magnitud de esas exigencias de inversión queda condicionada también a la eficacia con que se aprovechen las capacidades productivas, tanto las existentes como las que se incorporen en los próximos años. La persistencia de bajos coeficientes de aprovechamiento de las capacidades instaladas, característica del panorama actual de la industria latinoamericana, acentuaría esas exigencias de inversión, sumándose a los efectos inevitables de la incorporación de nuevas líneas de producción de mayor densidad de capital y a la continuación del proceso de sustitución de actividades artesanales por establecimientos fabriles propiamente dichos.

/Así, pues,

Así, pues, este objetivo general de la política industrial cabe definirlo no sólo en términos de la movilización suficiente y canalización adecuada de nuevos recursos de inversión, sino también del aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles.

ii) Tecnología. Otro objetivo básico consiste en acelerar el proceso de absorción tecnológica y en adaptarlo a las condiciones particulares del área. Como se dijo al comienzo del presente capítulo, se trata de una tarea de mucho mayor alcance que la simple incorporación de nuevos equipos y el entrenamiento para operarlos eficientemente. No se circunscribe al sector industrial, sino que alcanza a los demás sectores y se proyecta sobre la organización general de la sociedad. Su importancia es tanto mayor cuanto más se insista en los esfuerzos de integración regional y de exportación de manufacturas a otros mercados, que requieren y facilitan al mismo tiempo - al permitir que se superen las limitaciones derivadas de la magnitud absoluta de los mercados nacionales - el aprovechamiento eficaz de los avances técnicos.

No sobra insistir en que bajo las nuevas condiciones que se prevén los alcances de la asimilación tecnológica no podrían seguir limitándose - como ocurrió en el pasado - a la superposición de nuevos estratos de mayor avance técnico manteniendo una estructura tradicional inalterada en lo fundamental. La persistencia de lo que se ha llamado "dualismo tecnológico", tanto dentro de la propia industria como del conjunto de ésta respecto a otros sectores, es muy probable que fuera incompatible con las nuevas orientaciones que se esbozan en la estrategia de la industrialización latinoamericana. La capacitación para poner los avances científicos al servicio de un mejor conocimiento de los recursos regionales y su utilización, así como para adaptar las técnicas productivas a las condiciones particulares del área, constituyen otros aspectos que adquieren también creciente importancia como objetivos de la política industrial entendida en su sentido más amplio.

iii) Costos y precios. En relación con los anteriores, la eliminación o atenuación de los factores determinantes de los altos costos y precios de las manufacturas latinoamericanas constituye un tercer objetivo básico que ha de orientar la política industrial. Su razón de ser es

/obvia, cualquiera

obvia, cualquiera que sea la estrategia general de industrialización que se quisiera seguir. En cuanto a las consideraciones internas se añaden las que se refieren a la integración regional y sobre todo a la participación activa en el comercio internacional de manufacturas, pasa a convertirse en un requisito fundamental. Tampoco en este punto se trata sólo de superponer nuevas actividades industriales capaces de producir a costos competitivos, o por lo menos inferiores a las actuales, sino también de influir en las condiciones de funcionamiento del conjunto de la industria existente. Sin lo último, no se atendería a otros propósitos importantes - incluido el ensanchamiento de los mercados internos que se asociaría a niveles de precios más bajos de los productos manufacturados - ni probablemente se obtendría todo el beneficio de las nuevas actividades más eficientes, en la medida en que sigan dependiendo de la base industrial tradicional para el aprovisionamiento de insumos y otros servicios que requiere su propio proceso productivo.

iv) Distribución del ingreso. Es importante, por último, que los objetivos de la política industrial incluyan también la contribución del sector manufacturero a una distribución más progresiva del ingreso latinoamericano. Como se ha visto en repetidas oportunidades, la industria manufacturera está llamada a aprovechar esa redistribución, que puede significar un ensanchamiento de sus mercados y en muchos casos la incorporación a la demanda de productos manufacturados de amplios sectores de la población que hasta el presente han estado prácticamente al margen del consumo de ese tipo de bienes. El sector industrial tiene también que contribuir a ese mejoramiento en la distribución del ingreso, lo que viene a constituir otro factor que ha de tenerse en cuenta en la formulación de la política industrial, tanto en términos de transferencias relativas de ingreso que pudieran tener lugar entre el sector industrial en su conjunto y otros sectores de la economía, como de la distribución del ingreso industrial entre los factores productivos del mismo sector. En este sentido, los antecedentes expuestos a lo largo de este estudio destacan como característica una situación de altos precios relativos de los productos manufacturados, que no ha tendido a modificarse significativamente

/en el

en el transcurso del tiempo. De ahí que los frutos del progreso técnico incorporado por la industria hayan tendido a concentrarse en el propio sector, con escasa transferencia a otros sectores de la economía y a los consumidores en general. Los mismos antecedentes señalan que la participación de los sueldos y salarios respecto al total del valor agregado por la industria latinoamericana es muy inferior a la de economías más desarrolladas, lo que sugiere que también son importantes las posibilidades de contribuir a esa mayor progresividad mediante cambios en la distribución del ingreso entre los factores productivos del mismo sector.

Este último objetivo - tanto si se le mira desde el ángulo de la transferencia de ingreso real como de la redistribución interna del ingreso generado por el sector manufacturero - podría hallarse hasta cierto punto en conflicto con la necesidad de ofrecer mayores estímulos a la expansión industrial. De ahí que, además de sus efectos positivos a más largo plazo, habría de considerársele en función de una política industrial más amplia, que incorpore otros estímulos compensatorios, de manera que en su conjunto propendan al cumplimiento integral de las responsabilidades que, dadas las necesidades del conjunto del desarrollo económico latinoamericano, vienen recayendo sobre el sector industrial.

c) Algunos instrumentos específicos de la política industrial

Como se advirtió a propósito de las orientaciones principales que pueden definir una estrategia de la industrialización, la enumeración de objetivos contenida en los párrafos anteriores tiene un carácter más bien ilustrativo, pues habría que ampliarla y adaptarla a las condiciones de cada caso particular. Sólo se la presenta a modo de antecedente que permita examinar la forma en que la utilización de distintos instrumentos específicos de la política industrial puede verse facilitada en el contexto de algunos objetivos claramente definidos.

No es posible asimilar cada uno de esos objetivos a instrumentos determinados de política industrial, pues algunos requieren la concurrencia de más de un tipo de acciones, mientras que un mismo instrumento puede tener que ver con más de uno de esos objetivos. De ahí que, por razones prácticas, los comentarios siguientes se ordenen atendiendo a

/instrumentos más

instrumentos más o menos específicos, sin que el orden mismo en que se los presenta sugiera grados de prioridad o jerarquía.

i) La tributación. El manejo del instrumento tributario constituye parte importante de la política industrial, ya que puede ser vinculado a varias de las orientaciones de largo plazo y objetivos generales señalados. Así, por ejemplo, puede incorporar estímulos que faciliten la canalización de recursos financieros desde otros sectores de la economía hacia la inversión manufacturera; puede contribuir a fortalecer las fuentes internas de fondos para la expansión de las empresas; puede influir en un aprovechamiento más intenso de las capacidades productivas disponibles; puede ayudar a orientar los nuevos recursos que se incorporen a la inversión industrial hacia aquellos sectores o ramas que respondan mejor a las exigencias del desarrollo industrial en su conjunto, etc.

De los antecedentes expuestos en el capítulo III se deduce que en el pasado las modalidades tributarias sólo parcialmente atendieron a funciones como las aludidas. Si bien la incidencia de la tributación respecto al ingreso industrial ha sido en general moderada si se la compara con la que alcanza en economías industrializadas, no se ha traducido en un tratamiento particularmente favorable a la industria respecto de los otros sectores de la economía. Hasta podría decirse que ha sido adverso en términos de la tributación efectiva si se tiene en cuenta la evasión más pronunciada que suele registrarse en algunos de estos últimos. En cambio, ha tenido un papel más activo en relación con la movilización de fondos propios de las empresas hacia inversiones adicionales y mantenimiento adecuado de su capacidad productiva, al contemplar tasas suficientes de depreciación de los activos, facilidades para la constitución de reservas adicionales y estímulos a la reinversión de utilidades. Sin embargo, aun en estos aspectos hay insuficiencias o limitaciones que tal vez sería necesario superar ante las nuevas responsabilidades del crecimiento industrial. Así, por ejemplo, la efectividad de las tasas de depreciación es disminuida o anulada en muchos casos por regímenes más bien restrictivos de revalorización periódica de los activos. También en relación con este punto, no se

/han generalizado

han generalizado y perfeccionado suficientemente los sistemas de depreciación acelerada para que constituyan un estímulo efectivo a aprovechamientos más amplios del capital disponible. En algunos casos, el tratamiento preferente a la reinversión de utilidades queda condicionado a la utilización en la misma empresa de los recursos a que da lugar, impidiendo así su canalización hacia actividades complementarias que contribuyan a un crecimiento integrado de las industrias correspondientes o hacia otras actividades que merecerían alta prioridad, conduciendo en cambio a la acumulación de capacidades excedentes. Además, los estímulos tributarios a la reinversión están limitados por la persistencia de modalidades indirectas de distribución de utilidades, que reducen la cuantía global de las utilidades que se declaran formalmente y a las que se aplican esas disposiciones. Por último, parece necesaria una evaluación particularmente cuidadosa del resultado de las exenciones temporales de impuesto como forma de estímulo a nuevas iniciativas industriales, desde el punto de vista de su justificación, de sus efectos sobre la eficiencia de las empresas y de la discriminación que supone respecto de otras industrias o empresas existentes.

ii) El crédito industrial. Además de constituir el principal refuerzo de fondos externos a las empresas para el financiamiento de su expansión, el crédito industrial puede desempeñar un papel muy importante como instrumento de orientación de la actividad industrial hacia determinadas finalidades.

Los antecedentes examinados llevan a concluir que - con algunas excepciones importantes - el volumen absoluto de los créditos disponibles para la industria ha sido muy bajo en comparación con la magnitud del producto industrial. Aunque esa relación ha venido colocándose en niveles más favorables que los del resto de los sectores económicos, es necesario evaluarla además a la luz de las elevadas exigencias financieras que han recaido sobre la industria en forma de créditos concedidos por ella para la colocación de sus productos.

A las necesidades de ampliación del volumen global de recursos crediticios canalizados hacia la industria - que derivan de las

/circunstancias anotadas

circunstancias anotadas y de las exigencias de acelerar el crecimiento industrial - se suman otras relativas a las modalidades y condiciones en que se otorgan esos recursos. La banca comercial participa en una proporción bastante alta del total de préstamos industriales, pero por restricciones legales u otras razones continúa limitándose al crédito a corto plazo, que de hecho debe utilizarse parcialmente en el financiamiento de operaciones de mayor alcance. Al hacerlo, se origina no sólo la incertidumbre de su renegociación frecuente, sino también el encarecimiento que envuelve la renovación periódica de operaciones que en sí mismas son de costos relativamente altos. Además de las modificaciones de fondo que pudieran incorporarse al funcionamiento tradicional de la banca privada, parece necesario examinar la medida en que por intermedio de las autoridades monetarias puede influirse en la asignación preferente de recursos a la industria respecto de otras finalidades, y aun en la incorporación de criterios selectivos que diferencien grados de prioridad entre distintas actividades manufactureras. Estos últimos aspectos son mucho más fáciles de atender cuando se trata de las entidades crediticias públicas, las que cada vez adquieren mayor importancia en el suministro de créditos industriales, en condiciones más favorables en cuanto a tasas de interés y plazos de amortización. Con respecto a esas entidades, parece muy importante que, junto a nuevos esfuerzos por dotarlas de recursos que les permitan operar en mayor escala, se propenda a fortalecer en el futuro su papel como intermediarios en la canalización de préstamos externos. En este último aspecto, resulta útil apoyarse en la experiencia de las operaciones de ese carácter que se han emprendido recientemente con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además de asegurar el complemento indispensable de medios de pago en el exterior y de facilitar operaciones a plazos más extensos, se facilita así el acceso al crédito internacional de empresas medianas y pequeñas, susceptible de asociarse también a la asistencia técnica que facilite su adaptación a mayores requerimientos tecnológicos.

/Cabe señalar,

Cabe señalar, por último, que las orientaciones y objetivos generales a que se ha hecho referencia implican nuevas necesidades de financiamiento a corto plazo, como ocurre en particular con los créditos destinados a facilitar la exportación de productos manufacturados, ya sea con vistas al comercio intrarregional o a la participación en otros mercados internacionales. En consecuencia, algunas modalidades específicas que vienen esbozándose - incluidas las iniciativas del BID - podrían ser objeto de evaluación especial para que alcancen magnitudes suficientemente amplias.

iii) El mercado de valores. En los dos aspectos básicos de que se viene hablando - alcanzar una cuantía global de inversiones industriales suficientemente alta y una canalización adecuada de esos recursos - el funcionamiento eficaz del mercado de valores puede constituir un requisito principal. Sin embargo, los antecedentes expuestos en capítulos anteriores llevan a concluir que sus niveles presentes de actividad no sólo son relativamente muy bajos en la mayoría de los países de la región, sino que en muchos casos representan además una disminución apreciable respecto a los alcanzados en períodos anteriores.

Desde el punto de vista de la política industrial, parece importante reconocer en esa contracción factores estructurales e institucionales que importa tener en cuenta para encaminar mejor los futuros esfuerzos por superarlos. Unos y otros fueron examinados en su oportunidad con cierto detenimiento, por lo que apenas si cabe recoger aquí algunas de las sugerencias que parecen surgir de su consideración. Figuran entre ellas las que se refieren a determinadas modalidades del funcionamiento mismo de esos mecanismos, incluidas las que recientemente han sido resumidas en términos de "la necesidad de seleccionar los títulos negociables de la manera más rigurosa para promover y garantizar la confianza del inversionista; la necesidad de amparar a los accionistas minoritarios mediante legislación que los proteja de abusos y depreciaciones por parte de empresarios inescrupulosos; y, en suma, la necesidad de vencer la desconfianza, la indiferencia o las reservas de nuestro gran público ...".[16/]

16/ Véase la exposición del señor Carlos Rafael Silva, Vicepresidente del Banco Central de Venezuela, ante la VIII Reunión Operativa del CEMLA, "Posible constitución de un pool de reservas entre países latinoamericanos", en Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Suplemento al Boletín Quincenal, No.12 (México, D.F., diciembre de 1964), p. 375.

/Desde otro

Desde otro ángulo, cabría evaluar la eficacia con que vienen operando otras modalidades de canalización de ahorros individuales que pudieran contribuir indirectamente al fortalecimiento de los mercados de valores. Sin dejar de reconocer su aporte actual y potencial, se ha anotado en secciones anteriores la limitación básica que en cualquier caso ofrece esa fuente de ahorros, a consecuencia de los bajos niveles del ingreso medio por habitante y de las características regresivas de su distribución en la mayoría de los países latinoamericanos. Consideraciones como ésas es probable que lleven a la conveniencia de insistir en la eficacia de los mecanismos del mercado de valores como instrumentos que faciliten la movilización y canalización adecuada del ahorro potencial de las propias empresas más que como formas de atraer el ahorro personal. Semejante planteamiento, relativo a la función que estos instrumentos estarían llamados a desempeñar en las condiciones particulares de América Latina, requeriría investigaciones pormenorizadas antes de traducirse en lineamientos más concretos, así como un detenido examen de la experiencia recogida por determinadas instituciones, entre las que acaso destaque la Nacional Financiera, S.A., de México.

Las perspectivas de la integración latinoamericana vienen a dar además nueva dimensión al problema, el que probablemente tendría que irse colocando también en una escala regional. Así ocurrirá, por ejemplo, en la medida en que se concluya - como ha ocurrido en América Central y comienza a ocurrir a propósito de algunas iniciativas específicas en otros países - que el impulso a determinadas industrias de integración ha de combinarse con inversiones multinacionales. Ya se insinuaron ciertas posibilidades a este respecto en la VIII reunión del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, que se dedicó a estudiar el mercado de capitales con vistas a la integración económica.

iv) La inversión extranjera directa. El tema de la inversión extranjera directa y de los mayores estímulos para su canalización hacia la industria latinoamericana en las condiciones que ofrecería un mercado regional integrado, ha estado presente en la mayoría de los planteamientos acerca de los instrumentos más eficaces para acelerar la integración regional, desde un doble punto de vista: las ventajas que pueden derivar de su

/aporte en

aporte en términos de mayores recursos de inversión industrial y más rápido progreso tecnológico, y sus posibles desventajas por la competencia que pudiera significar a la instalación o expansión de las empresas propiamente latinoamericanas. Esas preocupaciones suelen concluir en la necesidad de uniformar las disposicones relativas al capital extranjero que están vigentes en los distintos países de la región, tanto para su canalización más adecuada como para evitar la competencia de los mismos países por atraer mayores recursos externos merced a estímulos adicionales particularmente ventajosos.

Se trata, pues, de un aspecto de la política industrial que necesariamente ha de ajustarse a las nuevas condiciones. Al hacerlo, acaso convenga tener en cuenta también algunas de las características que a este respecto fueron señaladas en el capítulo III, sobre todo la que se relaciona con la tendencia de esas inversiones a distribuirse en una variada gama de actividades manufactureras - incluidas algunas que no representan alta densidad de capital ni grandes exigencias técnicas -, en vez de orientarse hacia aquéllas en que su aporte puede ser más significativo por la cuantía de recursos y por el grado de asimilación tecnológica que presuponen. Parece conveniente asimismo una evaluación más amplia de la experiencia que ha venido acumulándose acerca de la asociación del capital extranjero con capitales nacionales, y de las diferencias a que da lugar en distintos sentidos el funcionamiento de las empresas mixtas en comparación con aquellas otras en que el capital extranjero es predominante o exclusivo.

v) Los mecanismos proteccionistas. Es probable que la política proteccionista constituya uno de los aspectos de la política industrial que deberían ser revisados cuidadosamente a la luz de los nuevos objetivos y orientaciones del proceso de industrialización. El problema se vincula con varios de los aspectos esenciales que antes se señalaron.

Por una parte, la situación de los productos manufacturados en cada uno de los países latinoamericanos en cuanto a eficiencia, productividad y precios relativos está asociada muy estrechamente a las condiciones de escasa competencia en que por lo general se ha desenvuelto la industria de la región. La política proteccionista seguida como respuesta

/a las

a las limitaciones del sector externo y las consiguientes exigencias de sustitución de importaciones, la han dejado plenamente a cubierto de la competencia exterior. A ello se han agregado otros factores internos: en muchos casos, la estrechez de los mercados nacionales no justifica la operación sino de un número muy limitado de plantas, conduciendo de hecho a situaciones monopólicas o facilitando la cartelización; en otros, la existencia de un número mayor de empresas pequeñas tiende a justificar niveles elevados de costos y precios, de los que entran a beneficiarse algunas empresas grandes y de más alta productividad, que son potencialmente competitivas pero a las que en definitiva favorece un reparto más o menos explícito del mercado.

Este es tal vez uno de los problemas más arduos y difíciles a los que habrá de enfrentarse la política industrial en los años próximos, pues se trata de situaciones que no podrían perdurar a la luz de las nuevas exigencias de intercambio regional y exportación de manufacturas hacia los mercados internacionales, así como de otras vinculadas al desarrollo económico interno.

Aunque la integración regional podría ofrecer en parte - bajo las condiciones señaladas en la sección pertinente - ese elemento de competencia que hoy está en gran medida ausente, es probable que simultáneamente, además de los ajustes que demandarán los propios mecanismos de integración, hubieran de emprenderse otros esfuerzos para racionalizar más los mecanismos proteccionistas.

Lo cierto es que en muchos casos los altos niveles de protección vienen a constituir estímulos lo bastante grandes para que, con respecto a ellos, dejen de tener significación o pierdan eficacia otros estímulos de la política industrial que obedecen a criterios más selectivos. El objetivo mismo de propender a una reorientación del crecimiento industrial con vistas a una mayor integración de la estructura interna del sector quedaría comprometido si persistieran esas características de la política proteccionista. Igual ocurriría a propósito de la conciliación entre la necesidad de sustituir importaciones y propender al fomento de una corriente significativa de exportación de productos industriales.

/De ahí

De ahí que sean varios los factores que aconsejan revisar las modalidades proteccionistas seguidas en el pasado como requisito para una mejor orientación de los esfuerzos industriales futuros, además de las que tiendan a superar las deficiencias internas de los mecanismos arancelarios a que se ha aludido en secciones anteriores.

vi) La promoción de exportaciones industriales. Participar en el mercado internacional con exportaciones de algunos productos manufacturados dependerá de la eficacia del conjunto de la política industrial más que de medidas o instrumentos determinados. Sin embargo, cabría señalar como ejemplos algunos aspectos específicos que pudieran plantear la necesidad de nuevas formas de acción, no incorporadas suficientemente a las preocupaciones de la política industrial tradicional.

Uno de esos aspectos se refiere a las tareas de promoción de las ventas de manufacturas en los mercados externos. Los compromisos y preferencias que en definitiva se obtengan en los países industrializados - tanto en los de iniciativa privada como en los de economía centralmente planificada - para que productos industriales procedentes de las áreas en desarrollo puedan tener acceso a sus mercados dependen de negociaciones en los niveles políticos correspondientes y principalmente a través de los organismos que se establezcan como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Pero por mucho que se adelante en esos niveles, el aprovechamiento de las oportunidades exigirá no sólo contar con industrias aptas para competir en los mercados internacionales con los requisitos pertinentes de calidad y normas, sino también un conocimiento profundo de los mercados externos y la aplicación de medidas eficaces de promoción del comercio de manufacturas. De otra parte, las magnitudes absolutas a que pueden llegar potencialmente determinadas transacciones, de importancia relativa muy diferente para el país exportador en comparación con la economía industrializada a que se destine la exportación, pueden exceder las posibilidades de una empresa en particular y en consecuencia hacer necesario que se reúna la producción de varios establecimientos, lo que requeriría también organizaciones apropiadas que se encarguen de hacerlo. Aquellas acciones en los mercados externos y estas otras relativas a la organización interna con vistas

/a la

a la exportación tendrían que canalizarse en muchos casos a través de entidades públicas especializadas que formen parte integrante del conjunto de mecanismos de promoción industrial.

Tal necesidad puede ser muy importante cuando se trate de exportación de manufacturas a los países de economía centralmente planificada, los que suelen operar a base de convenios a largo plazo, difíciles de canalizar como no sea a través de reparticiones estatales. Así ha ocurrido, por ejemplo, con algunos convenios de esa naturaleza celebrados por la India, en que un organismo estatal ha asumido el papel de intermediario, contratando con las empresas privadas internas para reunir su producción y atender a las exportaciones estipuladas en esos convenios.

Como ya se ha dicho, las perspectivas de crear una corriente apreciable de exportación de productos manufacturados plantean también en materia de financiamiento nuevas exigencias que van más allá de los recursos para instalar o ensanchar las industrias con aptitud para exportar manufacturas, alcanzando al financiamiento de las transacciones comerciales mismas. El problema se ha suscitado ya con relación al comercio dentro de la propia región, lo que ha permitido apreciar hasta qué punto se trata de un aspecto decisivo, capaz de anular los efectos de otras ventajas susceptibles de determinar situaciones claramente competitivas.

vii) Política de precios y comercialización. Como se ha visto, la revisión de la política proteccionista y los avances en la integración regional pueden tener efectos apreciables sobre los precios relativos de las manufacturas latinoamericanas, tanto a través del mejoramiento de la eficiencia y la consiguiente reducción en los costos reales de producción como por las limitaciones que implican en cuanto al mantenimiento de márgenes excesivos de diferenciación entre costos y precios al nivel del productor, márgenes favorecidos en muchos casos por la ausencia de un ambiente suficientemente competitivo. Ello no impide, sin embargo, que el problema se aborde también a través de otros instrumentos de la política industrial.

Cabe insistir a este respecto en que, si bien un propósito deliberado de influir hacia una relación de precios menos favorable para los productos industriales pudiera desalentar el desarrollo industrial, la respuesta que

/ello podría

ello podría ocasionar al expandir la demanda de manufacturas probablemente compensaría con creces sus efectos temporales. Se trata, en este sentido, de un aspecto particular de ese objetivo más amplio a que se ha hecho referencia en relación con la contribución del sector manufacturero a una redistribución del ingreso industrial, transfiriendo por la vía de los precios relativos una parte de los frutos del progreso técnico que incorporen estas actividades y creando al mismo tiempo las condiciones para producir en mayor escala con destino a un mercado que esa misma política ensancharía automáticamente.

Lo anterior lleva al tema bien controvertido del control de precios, cuya utilización como instrumento de política económica depende de decisiones nacionales en que entran en juego otros factores. Baste a este respecto con reconocer que, en los casos en que se ha acudido a dicho control, por motivos fundamentalmente antinflacionistas, se ha dirigido la preocupación principal hacia aquellos productos que inciden de manera más directa en el costo de la vida, pero no se le ha dado igual importancia - o ha resultado menos eficaz - en relación con muchas de las manufacturas.

El problema, por otra parte, no depende sólo de los precios al nivel del productor, sino también de la ineficiencia de los mecanismos de distribución y comercialización, sobre los que la política industrial seguida hasta ahora ha tenido escasa o ninguna influencia.

viii) Los mecanismos públicos de promoción industrial. Algunos de los instrumentos específicos a que se ha hecho referencia - en particular a propósito del crédito y la promoción de exportaciones - suponen la actuación directa de entidades públicas, que se suman así a los estímulos indirectos de otras disposiciones y medidas generales de política industrial. En el pasado tuvieron también importantes efectos otras formas de promoción estatal sobre las que recaen igualmente responsabilidades mayores ante la necesidad de acelerar y reorientar el proceso de industrialización.

La promoción de empresas estatales - ya se mantengan como tales o se transfieran al sector privado una vez consolidadas - y la actividad de otras entidades públicas encargadas de promover nuevas iniciativas industriales han mostrado ser instrumentos particularmente eficaces para

/desarrollar líneas

desarrollar líneas de producción que por su misma envergadura es difícil que hubieran surgido oportunamente de haber quedado confiadas por completo a la iniciativa del capital privado latinoamericano. De ahí que esas tareas de promoción directa, cuyas modalidades y experiencias concretas se examinaron en el capítulo III, constituyan parte esencial de la política industrial.

A ese tipo de actuaciones que se encomiendan a entidades públicas se suman otras no menos importantes, aunque su incidencia sobre el desarrollo industrial sea de carácter más bien indirecto. Conviene detenerse brevemente en algunos de ellos.

Una de las actuaciones indirectas tiene que ver con las inversiones públicas de infraestructura y su influencia sobre la localización industrial. En otro tiempo no era difícil reconocer en las tendencias de la localización de la industria una suerte de inercia que en condiciones espontáneas tiende a seguir concentrando el crecimiento manufacturero en los centros que ya lograron un grado de avance mayor. En la medida en que se quiera corregir esa tendencia, ya sea en atención a factores del desarrollo interno o con vistas a la integración regional o el intercambio exterior, es necesaria una activa política industrial que se lo proponga deliberadamente como objetivo. En muchos casos, las medidas adoptadas no parecen haber sido eficaces, sobre todo cuando tuvieron su origen en estímulos no coordinados, acordados independientemente por distintas zonas y cuyo rápido equiparamiento los hacía perder el carácter discriminatorio que era su objetivo fundamental. El carácter de tales estímulos resulta todavía menos eficaz cuando se trata de nuevas promociones en lugares que no cuentan con la infraestructura indispensable y donde, en consecuencia, habría que establecer los servicios fundamentales de transporte, suministros de agua y energía, y todos los que se relacionan con las condiciones mínimas de funcionamiento de un centro urbano. Igual cosa ocurriría siempre que se tratase de la promoción de complejos industriales, que requieren una cuidadosa planificación del conjunto de actividades que han de integrarlos. Se trata, en fin, de uno de los instrumentos más poderosos para ir configurando la nueva fisonomía de la industria latinoamericana a que se ha hecho referencia.

/Otro aspecto

Otro aspecto fundamental se relaciona con los problemas de capacitación de mano de obra y formación de personal técnico, cuya importancia como factor básico para el desarrollo industrial es innecesario destacar. Mirado desde un ángulo más bien restringido, debe advertirse que las posibilidades de mejorar los bajos niveles actuales de productividad y eficiencia de buena parte de la industria latinoamericana depende en cierto grado de que pueda contarse con suficiente personal adiestrado. Hasta ahora y en muchos casos, incluso las decisiones sobre alternativas técnicas quedaban supeditadas en gran medida a la insuficiente disponibilidad de mano de obra calificada; en efecto, aunque tanto con criterios sociales como de rentabilidad de una empresa determinada resulte más ventajoso elegir una técnica con mayor densidad de mano de obra, bien puede ocurrir que la escasez de personal debidamente entrenado haga adoptar técnicas que impliquen un mayor grado de automatismo, sacrificando simultáneamente recursos de capital, oportunidades ocupacionales y economía en el proceso productivo mismo. Tampoco ha sido enteramente ajena a esa insuficiencia la baja utilización de ciertas capacidades productivas industriales a que se ha hecho referencia, ya que puede ser ese un obstáculo serio al establecimiento de turnos adicionales de trabajo. No menos importante es la disponibilidad de suficiente personal especializado a niveles más altos, tanto en los aspectos propiamente técnicos como en los de organización y administración racional de las empresas, problemas que, como se vio antes, influyen decisivamente en la productividad de la industria latinoamericana.

En varios de estos aspectos se registra ya una experiencia interesante, aunque acaso no suficientemente extendida, en los países latinoamericanos. Pero quizás no esté de más tener en cuenta, para la orientación futura de esos esfuerzos, la conveniencia de abordar el problema desde una perspectiva más amplia, recogiendo algunas de las preocupaciones ya esbozadas en oportunidad anterior (sobre todo, en la sección relativa a ocupación industrial contenida en el capítulo II). Se trata, en síntesis, de evaluar cuidadosamente la medida en que han de combinarse los esfuerzos de adiestramiento en tareas muy específicas del proceso productivo con las que se emprendan en materia de eduación general, que eleven la capacidad de

/asimilación de

asimilación de la población trabajadora y faciliten su adaptación a distintas condiciones técnicas, lo que puede ser importante si se tiene en cuenta que éstas, además de su variedad, tienden a modificarse con frecuencia. El aumento en el grado medio de escolaridad de la población podría ser así un requisito para contar con una fuerza de trabajo industrial verdaderamente capacitada. Como en otros respectos, la tarea parece ser bastante mayor que la de superponer algunos mecanismos adicionales eficientes, y se extiende a la de transformar los mecanismos tradicionales adecuándolos a las nuevas condiciones. En este caso particular se trataría de la ampliación y reorientación del conjunto del sistema educacional, lo que es condición indispensable para irse acercando a esa aspiración de constituir una sociedad industrial, entendida en su sentido más amplio, a que se aludió en párrafos anteriores.

Igual consideración cabría formular a propósito de la responsabilidad de las entidades públicas pertinentes en materia de investigación tecnológica. En este sentido, además del alcance con que ha de orientársele a largo plazo a la luz de esas aspiraciones, cabría puntualizar algunos aspectos de particular urgencia. Así, por ejemplo, parece necesario acentuar las investigaciones relativas a aquellas técnicas productivas que mejor se adapten a la disponibilidad relativa de recursos de la región. En la medida en que no se desarrolle un esfuerzo propio de innovación y diseño de técnicas especialmente adaptadas al medio latinoamericano, las alternativas de elección tenderán a quedar circunscritas a las técnicas más avanzadas y a otras más o menos obsoletas que podrían importarse desde los países industrializados, aunque en muchos casos ninguna de ellas tendría por qué corresponder con propiedad a las condiciones particulares del área.

La investigación sistemática sobre los recursos naturales y los medios más apropiados para industrializarlos constituye otro aspecto de particular importancia. Corrobora esta apreciación el hecho de que sea probablemente de dichos recursos de donde hayan de surgir muchas de las iniciativas que puedan contar con la aptitud necesaria para el desarrollo de actividades orientadas hacia la exportación de manufacturas a otras áreas.

/Cuanto más

Cuanto más se avance en esos aspectos, en mejores condiciones se estará para ir reforzando, como parte importante de las tareas de promoción, el asesoramiento técnico a las empresas privadas. Mirada en el conjunto de la política industrial, la labor de asistencia técnica tiene, además de su importancia intrínseca, el interés de ser uno de los instrumentos que potencialmente puede contribuir a equilibrar los estímulos que por lo general tienen su efecto principal sobre las nuevas actividades industriales, con otros que miren preferentemente hacia la industria existente. Esa asistencia, por consiguiente, debe ser parte esencial de una política que tienda no sólo a acelerar la instalación de nuevas capacidades productivas, sino también a aminorar la magnitud del "dualismo tecnológico" que hoy caracteriza a buena parte del sector manufacturero de la región, mediante el mejoramiento de la eficiencia y la productividad de las actividades tradicionales.

A título puramente ilustrativo cabría señalar, entre otras, la importancia de una participación estatal más activa en el asesoramiento a las industrias en materias relacionadas con procedimientos de producción y marcas de fábrica.

Como se ha visto, a falta de esfuerzos internos de esta índole suficientemente extendidos, se han venido generalizando los acuerdos y contratos de licencias, uso de marcas de fábrica y asistencia técnica de empresas extranjeras, cuya incidencia en los costos de producción de las empresas latinoamericanas no es desdeñable. Hay casos en que ese tipo de convenios están plenamente justificados por la complejidad de los procesos productivos, y representan una forma beneficiosa de transmisión del progreso técnico extranjero; en otros se trata de poco más que una autorización para usar determinadas marcas, asociadas a procesos bien simples, y existen otras cosas en que la licencia va acompañada de restricciones a la exportación de los productos correspondientes, lo que es más grave aún, pues puede llegar a hallarse en conflicto con las necesidades de la integración regional y con la expansión de las exportaciones de manufacturas en general.

En el establecimiento de normas industriales, en la definición y control de especificaciones técnicas y en la provisión de servicios de

/asesoramiento, laboratorios

asesoramiento, laboratorios y otros medios materiales que faciliten su cumplimiento a las empresas privadas, puede haber también otro importante campo de acción para las entidades públicas pertinentes.

Incluso en el campo de la preparación y evaluación de proyectos industriales parece justificarse un esfuerzo más intenso y sistemático de las entidades públicas. La insuficiencia de tales proyectos se menciona con frecuencia como uno de los obstáculos principales a las tareas de planificación industrial y a una utilización más amplia y oportuna de las nuevas fuentes de financiamiento externo que han venido abriéndose a la industria manufacturera de la región. Por otra parte, resulta difícil y en todo caso costoso contratar firmas extranjeras especializadas, sobre todo cuando no se trata de proyectos de gran envergadura ni que ofrezcan complejidades técnicas muy acentuadas.

En algunos de estos aspectos, distintos organismos nacionales han venido acumulando experiencias valiosas que pudieran servir de base para los esfuerzos más extendidos y de mayor aliento que parecen necesarios a la luz de las exigencias futuras de industrialización. Además, es probable que esos esfuerzos se facilitaran considerablemente si se los abordase en escala regional, como ha venido ocurriendo parcialmente en el caso de los países centroamericanos. Así, no sólo podría lograrse mayor eficiencia y economicidad, sino que sería más fácil que en su orientación se tuvieran explícitamente en cuenta las perspectivas de la integración industrial de la región.

Es innecesario decir que la enumeración de aspectos parciales presentada en la presente sección no pretende en modo alguno constituir siquiera el esbozo de un programa concreto de política industrial. A lo más, podría considerársela como un programa de investigaciones en esta materia. Sólo se ha tratado de puntualizar algunas de las conclusiones que fluyen del análisis incluido en capítulos anteriores que parecería justificado tener en cuenta, entre otros, a los fines específicos de una formulación de esa índole. Esa tarea viene adquiriendo en todo caso un carácter particularmente urgente a la luz de las nuevas exigencias de

/aceleración y

aceleración y cambios en las modalidades del proceso de industrialización en América Latina. Cuando sea abordada de manera concreta, resaltarán las diferencias y condiciones particulares de cada país, que en muchos aspectos restan validez a cualquier intento de generalización al conjunto latinoamericano, aunque persistan sin duda importantes factores comunes. Asimismo, destacará el hecho fundamental de que su eficacia habría de quedar condicionada ante todo a que se trate de un conjunto de orientaciones, medidas e instrumentos debidamente coordinados, para cuya definición y aplicación se ofrezcan oportunidades de participación activa a las propias empresas. De esa manera todos los aspectos parciales de la política industrial no serían sino partes integrantes de una sola política planificada de desarrollo industrial.

La medida en que esta última condición no se ha satisfecho plenamente hasta ahora quedó de manifiesto cuando se examinó la posición que en el conjunto de la organización institucional latinoamericana ocupan los mecanismos administrativos a los que ha sido confiada la responsabilidad de la política industrial en sus diversas manifestaciones, así como su escaso contacto con las empresas. El carácter hasta cierto punto residual de la política industrial respecto de otros objetivos y su insuficiente continuidad han sido así, al menos en parte consecuencia de ese vacío en la organización institucional respecto de un sector al que corresponde un papel estratégico en el conjunto del desarrollo económico y social.