



---

SEMINARIO SOBRE DESARROLLO NACIONAL CON INTEGRACION  
Organizado en colaboración con CELADE y CLACSO.  
México, D.F., 4 al 8 de agosto de 1969

ELEMENTOS PARA LA ELABORACION DE UNA POLITICA DE  
DESARROLLO CON INTEGRACION PARA AMERICA LATINA\*

Documento preparado por el ILPES y el CELADE

Síntesis y conclusiones

\* Este estudio forma parte de un conjunto de investigaciones coordinadas que se realizan con diversos centros nacionales de investigación de América Latina.

El presente texto constituye una síntesis de la versión revisada y mejorada del documento INST/S.3/L.3 distribuido con anterioridad con motivo del seminario celebrado en Santiago de Chile, del 15 al 19 de julio de 1968.

Versión preliminar para críticas y comentarios.

El trabajo "Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina" que se sintetiza aquí, es fruto del trabajo de un equipo conjunto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), constituido por Carmen Arretx, Ben Evers, Gérard Fichet, Angel Fucaraccio, Esteban Lederman y Guillermo Pavez. Actuaron como ayudantes Pierre Beaulieu y Vhera Ostojic. Todos los aspectos de secretaría fueron eficientemente coordinados por Tasia Marinakis. La dirección del trabajo estuvo a cargo de Norberto González con la estrecha colaboración de Juan Ayza.

Este estudio se benefició muy apreciablemente de la cooperación con las instituciones que forman parte de la Comisión de Desarrollo Nacional con Integración del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella (Argentina), Centro de Estudios Estadístico-Matemáticos de la Universidad de Chile (Chile); el Colegio de México (México); Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Ingeniería (Perú); y Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (Venezuela).

Proyecto de índice general

ELEMENTO PARA LA ELABORACION DE UNA POLITICA DE DESARROLLO CON  
INTEGRACION PARA AMERICA LATINA

(Índice sintético de la segunda versión)

Síntesis y conclusiones

Primera parte. Algunos problemas básicos del desarrollo de América Latina

Capítulo I: Los problemas del estrangulamiento externo y su relación con el desarrollo de sectores fundamentales.

Capítulo II: Ocupación, población, y distribución del ingreso

Capítulo III: Aprovechamiento de la capacidad productiva en el sector industrial

Capítulo IV: La ciencia y la tecnología

Segunda parte. Análisis de algunos de los elementos más importantes de una política de desarrollo para el conjunto de América Latina

Capítulo V: La sustitución regional de importaciones y la integración

Capítulo VI: La exportación de manufacturas

Capítulo VII: La ampliación del mercado interno y su relación con políticas de ocupación

Capítulo VIII: Algunos aspectos de la política de desarrollo para grupos de países

Apéndices estadísticos

Se incluye este proyecto de índice general del estudio para orientación de los participantes sobre el contenido del estudio del presente documento.

## INTRODUCCION

En este trabajo se presentan, en forma extractada, las principales conclusiones alcanzadas hasta ahora en la investigación que se presentó, en una primera versión, en el documento Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina. Desde la confección de dicho documento se ha avanzado sustancialmente en varios aspectos, y los resultados de estos avances se incluyen también en el presente. Se ha efectuado una revisión cuidadosa de los análisis y estimaciones relativos a desocupación estructural en América Latina. Se ha hecho también un esfuerzo sistemático por ligar más explícitamente el problema de la población con el de la subutilización de la mano de obra y el de ésta con el de la distribución del ingreso, considerados estos dos últimos como aspectos que inciden en la segregación del mercado, tanto de trabajo como de consumo, separando la población en grupos que tienen accesos sustancialmente diferentes a estos mercados. Se ha considerado específicamente el problema de la subutilización de la capacidad productiva. También se han elaborado con mucho mayor cuidado los conceptos, análisis y conclusiones relativos a las políticas de exportación de manufacturas y ampliación del mercado interno.

En este documento se presentan las conclusiones de todos estos avances en forma sumaria. Están en proceso avanzado de elaboración nuevos capítulos del documento elaborado en julio de 1968, a efectos de obtener una versión completamente revisada del mismo.

En el presente documento quedan pendientes, entre otros, algunos aspectos que vale la pena destacar. En primer lugar, con respecto al estrangulamiento externo, se han elaborado nuevos análisis y estimaciones que han quedado resumidos en

/un documento

un documento de aparición reciente;<sup>1/</sup> al terminarse dicho documento estaba en proceso avanzado el presente, por lo cual no hubo tiempo para reconvertir las partes correspondientes, a efectos de hacerlas compatibles con este trabajo de la CEPAL y del ILPES; las diferencias, más aparentes que reales, a pesar de tener alguna importancia, no son sin embargo de una magnitud tal que cambien sustancialmente las conclusiones. Se prefirió por ese motivo seguir avanzando en aspectos más sustanciales dejando esta revisión para una nueva versión más definitiva.

En una versión posterior se espera también incorporar más explícitamente el análisis de posibles políticas de población en su relación con las de desarrollo que aquí se consideran.

La primera parte presenta en forma muy sumaria algunos de los problemas básicos del desarrollo de los países de América Latina. Se han seleccionado para esta presentación sólo cuatro aspectos de importancia estratégica. Son ellos, el estrangulamiento externo y la tendencia al agotamiento de la sustitución de importaciones; la desocupación ligada a la población; la subutilización de la capacidad productiva y algunos aspectos del problema tecnológico.

Los dos primeros de estos problemas se toman como pautas a los efectos de juzgar los elementos de política de desarrollo que se analizan en este trabajo.

En la segunda parte se consideran, en forma separada, algunos de los elementos posibles de una política de desarrollo para América Latina. Se toman en cuenta en este análisis la sustitución regional de importaciones, la exportación de manufacturas y la ampliación del mercado interno.

---

<sup>1/</sup> CEPAL (en colaboración con el ILPES), Los déficit virtuales de comercio y de ahorro interno y la desocupación estructural de América Latina, (E/CN.12/831), abril 1969.

Se efectúan también algunas consideraciones acerca de la combinación posible de estos elementos en una política de desarrollo para la región. Por supuesto, las conclusiones de este análisis valen como ilustración del planteo que puede hacerse para el desarrollo de países de América Latina, para la elaboración de una política concreta sólo puede hacerse para cada país separadamente y corresponde ser efectuada por el mismo país.

/Primera parte

Primera parte

ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS BASICOS DEL DESARROLLO DE LOS  
PAISES DE AMERICA LATINA

1. El estrangulamiento externo y la tendencia al  
agotamiento de la sustitución de importaciones

Este tema ha sido objeto de numerosos trabajos recientes, en varios de los cuales ha participado el propio Instituto, por lo que no merece entrarse aquí en detalle. Vale la pena solamente señalar en forma muy breve, las principales conclusiones de estos estudios que son relevantes a los efectos del presente trabajo.<sup>1/</sup>

a. Etapas en el desarrollo de América Latina

Es pertinente recordar que el desarrollo de América Latina ha atravesado, durante este siglo, por algunos grandes períodos. El primero, que fue el que se inició entre fines del siglo XIX y principios de éste, con la incorporación de los países de América Latina en forma masiva al mercado mundial, estuvo caracterizado por un desarrollo sustentado en la exportación de bienes primarios. Se comenzó a producir bienes primarios, materias primas agrícolas o mineras para exportación, en forma bastante eficiente, y esto permitió obtener una tasa razonable de desarrollo del sector externo y de la actividad económica de muchos de los países por un período bastante largo. Durante esta etapa, el crecimiento se basaba en una exportación muy intensa de bienes primarios y en una integración estrecha con el mercado mundial. Si bien la evolución durante este período:

---

1/ Véase ILPES, La brecha comercial y la integración latino-americana, Siglo XXI, México 1967; y CEPAL-ILPES, Los déficits virtuales de comercio y de ahorro interno y la desocupación estructural de América Latina, (E/CN.12/831), abril 1969.

/y la situación

y la situación actual varían significativamente entre países, al punto que el esquema básico todavía está vigente en cierta medida en algunos de ellos, se podría decir que, en términos generales, en 1930 con la crisis mundial de ese año prácticamente quedó definida la terminación de las posibilidades dinámicas de esta etapa.

En esta fecha comienza entonces un segundo período en el desarrollo latinoamericano, que se caracteriza por una fuerte compresión de importaciones seguida paulatinamente por un proceso de sustitución. En realidad, lo que se percibe en los primeros años posteriores a la crisis es fundamentalmente una actitud simplemente defensiva frente al hecho de que los países no podían hacer frente a sus necesidades de importación; esta actitud defensiva se manifestó en una limitación de las importaciones sin mayor efecto sobre el aumento de producción interna de bienes que antes se importaban. Entre 1929 y 1932, el coeficiente de importaciones con respecto al producto bruto interno se redujo en la mitad en Argentina y México, en dos tercios en Brasil y Colombia y en cuatro quintos en Chile. Aunque posteriormente volvió a ascender, nunca recuperó, ni cercanamente, los niveles anteriores a la crisis. La contención se incorporó regularmente a las políticas de importación por medio de prohibiciones, cuotas, tarifas, recargos y controles de cambio. Se produjo entonces un vacío de oferta y un cambio de estructura de precios internos en forma tal que los bienes cuya importación se controló más severamente, se encarecieron más. Paulatinamente, estos hechos fueron induciendo un aumento de la producción nacional de bienes que antes se importaban y por lo tanto se fue iniciando y tomando impulso un proceso de sustitución de importaciones. En general, todos los países en mayor o menor medida comprimieron sus importaciones, pero no necesariamente esto se tradujo siempre, con la misma velocidad y la misma intensidad, en un proceso de sustitución. Hay casos - como por ejemplo los países de mayor desarrollo de la región -

/en que



en que la sustitución avanzó mucho y muy rápidamente; en otros, en cambio, esta compresión sólo en muy pequeña medida dió lugar a una sustitución de importaciones.

Dentro de la etapa que se inicia en 1930, pueden distinguirse algunos subperíodos importantes. El primero se extiende hasta comienzos de la década de los años 50. En la primera parte de dicha década, el impulso hacia la industrialización, que había tenido por delante todo el vasto campo de la producción de bienes más sencillos cuya importación había cesado, comenzó a dejar atrás estas etapas de producción de bienes no durables de consumo; se continuó avanzando a un ritmo razonable, pero también pudo apreciarse que, a medida que avanzaba la sustitución, los progresos adicionales eran cada vez más difíciles, pues debían basarse en la iniciación de la producción de bienes de mayor complejidad tecnológica, con mayores requerimientos relativos de capital y de tamaños mínimos de planta más grandes.

Para compensar estas dificultades, a partir de 1955 aproximadamente se comenzó a recurrir en forma complementaria a entradas crecientes de capital extranjero. De modo que este subperíodo se podría caracterizar por el hecho de que el capital extranjero comenzó a jugar un papel importante y creciente en la solución de los problemas de la balanza de pagos. Se llega así a los últimos años de esa década, en que paulatinamente se van notando también signos de debilidad en las entradas netas de capital, debido al hecho de que los servicios del mismo ya comenzaban a ser demasiado grandes, y por lo tanto, compensaban la mayor parte del efecto positivo de los ingresos brutos. Surge entonces cada vez más clara la necesidad de buscar nuevos caminos para el desarrollo. Se generaliza la idea de la integración económica que en Centroamérica ya había avanzado desde 1952 y se abren paso, a pesar de las grandes resistencias que se les oponen, algunas reformas estructurales destinadas a ampliar el mercado interno.

En el contexto de este panorama histórico, se puede enfocar con un poco más de detalle el período que se inicia en 1950, señalando algunos hechos importantes relativos al comportamiento de las exportaciones, de las importaciones y de las corrientes de capital; sobre esta base, se pueden elaborar también algunas proyecciones acerca del efecto que el comportamiento futuro de estas variables puede tener sobre el desarrollo. Este análisis se hará aquí considerando América Latina como una unidad, sin desconocer por ello que existen rasgos particulares importantes en los distintos países.

Debe recordarse que en el período 1950-1966 el producto bruto interno global de América Latina creció al 4.9 por ciento anual, y el producto por habitante al 2.0 por ciento anual. A partir de comienzos de la presente década, tiende a elevarse la tasa de crecimiento de algunos países mineros; asimismo, cabe señalar la aceleración de la tasa de desarrollo de los países centroamericanos desde la creación del mercado común. En cambio, en lo que va transcurrido desde 1960 se percibe la disminución del ritmo de desarrollo experimentado por Brasil, Uruguay, la República Dominicana y Venezuela. El mejoramiento del ritmo general de crecimiento experimentado en 1968 no puede interpretarse todavía como una tendencia de más largo plazo.

#### b. Las exportaciones

El análisis de la evolución de las exportaciones y de sus perspectivas para el futuro, muestra el papel muy poco dinámico que éstas tienden a desempeñar. En el período 1950-1966 el cuántum de estas exportaciones se incrementó anualmente en 4.2 por ciento; la relación de precios del intercambio evolucionó en forma sistemáticamente negativa durante el total del período, de modo que la tasa neta de incremento anual del poder de compra de las exportaciones en términos de importaciones fue de sólo 2.7 por ciento anual en el total de estos años. Basta recordar que esta tasa es algo inferior al crecimiento de la población, para que quede en claro que las exportaciones no realizan

/ninguna contribución

ninguna contribución neta a la satisfacción de las necesidades de divisas derivadas del crecimiento del producto por habitante.

Un reducido número de productos primarios constituye todavía una proporción decisiva de las exportaciones de todos los países de América Latina. Aunque se nota en los países más grandes de la región cierta tendencia hacia la exportación de manufacturas en los últimos años, todavía no se modifica la estructura fundamentalmente primaria del total.

El examen pormenorizado de la evolución pasada y de las perspectivas futuras de exportación de cada uno de los productos primarios, muestra claramente que la poco favorable evolución del pasado se mantendrá muy probablemente en los próximos lustros. En la hipótesis que se considera más probable, se supone que cinco países de la región en que se han estado realizando esfuerzos para diseñar y aplicar políticas más ambiciosas de crecimiento de las exportaciones, lograrán de tales medidas los resultados que se espera de ellas; es éste el caso del plan de expansión de la producción y exportación del cobre en Chile, de manufacturas de Brasil y México, y de estaño y petróleo en Bolivia; en el caso de Costa Rica, que se incorporó en forma plena al Mercado Común Centroamericano en fecha más reciente que los otros países miembros, se supone que una parte importante de los efectos de dicha incorporación tendrá lugar en los próximos años. Para los demás bienes y países, se supone que se producirá un crecimiento razonablemente normal de las exportaciones en el futuro.<sup>1/</sup> En esta hipótesis, el poder adquisitivo de las exportaciones totales de América Latina crecería hasta 1980 a la tasa promedio anual de 3.7 por ciento.

---

1/ Véase el documento de la CEPAL elaborado en colaboración con el ILPES: Los déficit virtuales de comercio y de ahorro interno y la desocupación estructural en América Latina, op. cit.

Si los planes de expansión de exportaciones anteriormente mencionados no tuvieran el efecto pleno, el poder adquisitivo de estas exportaciones crecería hasta 1980 a la tasa promedio anual de 3.2 por ciento.

Nótese que ambas tasas son superiores a la evolución del poder adquisitivo de las exportaciones en el período 1950-1966 que fue de 2.7 por ciento anual; de modo que se está suponiendo aquí un mejoramiento bastante significativo en el comportamiento de las exportaciones del conjunto de América Latina para los próximos lustros.

c. Las importaciones

En cuanto al comportamiento de las importaciones, cabe señalar que el ritmo de crecimiento de las mismas durante el período 1950-1966 fue de 3.6 por ciento anual en promedio; esta tasa es mayor que la del poder de compra de las exportaciones pero más baja que la del producto bruto interno. El coeficiente de importación con respecto al producto, que ya se había reducido considerablemente antes de 1950 descendió entre dicho año y 1965 de 13.9 por ciento a 10.4 por ciento.<sup>1/</sup>

Para evaluar estos hechos, conviene tener en cuenta que si se mantuvieran constantes los coeficientes de importación de bienes provenientes de cada origen sectorial con respecto a la demanda total de cada uno de dichos grupos de bienes, el coeficiente promedio total de importaciones con respecto al

---

<sup>1/</sup> Las proporciones de comercio exterior con respecto a las magnitudes internas son diferentes en este punto con respecto a las correspondientes a la publicación del ILPES La brecha comercial y la integración latinoamericana, debido a que aquí, siguiendo el estudio de CEPAL-ILPES, se han tomado los tipos de cambio oficiales para convertir las variables internas, mientras en la publicación anterior se utilizaron tipos de paridad. Esto no altera ninguna de las conclusiones a que aquí se arriba. En los demás puntos de este mismo capítulo se emplean tipos de cambio de paridad.

producto aumentaría a través del tiempo. Este hecho aparentemente paradójico se explica fácilmente si se tiene en cuenta que, a medida que aumenta el ingreso per cápita, crece más rápidamente la demanda de bienes que tienen un contenido mayor de importaciones, y en cambio, crece más lentamente la demanda de bienes cuya proporción de importaciones es menor. Los artículos más sofisticados, los que resultan de la evolución tecnológica que se produce en países más desarrollados, se demandan en proporciones crecientes a medida que aumenta el ingreso. Un cálculo hecho para América Latina en conjunto indica que si se congelaran los coeficientes de importación de los bienes de cada origen sectorial y el producto per cápita creciera a la tasa histórica de alrededor de dos por ciento anual, la elasticidad de crecimiento del conjunto de importaciones con respecto al producto sería del orden de 1.1 a 1.3; si la tasa de crecimiento del producto per cápita fuera de 3 por ciento anual, dicha elasticidad sería aún más alta, fluctuando en el orden del 1.2 al 1.5. Es decir que la elasticidad de importaciones no sólo es mayor que la unidad, sino que aumenta a medida que la tasa del crecimiento del producto se eleva, debido a los hechos anotados anteriormente.

Estas observaciones contrastan con lo ocurrido con el coeficiente de importaciones de América Latina, en el periodo transcurrido entre 1950 y la actualidad. De acuerdo con lo señalado más arriba, el coeficiente real de elasticidad de las importaciones respecto al producto fue menor que la unidad, estando en el orden de 0.8. Esto debe entonces atribuirse a la intensa sustitución de importaciones que hizo que los coeficientes de importación con respecto a la demanda total para una gran cantidad de bienes, se redujeran sustancialmente en este periodo. Para algunos tipos de bienes, estas importaciones aun tendieron a desaparecer. De modo que, en esta forma, no sólo se compensó la tendencia al aumento relativo de las compras al exterior debida al cambio en la composición de la demanda, sino que además se cerró paulatinamente la economía hacia el exterior en forma creciente.

/El coeficiente

El coeficiente de importaciones a que se arribó para el conjunto de América Latina es bastante bajo en comparación con el resto del mundo. En realidad esta reducción no fue sólo fruto natural de los avances importantes que se realizaron en el proceso de industrialización, sino que se vió también forzada por las dificultades crecientes de balanza comercial y de pagos, que tuvieron su origen en el lento crecimiento de las exportaciones a que se hizo mención anteriormente. En esta forma, el conjunto de los países de la región - con las debidas diferencias de uno a otro caso - se aisló en forma bastante intensa; no sólo se redujo drásticamente el comercio de estos países con el resto del mundo, sino que aún la vinculación económica entre ellos llegó a niveles muy reducidos. En un contexto internacional, y teniendo en cuenta el tamaño efectivo reducido de los mercados nacionales de estos países y la escasa capacidad de creación tecnológica que los obligaría a mantenerse en contacto bastante intenso con el exterior para permanecer tecnológicamente al día, cabría esperar coeficientes de importación bastante más altos para América Latina que los actuales. Esto constituye una manifestación del hecho señalado anteriormente relativo al aislamiento creciente que las dificultades del sector externo impusieron a muchos de los países de la región.

Si se observa separadamente lo ocurrido con los bienes de consumo, intermedios y de capital, se comprueba que el avance en la sustitución ha sido diferente para estos tres grupos de bienes. En los de consumo, las importaciones ya eran relativamente reducidas a principios de la década del 50, de modo que de allí en adelante, la disminución del coeficiente de importaciones con respecto a la demanda total fue relativamente lenta, llegando a 2.8 por ciento en 1965. En cambio, en los bienes de capital en 1950 todavía se importaba un 36.3 por ciento de la inversión bruta; esta proporción bajó intensamente llegando a 20.8 por ciento en 1965. Debe señalarse que en este último caso, a pesar de la importante reducción producida, todavía la proporción de

/importaciones representa

importaciones representa una magnitud bastante elevada de la inversión. La proporción es aún mayor si se consideran separadamente los equipos, pues en la construcción el coeficiente de importación es relativamente bajo. Esto refleja la dependencia bastante alta en que la formación de capital se encuentra con respecto al exterior y, por lo tanto, la forma importante en que la afectan las dificultades de balanza de pagos.

Al mismo tiempo, este desigual avance en la sustitución es reflejo de la secuencia especial en que se efectuó este proceso de industrialización; la producción de bienes de consumo fue encarada en las primeras etapas del mismo, quedando para el final la iniciación de la producción de equipos productivos. Esto se reflejó también en un cambio en la composición de las importaciones, en las cuales los bienes de consumo fueron perdiendo significación relativa, llegando a representar sólo 21.3 por ciento. Esta composición de las importaciones fue entonces cambiando en beneficio de bienes más esenciales al proceso de producción y de formación de capital.

d. El problema visto por el lado del proceso de industrialización

Como contrapartida de la evolución de la balanza de pagos y de las importaciones a que se hizo referencia en párrafos anteriores, se percibe una evolución muy clara en el proceso de industrialización. Esta industrialización avanzó significativamente, de modo que las manufacturas llegaron a representar una proporción bastante alta del producto bruto interno total, y además tuvo lugar un progreso decisivo tanto por la variedad de los bienes producidos, como por la calidad que llegaron a tener muchos de ellos. El avance fundamental que se realizó en este proceso de industrialización es el que permite precisamente en la actualidad, enfocar etapas más complejas y difíciles de desarrollo.

Estos avances estuvieron, sin embargo, acompañados de algunas limitaciones que, si al principio no fueron importantes, cobraron significación con el propio desarrollo. Se trató

/decididamente de

decididamente de una industrialización sustitutiva, realizada al amparo de un grado de protección muy alto, sobre la base de mercados nacionales efectivos bastante reducidos, y por lo tanto con tamaños de plantas pequeños, con un grado de utilización sólo parcial de la capacidad productiva, con costos bastante elevados y con poca tendencia a la introducción de innovaciones generadas internamente. Estos hechos no deben desconocer, sin embargo, que de acuerdo con lo dicho anteriormente, la gran experiencia acumulada permitió una reducción efectiva de costos y un mejoramiento de calidades que son claramente perceptibles sobre todo en los países más grandes de la región. Pero, de todas maneras, estas circunstancias menos favorables de que estuvo acompañado este período, plantean serios problemas para continuar adelante con el desarrollo para los próximos lustros, a medida que pierde vigor ostensiblemente el proceso sobre la base de sustitución con mercados puramente nacionales y deben encararse en cambio etapas de salida creciente al exterior, exportando manufacturas, realizando una apertura mayor de las economías y compitiendo más activamente con la industria extranjera.

La reducción relativa de las importaciones totales y el cambio en la composición de las mismas, tuvieron consecuencias importantes para el balance de pagos. Sobre todo, en los países más avanzados de América Latina se advierte que el bajo coeficiente de importaciones y la composición de ellas con predominio de bienes intermedios y de capital esenciales, hacen que la vulnerabilidad externa no haya disminuido necesariamente con el proceso de sustitución, sino que haya cambiado de carácter pasada la primera etapa sustitutiva; esta vulnerabilidad no está ya dada por una dependencia cuantitativamente importante del abastecimiento interno con respecto al exterior, sino por el carácter estratégico de los bienes que afecta.



La tendencia al agotamiento del proceso de sustitución de importaciones se puede percibir claramente en el gráfico adjunto (Gráfico 1) en el cual se aprecia que el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda interna para muchos de los principales sectores ya ha disminuido hasta niveles bastante bajos. Por otra parte, en los mismos gráficos se nota una tendencia clara a estabilizar esos coeficientes en niveles cercanos a lo alcanzado. Esto significa que el papel que estos sectores han jugado en la disminución del coeficiente total no podrá operar con la misma intensidad en el futuro, lo que haría que la reducción del pasado no se mantenga con el mismo ritmo.

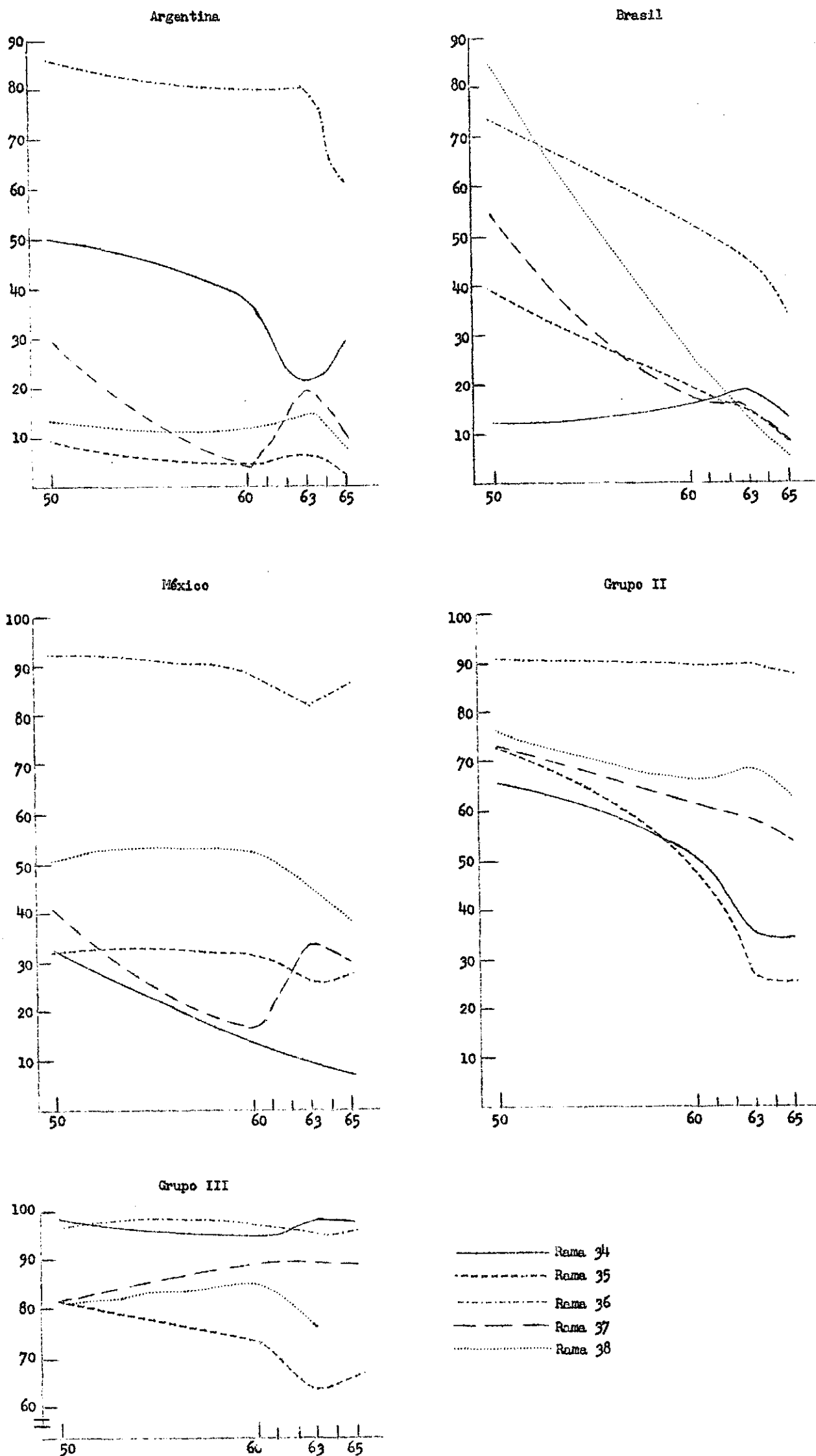
e. Perspectivas futuras para las importaciones y la sustitución

Como consecuencia de los hechos señalados, las perspectivas de comportamiento futuro de las importaciones señalan que, habiendo avanzado bastante la sustitución para mercados nacionales en el pasado, no puede esperarse que ella permita en el futuro inmediato una reducción de las necesidades relativas de importación en la misma intensidad que en el período histórico analizado. La contención de importaciones, por su parte, es ya bastante intensa y además fue hecha, en periodos de escasez crítica de divisas, sobre todo a expensas de las importaciones de bienes de capital; es decir que si en el futuro se aspirara a lograr una mayor meta de crecimiento del producto, no podría recurrirse a este arbitrio de contención de las importaciones de bienes de capital en la misma medida, pues ello sería contraproducente para elevar el ritmo de desarrollo. La reducción relativa de las importaciones, tanto por el lado de la sustitución como por el de la contención, no podrá ser un arbitrio tan importante para evitar déficit sistemáticos de balance comercial en el futuro, con respecto a lo ocurrido en el pasado. La tendencia

### Gráfico 1

COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA INTERNA DE LA INDUSTRIA METALMECANICA, POR RAMAS INDUSTRIALES Y POR GRUPOS DE PAISES, 1950-1965

(Porcentajes)



Fuente: ILPES, en base a estadísticas nacionales.

hacia la estabilización o hacia un aumento del coeficiente de importaciones es bastante clara, en los últimos años, en los países de mayor tamaño de la región, y también se percibe en los restantes.

A efectos de realizar una proyección del comportamiento futuro de las importaciones, para que a su vez sirva de base a una evaluación de la posible evolución futura de la balanza comercial y de pagos, se ha adoptado el supuesto de que estas importaciones dependerán de la evolución del producto y de la inversión bruta fija conforme a las relaciones que las han ligado con dichas variables en el período transcurrido entre 1950 y 1966. Estas funciones suponen que el proceso de sustitución de importaciones que tuvo lugar en el pasado continuará teniendo una intensidad similar en el futuro. Pero, como se dijo anteriormente, en los últimos años se percibe en muchos países de la región un debilitamiento claro de este proceso de sustitución; de confirmarse estas tendencias cabría esperar que, en lugar de continuar reduciéndose los coeficientes de importación, tendieran a estabilizarse o por lo menos a reducirse con un ritmo menor; en ese caso, las importaciones para los años futuros analizados podrían llegar a ser mayores que las aquí proyectadas.

Es importante tener en cuenta que el coeficiente de importación correspondiente a la inversión es mayor que el relativo a los bienes intermedios y de consumo, debido al mismo estado de avance menor en que se encuentra la sustitución de bienes de capital a que se hizo referencia anteriormente. De modo que al suponerse una tasa de crecimiento mayor para el producto bruto interno, debería tenerse en cuenta que la inversión tendría que aumentar en términos absolutos y también relativos con respecto a la demanda total; en esta forma se modificaría la estructura de la demanda y aún sin modificarse la evolución prevista para los coeficientes de importación de cada tipo de bienes - por este cambio de la composición de la demanda - se llegaría a un aumento relativo de las importaciones.

De modo que la hipótesis adoptada para el comportamiento futuro de las importaciones es más bien modesta en el sentido de que el ritmo resultante para el crecimiento futuro de las mismas, por aplicación de estas hipótesis, constituye probablemente un mínimo.

f. Perspectivas para el estrangulamiento externo

Con los elementos anteriores, puede ya evaluarse la perspectiva futura de los saldos de la balanza comercial. Suponiendo que la tasa global de crecimiento que se deseara obtener para el producto fuera de 6 por ciento anual (3 por ciento per cápita) para el período 1970-1980, y que las exportaciones e importaciones se comportaran en las formas a que se aludió, se presentaría hacia 1975 y 1980 respectivamente un déficit de balanza comercial del orden del 14.1 y 19.3 por ciento de las exportaciones de cada uno de esos años. Esto significa que el logro de una tasa de crecimiento del producto de ese nivel dependería de las posibilidades de cubrir estos déficit que, por lo que se aprecia, no sólo son de magnitud muy considerable sino que además crecen en términos relativos a medida que transcurre el tiempo. Vale decir que el problema de balanza comercial se iría agravando en el futuro.

Cabe señalar que en estas estimaciones se supone, con respecto a las exportaciones, que tendrán éxito los planes de expansión de algunos países a que se hizo mención anteriormente. También debe notarse que en este planteamiento del problema, quedan excluidos los efectos de los servicios del capital extranjero y de la deuda externa acumulados en América Latina. Siendo la deuda externa actual de un volumen muy considerable, los servicios de la misma ya representan montos muy elevados con respecto a las exportaciones. Vale decir que aún cuando no se produjeran nuevos ingresos de capital extranjero - y evidentemente la existencia de un déficit de comercio haría necesaria dicha incorporación - debido a la deuda ya existente sería necesario prever los montos correspondientes a los servicios acumulados actualmente.

/g. El financiamiento

g. El financiamiento externo

En este rápido reconocimiento del comportamiento de la balanza de pagos, cabe finalmente considerar las perspectivas de evolución de las corrientes de capital. En el pasado, como se sabe, los ingresos de capital constituyeron la vía de solución de las dificultades de la balanza comercial. De modo que es interesante establecer las perspectivas que ofrece esta solución para los próximos lustros.

Los ingresos de capital extranjero fueron sumamente importantes sobre todo a partir de la segunda mitad de la década del 50. El ritmo intenso a que crecieron estas entradas fue reflejo, no sólo de las mayores disponibilidades de fondos en el mercado internacional a medida que algunos de los países industrializados iban avanzando en el proceso de su reconstrucción posterior a la terminación de la guerra, sino también a las grandes necesidades de los países latinoamericanos que por esta vía compensaron la falta de dinamismo de las exportaciones.

En esta forma, se fue acumulando una deuda externa de gran magnitud. Además, y por efecto de las circunstancias, los países debieron recurrir crecientemente a préstamos efectuados con plazos cada vez más cortos y con tasas de interés que fueron elevándose. De modo que los servicios de capital crecieron rápidamente, no sólo en términos absolutos sino también en proporción a las exportaciones. Los servicios del capital extranjero por todo concepto llegaron a representar aproximadamente 37.2 por ciento de las exportaciones en el período 1965-1966, habiendo partido de 15.2 por ciento en el período 1950-1954.

La gran acumulación de deuda y los altos niveles que en consecuencia llegaron a tener los servicios, hicieron que en algunos de los países de la región debiera seguirse en algunos años de la presente década, una política de reembolso de deuda o al menos de contención de los ingresos de la misma. Como consecuencia, el saldo de la balanza comercial tendió a ser positivo en varios países precisamente para permitir un pago de

/servicios que

servicios que diera lugar a esta reducción. En esta forma, los incrementos de las exportaciones no pudieron traducirse en un aumento correspondiente de las importaciones, de modo que se fue notando, para el total de la región, una pérdida de posibilidades de las corrientes de capital como elemento de solución de las dificultades de balanza de pagos.

En la actualidad, si a las entradas de capital se le deducen los servicios del mismo, queda un saldo neto positivo muy pequeño.

Si se supusiera entonces que en la década del 70 se obtuvieran ingresos de capital extranjero en condiciones de plazos y tasas de interés similares a las actuales - en la realidad se nota una tendencia al empeoramiento de estas condiciones - y si estas entradas fueran de magnitudes tales que después de deducir sus propios servicios quedara un saldo suficiente para compensar los déficit de balanza comercial a que se hizo mención anteriormente, ocurriría que hacia 1980 los servicios de utilidades e intereses - sin contar las amortizaciones - de los países con déficit comercial, representarían 25.5 por ciento de las exportaciones de dicho año. Estos servicios, sumados al propio déficit comercial llegarían a representar en 1980 48.8 por ciento de las exportaciones. Se recalca que no se incluyen aquí las amortizaciones de la deuda.

Estas magnitudes son claramente inaceptables. Ni los países de América Latina ni sus potenciales acreedores podrían admitir la acumulación de una deuda externa que condujera a esta situación. Esto significa que los déficit de balanza comercial a que tiende a conducir el comportamiento de la estructura de la economía de los países latinoamericanos, no pueden compensarse totalmente por ingresos de capital extranjero, para la obtención de una tasa de crecimiento del producto de 3 por ciento per cápita. Ello sin perjuicio de que estos ingresos de capital pudieran efectuar una contribución importante a la solución de estos problemas de balanza de pago, como complemento a otras políticas que pudieran adoptarse con la misma intención.

/De esta

De esta consideración de las exportaciones, las importaciones y las corrientes de capital extranjero, en su evolución de los últimos lustros y en su perspectiva hacia el futuro, queda como conclusión clara que el sector externo ha estado orientando, en gran medida, el proceso de desarrollo de América Latina y ha constituido un elemento limitativo muy importante para dicho desarrollo. Por otra parte, y esto es lo más importante, queda también de manifiesto que las limitaciones impuestas por el estrangulamiento externo serán sumamente severas en los próximos lustros: las exportaciones tienden a mantener su comportamiento muy poco dinámico; el proceso de sustitución de importaciones montado sobre base de mercados nacionales tiende a agotarse rápidamente y los ingresos de capital extranjero que constituyeron una solución parcial importante en el pasado, verán limitado su efecto positivo por el propio monto de los servicios correspondientes a la elevada deuda acumulada actualmente.

Esta situación corresponde a la hipótesis de que se mantengan las fuerzas que constituyen la inercia histórica. Por supuesto, podría modificarse en el caso de que se adoptaran nuevas orientaciones de política de desarrollo. El efecto potencial de estas políticas es analizado más adelante.

Si la tasa de crecimiento del producto bruto per cápita que se fijara como meta fuera del cuatro por ciento anual en lugar del tres, y el comportamiento de las exportaciones y las importaciones fuera el mencionado anteriormente, la brecha de comercio alcanzaría proporciones de las exportaciones claramente irrealistas. El déficit estructural de balanza comercial crece muy rápidamente con el aumento de la tasa de desarrollo.

2. Subutilización de la mano de obra y población.  
Falta de integración del mercado interno

a. Magnitud del problema de desocupación

La definición, medición y análisis precisos de la subutilización de la mano de obra presentan dificultades. Aún dejando de lado la escasez de información, subsiste el problema de que la definición de una persona como subocupada varía según el grado de desarrollo económico y social de cada país, la estructura institucional y los valores sociales vigentes.<sup>1/</sup>

A pesar de estos inconvenientes, y con el propósito de ilustrar la magnitud del problema, se ha intentado evaluar la cantidad de mano de obra subutilizada en América Latina en años recientes. En 1960 las personas que se hallaban afectadas por esta situación representaban algo más de 40 por ciento de la mano de obra activa. Esta subocupación no se traducía en una inactividad total; la mayoría de estas personas desempeñaba algún trabajo parcial. Si se computa la proporción promedio en que cada una de ellas se encontraba subutilizada y se determina sobre esa base la cantidad equivalente de personas totalmente desocupadas contenida en el grupo de subutilizados, resulta que 27.4 por ciento de la población activa se encontraba en 1960 totalmente desocupada en América Latina. (Cuadro 1). Los elementos de juicio con que se cuenta con respecto al comportamiento de la economía con posterioridad a esta fecha, señalan que en sus características fundamentales esta situación sigue vigente en la actualidad. Un cálculo, también preliminar, que actualiza el anterior para los últimos años, arroja una proporción de desocupación equivalente de 28.2 por ciento respecto al total de mano de obra activa, lo que se compara con el 27.4 antes mencionado.

---

1/ Gunnar Myrdal, A Critical Appraisal of the Concept and Theory of Underemployment, from "Asian Drama, an Inquiry into the Poverty of Nations", vol. III, Ed. Pantheon, New York, 1968.



## Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DESOCUPACION EQUIVALENTE PARA 1960  
 (En porcentaje de la población económicamente activa)

Sectores	Población económicamente activa	Desocupación equivalente en relación a la población activa del sector	Proporción de la desocupación en cada sector respecto a la desocupación total
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	47.7	27.7	49.6
Minería	1.0	19.6	0.8
Industria manufacturera	14.1	15.6	8.3
Construcción	4.0	6.8	1.1
Servicios básicos	5.0	11.0	1.9
Comercio y finanzas	9.1	31.2	10.5
Otros servicios	15.6	32.8	19.2
Actividades no especificadas	3.5	67.0	8.6
Total	100.0	27.4	100.0

/Las cifras

Las cifras anteriores incluyen tanto las personas que se encuentran abiertamente desocupadas, como aquellas que aparentemente tienen algún empleo, el que es de tan baja productividad que equivale a una desocupación encubierta parcial o total. Para algunos casos, a pesar de la baja productividad, las personas reciben ingresos de niveles bastante significativos y aun están incorporados a sistemas regulares de previsión y de servicios sociales. Por ejemplo, en algunos casos en que el sector de servicios ha absorbido mano de obra en forma excesiva, la productividad escasa o nula que corresponde a cierta proporción de su mano de obra no impide que las personas correspondientes perciban un ingreso regular de bastante significación. En otros casos, como en el de los vendedores ambulantes, lustrabotas, etc., la existencia de subutilización resulta más clara; su productividad es muy baja y la actividad que se encuentran desempeñando constituye una forma de obtener un ingreso que, aunque no cubra satisfactoriamente las necesidades mínimas, les permite sobrevivir.<sup>1/</sup>

Quedan entonces incluidas en la mano de obra subutilizada, las personas que están abiertamente desocupadas, las que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante periodos inferiores al nominal de trabajo, las que están empleadas en una unidad económica que trabaja con niveles de productividad anormalmente bajos (nivel de productividad que se define teniendo en cuenta el grado de desarrollo actual de cada país de América Latina) y las que desempeñan actividades que tienden a perder peso a medida que un país se desarrolla.

---

<sup>1/</sup> También se presenta el caso de mano de obra que no está realmente desocupada ni subutilizada, pero que se desempeña en actividades o profesiones que tienden a disminuir su importancia relativa o aún desaparecer a medida que un país se desarrolla. Un ejemplo de este caso puede ser el del servicio doméstico; las personas dedicadas a él trabajan y están utilizadas en una actividad que va perdiendo importancia con el crecimiento. Este caso también se computa dentro de la mano de obra desocupada por constituir mano de obra potencialmente utilizable para otras actividades productivas.

b. La desocupación por sectores económicos

Como puede apreciarse en el cuadro 1 anteriormente mencionado, los contingentes mayores de desocupación están radicados en la actualidad en el sector agropecuario y en el de servicios, y en alguna menor medida en el industrial.

El sector agropecuario presenta una desocupación equivalente al 27.7 por ciento de la población económicamente activa del sector y representa cerca del 49.6 por ciento de la desocupación equivalente del total de la economía; de modo que es aquí donde radica la parte fundamental del problema. Dentro del sector agropecuario, la mayor parte de estos contingentes están presumiblemente ubicados en las explotaciones pequeñas, con una cantidad de tierra insuficiente.

El procedimiento empleado para realizar estas estimaciones relativas al sector agropecuario consistió en suponer que la desocupación equivalente se encuentra radicada en las explotaciones subfamiliares, que según los estudios de la FAO en que se basa esta estimación<sup>1/</sup> son precisamente aquéllas cuyas tierras son insuficientes para proveer empleo adecuado durante todo el año a una familia poseedora de una capacidad de trabajo de dos hombres-año con el nivel tecnológico prevaleciente en cada país. Dentro de estas explotaciones subfamiliares se considera desocupación equivalente a aquella cantidad de personas que forman parte de la mano de obra activa aparentemente ocupada en el sector, que excede a la cantidad de mano de obra que sería necesaria para generar el producto efectivamente obtenido en el sector de acuerdo con los niveles de

---

<sup>1/</sup> Arthur L. Domike y Solón Barraclough, Evolución y reforma de la estructura agraria en América Latina, FAO (Santiago de Chile, 1966), págs. 14 y 15.

producto por unidad de mano de obra que prevalecen en explotaciones familiares<sup>1/</sup> dentro del mismo país. Es decir que, para definir la desocupación equivalente se tiene en cuenta el nivel de productividad y de desarrollo de cada uno de los países; en esta forma el patrón de comparación que se emplea se considera bastante realista.

El sector industrial presenta una desocupación equivalente del orden del 15.6 por ciento de la población económicamente activa del sector; en la determinación de esta cifra se ha supuesto que esta subutilización se encuentra básicamente radicada en las explotaciones artesanales, definidas como aquéllas que dan ocupación a cuatro o menos personas incluyéndose las industrias caseras.

El sector comercio, finanzas y otros servicios presenta una subocupación del orden del 32 por ciento. En este caso, por la inexistencia de un concepto preciso de productividad para los servicios, el cálculo de la subocupación se hace particularmente difícil. Es sumamente revelador, sin embargo, el hecho de que estos sectores han venido absorbiendo una parte considerable de los nuevos contingentes de mano de obra, lo que sugeriría que se ha ido concentrando en los sectores de servicios una parte creciente de la mano de obra activa que no puede ser absorbida productivamente por los sectores primarios y secundarios.

El examen crítico del procedimiento utilizado para realizar estas estimaciones en el caso del sector agropecuario, señala que el mismo deja de lado la circunstancia de que la mano de obra activa radicada en explotaciones subfamiliares puede encontrar empleo parcial complementario en algunas épocas del año en otras

---

<sup>1/</sup> Se denominan explotaciones familiares aquéllas que cuentan con la cantidad de tierra estrictamente necesaria para proveer de empleo adecuado durante todo el año a una familia poseedora de una capacidad de trabajo de dos hombres-año con el nivel tecnológico prevaleciente en cada país.

explotaciones, por ejemplo, en períodos de cosecha. Esto significaría que la desocupación equivalente podría estar algo sobrestimada. Pero, por otra parte, es evidente que no toda la mano de obra ubicada en explotaciones familiares o multifamiliares está empleada en forma totalmente productiva; en este cálculo se ha supuesto que no existe subutilización de mano de obra excepto en las explotaciones subfamiliares, lo que constituye entonces posiblemente una subestimación que compensa presumiblemente la sobrestimación anterior.

Una observación similar se puede hacer con respecto al sector manufacturero. En realidad, entre los establecimientos de menos de 5 obreros hay muchos que tienen un grado de utilización alto de la mano de obra; tal es el caso, por ejemplo, de talleres de reparación que aún con un grado de desarrollo mayor y un empleo pleno de la mano de obra tendrían una función claramente importante que cumplir. Desde este punto de vista, podría suponerse que la desocupación está sobrestimada en este cálculo. Pero por otra parte, es también razonable pensar que en los establecimientos fabriles de 5 o más obreros también existe mano de obra que se usa deficientemente, lo que compensaría a lo anterior.

c. La desocupación por países

Comparando la situación de distintos países, se advierte que en el sector agropecuario es notoria la tendencia a que sea mayor el desempleo equivalente, cuanto menor sea el grado de desarrollo. Algo similar ocurre en el sector industrial, aunque en este caso la diferencia entre los países de mayor desarrollo relativo y los de tamaño de mercado intermedio no se presenta en forma tan clara. (cuadro 2).

Cuadro 2

## AMERICA LATINA: DESOCUPACION EQUIVALENTE POR GRUPOS DE PAISES, 1960

(Porcentajes)

Sector	Población económicamente activa				Desocupación			
	Países del grupo a/				Países del grupo a/			
	I	II	III	Total	I	II	III	Total
Agropecuaria, silvi- cultura, caza y pesca	47.1	41.4	61.1	47.7	19.3	40.0	46.3	27.7
Industria manufacturera	14.4	15.0	10.8	14.1	13.2	14.0	35.9	15.6
Resto de sectores	38.5	43.6	28.1	38.2	27.6	35.9	44.9	31.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	21.6	34.3	44.8	27.4

a/ I: Argentina, Brasil, México;  
 II: Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela;  
 III: Bolivia, Centroamérica, Ecuador, Haití, Panamá, Uruguay, Rep. Dominicana.

Para analizar los hechos que inciden en esta situación de desocupación estructural, es conveniente considerar dos aspectos fundamentales: el crecimiento de la población y el papel que cumple cada uno de los grandes sectores económicos en la absorción de mano de obra.

d. La población

La población latinoamericana sobrepasa en la actualidad los 250 millones de personas. La tasa de crecimiento anual de esta población ha experimentado un elevamiento muy notable durante la década de los años 40 pasando de 1.9 por ciento hasta 2.6 por ciento; esta elevación continuó hasta llegar a 2.8 que representa en años recientes. Esta elevación está vinculada con la disminución drástica que experimentó la tasa de mortalidad (que pasó de 28 por mil anual en 1920 a 10 por mil aproximadamente en años recientes); el descenso de la mortalidad está, por supuesto, estrechamente vinculado con la evolución de la situación sanitaria y compensa en exceso al descenso moderado experimentado por la tasa de natalidad que disminuyó de 45 por mil en 1920 a 39 por mil en años recientes.

Vinculado con el gran crecimiento poblacional se ha producido un cierto cambio en la estructura de la población por grupos de edad, aumentando la proporción de grupos menores a quince años o mayores a sesenta, lo que contribuye a explicar la disminución de la relación entre la población activa y la total.

En un sentido similar opera la baja tasa de participación de las mujeres en actividades productivas, en el caso de América Latina en comparación con países industrializados y con otras áreas del mundo en desarrollo. En el cuadro 3 se aprecia con toda claridad que para las edades más significativas la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo es drásticamente inferior a la de países industrializados. Es decir que la población económicamente activa de América Latina sería mayor que la actual en caso que las mujeres tendieran a comportarse en este sentido en forma más parecida a la de países industrializados.

Cuadro 3

TASAS DE PARTICIPACION POR EDADES Y SEXO ESTIMADAS PARA AMERICA LATINA  
Y PARA PAISES INDUSTRIALIZADOS ALREDEDOR DE 1960

Grupos de edad	Hombres		Mujeres	
	América Latina	Países industrializados	América Latina	Países industrializados
	(Tasas por cien)			
10-14	20.0	4.1	5.7	2.4
15-19	72.0	72.4	23.8	53.6
20-24	92.9	91.5	25.3	51.9
25-29	97.0)	)	20.6)	)
30-34	97.9)	) 96.7	18.6)	30.3
35-39	98.0)	)	17.7)	)
40-44	97.4)	97.6	17.7)	) 28.3
45-49	96.6)	)	17.1)	)
50-54	94.5)	95.9	16.3)	28.1
55-59	90.4)	)	14.7)	)
60-64	84.6)	) 85.6	12.9)	) 20.8
65 y más	67.1	37.7	9.4	7.1

Nota: Promedio de 21 países con menos de 35 por ciento de hombres activos ocupados en la agricultura y actividades anexas, y promedio de 14 países con esas mismas condiciones para las mujeres.



Es razonable suponer que la relativa falta de oportunidades de empleo contribuye mucho a desalentar la búsqueda de ocupación por algunas personas y con ello, constituye también un elemento complementario que tiende a disminuir la proporción de la población activa con respecto a la total.

Estos factores contribuyen a evitar que la desocupación abierta y disfrazada aumente su importancia relativa con respecto a la población activa en la medida en que se pueda suponer que, de acceder al mercado de trabajo una cantidad mayor de personas y no producirse cambios muy favorables que permitan una absorción productiva adicional de mano de obra activa, éstas pasarían a formar parte de los contingentes de desocupados.

Cuando más adelante se examinan algunas posibles políticas destinadas a proveer más ocupación, debiera tenerse en cuenta que en la medida en que tales políticas tuvieran éxito, muy posiblemente se iría atrayendo una proporción mayor de personas al mercado de trabajo; con ello, la solución completa del problema de la desocupación se iría alejando con el mismo progreso logrado.

El otro fenómeno que merece destacarse es el rápido proceso de urbanización que está teniendo lugar en los países de la región. En el cuadro 4 se puede apreciar que la proporción de población total en núcleos de 2000 y más habitantes ha aumentado sustancialmente de 39.1 por ciento en 1950 a 50.9 por ciento en 1965, y se puede esperar que llegue en 1980 a 60.7. Las causas de este fenómeno son complejas y no se limitan a las de naturaleza económica, sino que deben también buscarse en aspectos sociales. Lo cierto es que esta migración interna hacia las ciudades tiende a desplazar una parte de la desocupación estructural de la agricultura hacia sectores urbanos, y como se verá más adelante, ante la falta de absorción suficiente de mano de obra por parte de las manufacturas, el resultado final de este fenómeno consiste en acumular mano de obra desocupada en los sectores de servicios.

Cuadro 4

GRADO DE URBANIZACION DE AMERICA LATINA  
(Porcentaje en la población total en núcleos de  
2 000 y más habitantes)

1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
39.1	43.2	47.2	50.9	54.4	57.6	60.7

e) Contribución de los principales sectores a la absorción de mano de obra

Es notable observar que la proporción de la mano de obra activa absorbida por la industria manufacturera se ha mantenido prácticamente constante desde antes de 1930 hasta la actualidad. Esta proporción, por otra parte, es bastante modesta pues se encuentra sólo ligeramente por encima del 14 por ciento. En 1925 dicha industria manufacturera absorbía el 13.6 por ciento de la mano de obra activa y en 1965 este porcentaje era de 14.2 por ciento. Después de 40 años de desarrollo industrial y de haber logrado contar con una manufactura que produce una proporción decisiva de la mayor parte de los bienes que se utilizan en América Latina, tanto los de consumo como los intermedios y aún proporciones significativas de los de capital, la industria manufacturera sólo da empleo a una proporción bastante limitada de la mano de obra (cuadro 5).

Por su parte, la proporción de la mano de obra activa total absorbida por el agro, ha estado en constante disminución, pasando de 59.9 por ciento en 1925 a 48.6 por ciento en 1965. Esta reducción ha continuado operándose desde 1950 en adelante, ya que este año la proporción de mano de obra activa ocupada en el agro era de 56.4 por ciento del total. El fuerte proceso de urbanización a que se hizo mención anteriormente, y que tal como se dijo se debe a causas no sólo económicas sino también sociales, constituye uno de los motivos de esta reducción. La mano de obra rural fluye hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades de empleo y niveles de vida más elevados.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: MANO DE OBRA OCUPADA POR LOS PRINCIPALES  
SECTORES DE ACTIVIDAD

(Porcentajes de cada sector respecto al total)

Año	Sectores primarios	Industria manufacturera			Construcción y servicios	Total
		Fabril	Artesanal	Total		
1925	59.9	4.1	9.5	13.6	26.4	100.0
1950	56.4	6.9	7.6	14.5	29.1	100.0
1965	48.6	7.7	6.5	14.2	37.2	100.0

Fuente: CEPAL, CELADE e ILPES.

Pero dentro de la economía urbana la manufactura desempeña en la absorción de mano de obra el papel poco activo a que se hizo referencia anteriormente. Solamente se aprecia, en el análisis de la ocupación manufacturera en los estratos fabril y artesanal, que el estrato fabril tiende a incorporar proporciones crecientes del artesanal; esto significaría que la manufactura incorpora proporciones crecientes de la mano de obra que se subutilizaba en el sector a una ocupación realmente productiva, pero no puede cumplir un papel semejante con la desocupación radicada en otras áreas de la economía.

Debido a este hecho, una proporción creciente de la mano de obra activa tiende a ubicarse en los sectores de servicios. En el cuadro 5 se aprecia que la proporción correspondiente a los mismos y a construcción pasó de 26.4 por ciento en 1925 a 37.2 por ciento en 1965. Por otra parte, aún en los últimos lustros esta tendencia se manifestó en forma muy fuerte como se aprecia en el mismo cuadro. Esta acumulación de mano de obra en los sectores de servicios refleja una concentración de desocupación estructural en los mismos, antes que un empleo plenamente productivo de mano de obra. Es decir que en este caso, los sectores de servicios tienden a dar solución a una parte de los aspectos sociales más presionantes del problema de la

/desocupación estructural

desocupación estructural sin poder, sin embargo, responder totalmente a ellos y sin proveer tampoco una solución económicamente sana que brinde ocupación productiva a esta mano de obra.

El panorama general ofrecido por estos grandes sectores en cuanto a la absorción de mano de obra, está ligado al ritmo de desarrollo logrado y al estilo peculiar con que se ha llevado a cabo el crecimiento. El ritmo de desarrollo anual promedio, bastante modesto para el total de la economía, fue particularmente lento para el sector agropecuario. No es del caso considerar aquí las causas económicas, sociales e institucionales que explican este estancamiento agropecuario. Pero sí debe señalarse que, aunque en la migración rural-urbana hayan tenido también incidencia importante factores extraeconómicos, indudablemente el escaso dinamismo agropecuario contribuyó significativamente a engrosar estas corrientes.

En cuanto a la industria, si bien su tasa de crecimiento, como se sabe, fue bastante mayor que la del agro y la de los servicios, tampoco fue demasiado buena en términos mundiales. La industria latinoamericana creció en promedio más lentamente que su correspondiente promedio mundial. Además, un examen más detallado de lo ocurrido con distintos sectores manufactureros, muestra que aquéllos que por sus características podrían haber contribuido a generar más empleos productivos, fueron los que tendieron a crecer con un ritmo menor que el promedio de la industria manufacturera. Esto está indudablemente vinculado con la modalidad del desarrollo latinoamericano. Se dijo ya en páginas anteriores que esta modalidad estuvo básicamente orientada por la sustitución de importaciones, la que por otra parte se llevó a cabo con una secuencia clara que comenzó en términos generales por los bienes de consumo para avanzar hacia los bienes intermedios y encarar en años recientes la producción de bienes de capital. Sobre todo en el período posterior a 1950, los sectores que tuvieron el mayor dinamismo fueron precisamente aquéllos cuya tecnología de producción es tal que emplean relativamente poca mano de obra y mucho capital.

En el capítulo II se puede apreciar que todavía en 1960 el 59.6 por ciento de la ocupación en la industria manufacturera dependía de las industrias tradicionales. Esta proporción se había reducido desde el año 1950, pero tal disminución no parecía ser de un ritmo que cambiara

/fundamentalmente la

fundamentalmente la situación en un plazo de algunos lustros. En el otro extremo, las industrias mecánicas solamente proveían empleo a una de cada cinco personas empleadas en el total de la manufactura; como a su vez el total del empleo industrial representa una proporción relativamente modesta de la mano de obra activa, resulta claro que las industrias que han tenido el liderazgo en lo relativo al desarrollo no han cumplido un papel semejante en lo relativo a ocupación. Y por su parte, la provisión de empleos por parte de la manufactura, depende todavía fundamentalmente, de los sectores más retrasados en el proceso de crecimiento.

Por otra parte, se produce en este caso una especie de círculo vicioso que tiende a generar y perpetuar una situación muy definida. Si el desarrollo latinoamericano, caracterizado tanto por su ritmo como por el hecho de que unos sectores tiendan a ser más dinámicos y otros más vegetativos, tiende a dar ocupación productiva a sólo una parte de la mano de obra activa, dejando una fracción importante de la misma fuera del mercado regular de trabajo, se producirá con esto una distribución del ingreso como la que se verá más adelante, en la cual una parte pequeña de la población tiene un alto poder adquisitivo, y en el otro extremo una gran masa pauperizada prácticamente no tiene acceso al mercado. La marginación del mercado de consumo de una parte importante de la población, a su vez, resta dinamismo a sectores cuyas características tecnológicas les permitirían absorber mano de obra. Y con esto el círculo se cierra. Más adelante, al considerar la distribución de ingreso y su influencia sobre la estructura de la demanda, se volverá sobre este hecho.

También merece destacarse el aparente agotamiento de la capacidad de algunos sectores económicos, en particular los servicios, para continuar cumpliendo en el futuro el papel de absorción de mano de obra que han estado desempeñando en el pasado. Vale la pena tomar el ejemplo del sector público para ilustrar este hecho. Es bien conocido que la proporción de ingresos del sector público con respecto al ingreso nacional total ha tendido a crecer en forma muy importante, sobre todo, desde la Segunda Guerra Mundial. Una parte de ese incremento proporcional de ingreso se empleó en ofrecer mayores servicios físicos a la población; pero otra

/proporción importante

proporción importante se destinó a paliar algunos aspectos sociales particularmente graves de la falta de absorción productiva de mano de obra por el total del sistema económico. Es así como, en el presupuesto fiscal, los gastos de sueldos y salarios muchas veces crecieron en proporción a expensas de la inversión pública. Pero en años recientes se han percibido claramente las dificultades para continuar aumentando la participación de los gobiernos en el ingreso nacional. Por supuesto, si esta proporción no continuara aumentando como en el pasado, bien pudiera ocurrir que el papel que estos sectores públicos han estado cumpliendo en la absorción de mano de obra no fuera a continuar con la misma intensidad en los lustros venideros. Es probable que con las debidas diferencias, un hecho similar se pueda producir en lo relativo a otros tipos de servicios.

Todo esto significaría que, de continuar el lento ritmo de crecimiento agropecuario y por lo tanto su escasa capacidad de retención de mano de obra, y de mantenerse la vigencia de un estilo de desarrollo industrial por el cual el mayor dinamismo corresponde precisamente a sectores que dan ocupación insuficiente a la mano de obra que acude al mercado de trabajo, el problema de la desocupación continuará acumulándose en proporciones crecientes en las ciudades, y además - y esto es lo fundamental - a medida que se agote la capacidad de respuesta de algunas soluciones o paliativos que han tenido papel protagónico en el pasado, deberá recurrirse a nuevas modalidades, o de lo contrario, tenderá a hacerse cada vez más evidente el problema de subutilización que en parte ha estado encubierto por la desocupación disfrazada de los servicios. Aunque la información con que se cuenta es solamente parcial y está afectada por algún grado de inexactitud vinculado con las fuentes estadísticas básicas, aparentemente la desocupación abierta ha estado creciendo en forma muy significativa en el periodo 1950 a 1965, lo que sería congruente con lo dicho anteriormente en el sentido de que la falta de capacidad para dar empleo productivo o aparente a la mano de obra va conduciendo a un aumento absoluto y relativo de la desocupación abierta.

En el capítulo II se trata en mayor detalle lo ocurrido en los principales sectores productivos en relación con el crecimiento, la absorción de mano de obra y el producto per cápita, durante el periodo 1950-1965.

f) La desintegración del mercado interno

El nivel promedio del ingreso per cápita y la distribución del mismo determina una segmentación del mercado interno para los bienes producidos por los sectores de la manufactura. A efectos de analizar este hecho, es útil considerar la distribución del ingreso y su relación con la estructura de la demanda.

En base a los estudios realizados por la CEPAL, la población latinoamericana se clasifica en cuatro categorías (cuadro 6).

La primera está constituida por un amplio sector que abarca el 40 por ciento de la población total, que recibe un 8.8 por ciento del ingreso total. El ingreso mensual familiar promedio de este vasto sector es del orden de los 35 dólares, con una dispersión cuyo límite máximo es de 66 dólares mensuales por familia. Una gran proporción de este sector está compuesta por población rural; la parte urbana se compone de obreros del sector artesanal, parte del servicio doméstico, vendedores ambulantes, etc.

La categoría II, compuesta por el 20 por ciento de la población, tiene un ingreso promedio de 82 dólares mensuales por familia, el que fluctúa entre los 67 y los 102 dólares. Quedan presumiblemente incluidos aquí obreros de la industria fabril con grado de calificación moderado, pequeños comerciantes detallistas con cierto grado de organización, y parte del personal administrativo de los sectores público y privado (industria y comercio).

La categoría III se compone del 35 por ciento de la población y tiene un ingreso promedio aproximado de 228 dólares mensuales por familia; los límites mínimo y máximo de este ingreso son aproximadamente de 103 y 473 dólares. Presumiblemente quedan incluidos en este sector obreros altamente calificados, la parte más alta del personal administrativo de los sectores público y privado, una parte de los empresarios y técnicos y profesionales del sector industrial y profesionales independientes.

La categoría IV abarca el 5 por ciento restante de la población total. El ingreso promedio mensual familiar es de unos 1 000 dólares y su límite mínimo es de 474 dólares.

Cuadro 6

## DISTRIBUCION CONJETURAL DEL INGRESO PREVALECIENTE EN PAISES DE AMERICA LATINA, 1960

Categoría	Proporción de la población que compone la categoría (porcientos) (1)	Proporción del ingreso personal percibido por la categoría (porcientos) (2)	Promedio del ingreso personal anual por habitante		Ingreso mensual por familia (dólares)		
			Relación porcentual con el promedio general (3)	Dólares (4)	Promedio (5)	Límites desde hasta	
I	40	8.8	22	77	35	0	66
II	20	10.2	51	179	82	67	102
III	35	49.7	142	497	228	103	473
IV	5	31.3	626	2 190	1 000	474	y más

Fuente: ILPES, en base a informaciones de la CEPAL.



Partiendo de los datos anteriores ya conocidos, se desea en esta ocasión avanzar un paso más considerando la relación de estos hechos con el dinamismo de distintos sectores productivos. Para ello se ha realizado el análisis a que se refieren los párrafos siguientes.

En el cuadro 7 se incluye una estructura conjetural, basada en la información disponible, de la demanda de bienes producidos por cada uno de los sectores productivos clasificada según las proporciones que representan las realizadas por cada una de las cuatro categorías de niveles de ingreso a que se hizo mención anteriormente. Se percibe que para la gran mayoría de los sectores de manufacturas, las tres cuartas partes del mercado está constituido por el 40 por ciento de la población con ingresos más altos (categorías III y IV); es decir, por unos 100 millones de habitantes. Para las industrias mecánicas y de vehículos, que producen artículos para el hogar y automotores, la proporción en que influyen las categorías III y IV es superior al 90 por ciento y la mitad de la demanda es realizada por un pequeño grupo constituido por el 5 por ciento de la población de ingresos más altos, es decir, por unos trece millones de personas. Es decir que estas industrias mecánicas que han sido y son todavía de las más dinámicas de América Latina y que generalmente tienen tamaños mínimos de planta y economías de escala tales que requieren un mercado bastante amplio, se basan solamente en un núcleo muy reducido de personas.

El 5 por ciento de la población que tiene ingresos más altos, por su parte, tiene un ingreso cuya magnitud le permite realizar un consumo muy diversificado, demandando una gran variedad de bienes y exigiendo una calidad muy apreciable. Esto constituye un elemento poderoso para inducir la creación de una industria que produce una gran diversidad de bienes, cada uno de ellos en escala muy pequeña; la diversidad no se produce solamente por demandarse bienes de distinta índole - automóviles, refrigeradores, etc. - sino por exigirse tipos y marcas muy variadas dentro de cada bien. Además, se requiere una importación apreciable para satisfacer los consumos de aquellos bienes que a pesar de todo no pueden elaborarse internamente. Como consecuencia de estos hechos, se produce una propensión a la importación bastante alta (lo que agrava el estrangulamiento externo), y se genera una

Cuadro 7

AMERICA LATINA: ESTIMACION CONJETURAL DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE  
CADA UNA DE LAS CATEGORIAS DE INGRESO  
(Porcentajes)

Categorías	Alimentos, bebidas y tabaco	Confecciones y calzado	Muebles	Farmacia y artículos de tocador y medicinas	Utensilios y bienes durables	Vehículos	Artículos de aseo y combustibles	Servicios	Total
I	60.0	12.0	1.0	1.6	0.6	-	8.3	16.5	100.0
II	49.8	12.0	2.2	3.7	2.0	1.0	5.3	24.0	100.0
III	39.3	13.5	3.1	2.8	6.4	5.6	3.1	26.2	100.0
IV	28.0	12.0	1.2	1.6	12.9	13.3	1.0	30.0	100.0

Güente: ILPES, en base a informaciones de estructuras de presupuestos familiares de algunos países de América Latina.

industria que lejos de producir masivamente, tiene plantas pequeñas y utiliza la capacidad sólo muy parcialmente.

En el otro extremo, el 40 por ciento de la población de ingreso más bajo tiene un poder adquisitivo de bienes industrializados sumamente reducido y cuenta muy poco en el mercado de la mayor parte de los sectores manufactureros. Este vasto sector de 100 millones de personas que en gran medida, está compuesto por la mano de obra activa subutilizada, es decir, por los marginados del mercado de trabajo, está en la práctica marginado también del mercado de consumo industrial. No tiene ubicación en el sistema productivo y tampoco cuenta mayormente como elemento dinámico que pudiera realizar una demanda que a su vez permitiera un crecimiento más rápido de sectores industriales que hasta ahora han sido vegetativos y que usan su capacidad productiva - como se verá más adelante - en forma solamente parcial.

Cada una de las personas que componen el 40 por ciento de la población de ingresos más bajos, dispone de 9 dólares anuales para dedicarlos a otro gasto que no sea alimentación, vestuario y servicios; dentro de alimentación, tan sólo 5 dólares corresponderían a consumo de bienes alimenticios provenientes de la manufactura, con un valor agregado industrial, por otra parte, proporcionalmente muy bajo. Por su parte, la categoría II (20 por ciento de la población) si bien posee una estructura de demanda más diversificada, no llega a representar para ninguno de los sectores considerados en el cuadro 8 una demanda superior a un quinto de la demanda total del sector. Descontando los gastos en alimentos, vestuario y servicios, dispone tan sólo de un ingreso por persona de 25 dólares anuales para demandar otros bienes manufacturados.

El mercado con el cual operan efectivamente la mayor parte de los sectores industriales está constituido por las categorías III y IV. Llama la atención la elevada ponderación que tiene en las denominadas industrias tradicionales la categoría III, lo que se explica dado que en esta categoría el nivel de ingreso per cápita es similar al promedio de América Latina y comprende a un 35 por ciento de la población,

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA DEMANDA PARA CONSUMO PRIVADO DE BIENES PRODUCIDOS POR CADA SECTOR, REALIZADA POR LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE INGRESO a/ (Porcentajes)

Sector productivo		Categoría de ingreso				Total
Código CIIU	Denominación	I	II	III	IV	
	Alimentos sin elaborar del sector agropecuario	59	12	26	3	100
20-21-22	Alimentos elaborado, bebidas y tabaco	3	15	57	25	100
24	Confección y calzado	10	11	53	26	100
26	Muebles	5	11	69	15	100
31	Productos químicos	7	18	57	18	100
35-36-37	Prod. metál. y maquinaria	1	3	45	51	100
38	Equipo de transporte	-	2	42	56	100
32-39	Derivados de petróleo y manufacturas diversas	26	19	47	8	100
	Servicios	6	11	51	32	100
	Ponderación de la demanda de cada categoría respecto al consumo total	10.5	11.5	50.1	27.9	100

Fuente: ILPES, en base a información de presupuestos familiares.

a/ Todos los porcentajes de este cuadro han sido redondeados.

/En esta

En esta forma, las denominadas industrias dinámicas dependen en un 50 por ciento de un mercado absoluto de aproximadamente 13 millones de personas para el total de América Latina, las que por otra parte se encuentran divididas en 20 mercados nacionales. De aquí resulta fácil comprender las rigideces que tipifican a la industria manufacturera. El consumo altamente diversificado de esta categoría, que exige también calidades muy elevadas, tiene entonces una fuerte influencia en la creación de una industria dedicada a producir una gama sumamente extensa y variada de bienes. El pequeño número de personas que componen esta categoría, por su parte, hace que esta industria produzca en cantidades sumamente pequeña, con costos bastante elevados.

Las bajas tasas de crecimiento de las industrias tradicionales que no han logrado superar el 4 por ciento anual, no son sino un reflejo de mercados fragmentados geográfica y socialmente. La declinación que por otra parte están experimentando las industrias metal-mecánicas, es función tanto de las propias particularidades del consumo de este tipo de bienes (durabilidad) como del hecho que su demanda se restringe a un porcentaje no superior al 12 por ciento de la población. A escala nacional esto está significando agotamiento prematuro del proceso de sustitución de importaciones y funcionamiento de la industria manufacturera en mercados tan pequeños que se afecta seriamente su capacidad competitiva y por lo tanto sus posibilidades de exportación al resto del mundo.

Es muy interesante observar un hecho que parece afectar a las industrias en que se ha basado el crecimiento industrial sustitutivo en los últimos lustros, para los países más adelantados de América Latina. Las nuevas industrias se instalan en América Latina para atender una demanda comprimida y se dimensionan para la misma; trabajan al principio con largas listas de espera y adquieren un tamaño que corresponde a la demanda anual fuertemente influida por esa demanda insatisfecha acumulada. Al cabo de pocos años, sin embargo, la demanda acumulada se va satisfaciendo, y se disminuye entonces drásticamente la cantidad de unidades del bien de que se trate que son consumidas anualmente; este hecho, por supuesto, se debe a que una vez cubierta la demanda extraordinaria acumulada, se comienza a trabajar para el incremento anual relativamente reducido

/dado por

dado por el crecimiento de la población y el ingreso per cápita, y para la reposición. En esta forma, el carácter "dinámico" de cada una de estas industrias dura menos de 10 años desde su instalación.<sup>1/</sup> Al cabo de este período de menos de diez años, la industria aparentemente dinámica entra en crisis; al producirse la crisis de sobreproducción de este tipo determinado de bienes, se reajusta la industria, se disminuye generalmente el número de establecimientos, y una parte de los recursos que se estaban dedicando a la producción de ese bien se desplazan hacia la de algún otro cuya sustitución comienza a realizarse. Un ejemplo de esta naturaleza podría encontrarse en la línea de bienes durables para el hogar. Si en un primer momento en determinado país se comenzó a sustituir la importación de refrigeradores por producción nacional, se montó una industria de producción de estos bienes para la demanda insatisfecha inicial; al cabo de un cierto período la demanda insatisfecha desapareció y la industria debió disminuir su producción de refrigeradores. En este momento se comenzó, por ejemplo, la producción de lavadoras; y el ciclo anterior se repitió, comenzándose a producir para una gran demanda acumulada, desembocándose al cabo de pocos años en una sobreproducción, disminuyéndose la producción de lavadoras e iniciándose la sustitución de un nuevo bien, y así sucesivamente. En cada una de estas crisis, una parte de los recursos que se estaban dedicando a la producción del bien anterior se desplazan hacia la del nuevo cuya sustitución comienza a realizarse. En esta forma, las firmas más sólidas, mediante el desplazamiento de la producción de un bien a otro, conservan un cierto dinamismo a través del tiempo, pero las industrias en sí sufren traumatismos bastante significativos en su proceso de desarrollo.

En las circunstancias que han estado predominando, la producción de ninguno de estos bienes muestra signos claros de desembocar naturalmente en una exportación. Este patrón de desarrollo sustitutivo está basado en mercados nacionales cada uno de los cuales cuenta a su vez con un grado de integración interna muy deficiente debido al bajo nivel de ingreso per cápita, a la subutilización de la mano de obra y a la distribución del ingreso. En estas condiciones, parece inevitable que a medida que avance el mismo proceso de desarrollo sustitutivo y vayan eliminándose

---

<sup>1/</sup> Véase David Felix, Industrialización sustitutiva de importaciones y exportación industrial en la Argentina, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, septiembre de 1965.

bienes de lista de posibles sustituciones, el proceso esté condenado a desembocar más tarde o más temprano en un estancamiento. Y como se dijo más arriba, los signos de estancamiento son ya visibles en los países más desarrollados de la región precisamente por ser ellos los que más han avanzado en el proceso.

Cabe señalar finalmente que la categoría IV, y en menor medida la III, son las que fundamentalmente tienen capacidad de ahorro; juntamente con el sector gobierno generan la mayor parte del ahorro nacional actual y, por otra parte, son las únicas que podrían tener capacidad para aumentar el ahorro realizado en forma significativa, puesto que el ingreso de las restantes es demasiado bajo para ello.

### 3. Subutilización de la capacidad instalada

Las políticas de desarrollo que han estado aplicándose en muchos países de América Latina y de otras zonas del mundo, y aún los modelos teóricos que se han utilizado para los aspectos metodológicos de los problemas del desarrollo, otorgan un papel decisivo a la escasez de capital. En los procedimientos empleados en la planificación suele ocupar un lugar central el modelo de Harrod-Domar que precisamente se basa en la hipótesis de que la ampliación de la producción depende fundamentalmente de la dotación de capital y por lo tanto de la inversión. El capital es un recurso escaso en los países en desarrollo y precisamente su escasez impide que se pueda usar en cantidad mayor y con una mejor productividad la mano de obra que es más abundante en términos relativos; esto último tiene su manifestación en la subutilización de mano de obra a que se aludió anteriormente.

Frente a estos hechos, hay que señalar sin embargo la situación paradójal de que una parte importante de la capacidad productiva del capital ya instalado, se encuentre aparentemente subutilizada en una magnitud muy considerable. De ser cierta esta circunstancia, la misma tendría gran importancia, puesto que si existieran mano de obra y capital subutilizados, y si algo similar ocurriera con la tierra (sobre esto último parece haber consenso y a evitar esta subutilización se dirigen los procesos de reforma agraria), se daría el caso de que habría disponibilidad de los tres factores productivos fundamentales, y por lo tanto, no /habría ninguna

habría ninguna razón aparente de índole estrictamente económica para no poder combinarlos incrementando su uso y la generación de producto. Por supuesto, se dejan aquí de lado los análisis de balances de oferta y demanda para bienes o recursos específicos; por ejemplo, una tendencia sistemática a la escasez de divisas dada por el estrangulamiento externo puede limitar las posibilidades de combinación de capital y trabajo. Pero de todas maneras, parece evidente que en caso de existir capacidad instalada no totalmente utilizada, el gran énfasis que se pone en la formación de capital debiera ir acompañado por un esfuerzo semejante para analizar y atacar las causas que se oponen a un empleo más completo de la capacidad ya instalada.

Frente a estas observaciones, en el presente punto se tratarán de aportar elementos de juicio concretos acerca del grado en que se utiliza la capacidad instalada actual. Por razones de disponibilidad de información, solamente hará referencia aquí al caso de la manufactura. Sería, sin embargo, sumamente interesante poder hacer algún tipo de análisis semejante para la agricultura y para algunos de los principales servicios.

El problema que se enfrenta de inmediato es el de definir y estimar la capacidad de producción máxima normal en cada uno de los sectores que componen la manufactura. Es evidente que no se pueden emplear los equipos durante 24 horas en cada uno de los 365 días del año. Razones técnicas de distinta índole y aún circunstancias económicas e institucionales muy difíciles de superar aún en la hipótesis de cambios profundos, harían que una parte de los días debieran dedicarse a reparación o a feriados y que, en los días laborables, no se pudieran llegar a utilizar las 24 horas. Sin embargo, tampoco se justifica suponer a priori, en el otro extremo, que es imposible aumentar el número promedio de horas diarias en que funciona el equipo o el número de días del año en que se lo utiliza.

Se han propuesto diversas formas de estimar la capacidad máxima normal de producción instalada en una industria y un país determinados. Entre ellas, dos a las que se hace referencia aquí son las siguientes.

/La primera



La primera consiste en observar en el pasado los años en que la producción alcanzó máximos coyunturales en cada uno de los sectores. Uniendo la producción obtenida durante estos años se obtendría una curva de la evolución de la capacidad máxima de producción del pasado. Este procedimiento, que se ha utilizado en algunos de los trabajos que sirvieran de base para el presente, muy probablemente subestima la capacidad instalada, puesto que aún en los años en que la producción ha alcanzado máximos coyunturales, no tiene porqué haberse empleado totalmente en cada uno de los sectores la capacidad productiva máxima normal. En realidad, hay algunos elementos de juicio que indican que efectivamente aún en los auges cíclicos se hace un uso sólo parcial de la capacidad máxima normal de producción.

El segundo procedimiento consiste en estimar un número máximo de días del año en que puede utilizarse la capacidad, y para cada uno de ellos suponer, a su vez, un máximo de horas o "turnos" en que puede trabajar cada establecimiento. Examinando los distintos trabajos disponibles en esta materia en América Latina se ha podido apreciar que, en términos generales, se acepta que los establecimientos industriales pueden trabajar un número total de turnos diarios (dejando de lado los días en que no es posible trabajar) que depende del tamaño de cada establecimiento. Se estima que un establecimiento grande (que tenga 100 o más obreros) puede trabajar tres turnos diarios; un establecimiento mediano (definido como aquel que tiene entre 20 y 99 obreros) puede trabajar dos turnos diarios como máximo; un establecimiento pequeño (de 5 a 19 obreros) puede trabajar un sólo turno diario como máximo. Se dejan aquí de lado los establecimientos menores a 5 obreros que constituyen la artesanía.

Sobre la base de esta segunda definición se han estado elaborando durante esta década en los países de América Latina, estimaciones por encuesta de la capacidad máxima normal de producción en cada uno de los sectores de industria. Basándose entonces las estimaciones en las respuestas de empresarios, suelen presentarse problemas relativos al criterio no siempre totalmente uniforme con que se realizan las encuestas y las contestaciones y con el criterio en parte subjetivo con que los  
/empresarios pueden

empresarios pueden responder. Esto hace que se presenten a veces algunas inconsistencias entre los resultados de distintas encuestas y que haya que tomar con cierta dosis de cautela las conclusiones que puedan surgir de estos trabajos. En algunos casos, la estimación de la capacidad máxima normal por parte de los empresarios se basa en datos técnicos provenientes de los estudios sobre los que se basó la instalación de la planta, momento en que se determina cuál es la producción máxima que podría obtenerse normalmente de la misma.

Para cubrir estos posibles problemas relativos a la interpretación de los resultados, en el caso presente se han adoptado algunos recaudos. Se ha tratado de complementar la información proveniente de encuestas con otras que emanan de estudios sectoriales a los que se hará referencia más adelante y con estimaciones realizadas en una forma independiente, por el procedimiento de los máximos de producción alcanzados en años del pasado. Con respecto a la producción efectivamente realizada, se ha procurado también tomar los años más representativos evitando los de depresión; en algunos de los casos se han determinado promedios de varios años destinados a reflejar una situación que pudiera considerarse típica. Cuando había resultados de encuesta para años distantes entre sí de un mismo país, se ha examinado también la evolución de los resultados a lo largo de todo el período, para asegurar que se trata de un hecho permanente y no de una mera circunstancia transitoria.

Los resultados de estas encuestas debidamente compilados y depurados se presentan en el cuadro 9. Este cuadro se presenta con cierto detalle sectorial para que pueda apreciarse que las encuestas están hechas con cierto grado de desagregación sumamente útil para apreciar que no se trata de un fenómeno localizado sino que afecta a toda la industria; además se desea brindar elementos de juicio para poder considerar la situación a nivel de sectores significativos. Se concluye claramente de este cuadro que el grado de utilización con respecto al máximo teórico normal es sumamente bajo; en el promedio de los países considerados, solamente 58.2 por ciento de la capacidad instalada se utiliza. Se aprecia también

/Cuadro 9

## AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA CAPACIDAD UTILIZADA

(Porcentajes)

(Correspondiente al período a/ 1960-1963)

Código CIIU Sector	Argentina <sup>c/</sup>	Chile, Uruguay y Venezuela	Países Centroa- mericanos y Ecuador	A.Latina <sup>b/</sup>
20 Manufacturas alimenticias		56.5	76.5	55.6
21 Bebidas	51.0	66.7	52.1	56.3
22 Manufacturas de tabaco	82.3	45.8	44.1	57.0
23 Textiles	71.2	56.7	63.7	65.8
24 Confecciones y calzado	76.3	42.9	54.9	59.2
25 Madera y corcho	60.7	22.7	46.8	47.1
26 Muebles	...	41.5	36.4	40.5
29 Curtiembres y cueros	75.5	54.9	47.6	64.1
<b>A Industrias tradicionales</b>	<b>59.4</b>	<b>52.8</b>	<b>63.7</b>	<b>57.4</b>
27 Pulpa y papel	51.7	65.2	47.8	56.6
30 Manufacturas de caucho	67.3	68.7	66.7	67.8
31 Productos químicos	66.4	42.6	61.7	56.6
32 Derivados de petróleo y de carbón	83.1	90.0	81.0	86.9
33 Vidrio y Manufac. de minerales no metál.	64.6	60.3	56.5	62.2
<b>B Industrias intermedias</b>	<b>68.9</b>	<b>68.1</b>	<b>61.5</b>	<b>68.3</b>
34 Industrias metálicas básicas	50.1	57.3	48.0	53.7
35 Productos metálicos		37.4	45.2	46.9
36 Maquinaria excl. la eléctrica	61.1	42.0	50.0	53.0
37 Maquinaria eléctrica	47.9	40.3	52.2	46.4
38 Equipo de transporte	61.6	42.7	26.2	58.5
<b>C Industrias metal-mecánicas</b>	<b>54.7</b>	<b>47.5</b>	<b>35.5</b>	<b>52.6</b>
28 Imprentas y publicaciones	65.8	53.2	53.8	59.8
39 Otras manufacturas	...	45.0	73.1	47.5
<b>D Otras industrias</b>	<b>65.8</b>	<b>50.3</b>	<b>58.9</b>	<b>57.3</b>
Total industria manu- facturera	<b>59.6</b>	<b>55.4</b>	<b>61.8</b>	<b>58.2</b>

Fuente: ILPES, en base a informaciones nacionales.

- a/ La información utilizada corresponde a diversos años, que en general están en dicho período, con excepción de Chile y Venezuela. Para Venezuela se prefirió la encuesta de 1966, que la de 1961, pues en este año se notan los efectos de una recesión.
- b/ Las ponderaciones, tanto para cada grupo de países como en la suma de ellos, para obtener la utilización regional de capacidad, se basan en el valor bruto de producción, y a partir de él, se calcula el valor bruto de producción posible, a plena capacidad y con los mismos precios implícitos.
- Los países aquí considerados representan el 50 por ciento del valor de la producción industrial latinoamericana, aproximadamente.
- c/ Se tomó, en cada sector, el promedio aritmético de la alta utilización de 1961 y la baja que se obtuvo en 1963.

/como observación

como observación general que la subutilización rige para todas las industrias, y que para la gran mayoría de ellas el grado de la subutilización es muy apreciable; en realidad excepto en el caso del petróleo, todas las demás industrias utilizan su capacidad entre 40 y 60 por ciento solamente.

Si se toman en cuenta los países según su grado de desarrollo, se aprecia que en términos generales parece existir una tendencia a que los países de menor grado de desarrollo relativo, donde predomina la industria de tipo tradicional, tengan, por ese mismo hecho, un grado de utilización relativamente alto con respecto a los otros.

Precisamente, la consideración de los distintos tipos de sectores muestra en apariencia que el grado de utilización es relativamente más alto en las industrias tradicionales y mucho más bajo en las metal-mecánicas, donde solamente se emplea un poco más del 40 por ciento de la capacidad instalada. Este hecho sumamente interesante sobre el que se volverá un poco más adelante podría resultar de una serie de circunstancias vinculadas con el tamaño mínimo relativamente grande de las industrias metal-mecánicas y con el hecho de que su instalación haya avanzado mucho en años recientes (lo que hace que en todo momento existan establecimientos que se encuentran en sus primeros años de instalación y por lo tanto todavía no han alcanzado el ritmo de producción normal). Por otra parte esta circunstancia sería sumamente importante en cuanto implicaría que precisamente las industrias mecánicas productoras de bienes de capital y bienes de consumo avanzado, que se encuentran entre las más dinámicas, emplean sólo muy parcialmente su capacidad; esto revelaría también una característica muy poco favorable del patrón de desarrollo en cuanto pudiera hacer inevitable que los sectores más dinámicos desaprovecharan sistemáticamente una proporción importante de su capacidad productiva.

Pero también debe recalcarse que aún los sectores más tradicionales tienen un excedente de capacidad no utilizada de gran tamaño. En términos generales emplean entre el 50 y el 60 por ciento de su capacidad, con excepción de la madera en que se emplea una proporción menor al 40 por ciento y alguno que otro caso en que la utilización es ligeramente superior al 60 por ciento.

/De todos

De todos los grupos de industrias considerados solamente los derivados de petróleo y de carbón emplean su capacidad en poco más del 80 por ciento. En todos los demás casos el empleo de la capacidad es sensiblemente menor.

Además del grado de imprecisión que se puede atribuir a estas encuestas, en este cuadro se puede ver también que quedan cubiertos sólo una parte de los países de América Latina y faltan algunos como Brasil y México cuya situación no puede dejar de considerarse. Para cubrir estos problemas se ha recurrido a una cantidad de estudios por sectores que se refieren al conjunto de América Latina y otros que cubren tanto los países incorporados en el cuadro anterior, como otros que no están reflejados en el mismo. Estos estudios cubren una parte muy importante de la industria química con gran detalle, sobre todo en los sectores más dinámicos de la misma para el período 1960-1967, la industria de derivados del petróleo, la siderurgia, el papel y celulosa, la industria automotriz y la industria textil.

La compilación y análisis de los resultados que surgen de todos estos estudios sectoriales permiten arribar a algunas conclusiones importantes. En primer lugar queda plenamente confirmado el resultado de las encuestas, tanto a nivel del total de sectores como al de cada uno de los grupos de industrias considerados. Solamente para el caso de la industria de papel y celulosa los estudios sectoriales indican un grado de utilización significativamente mayor que el que resulta de las encuestas; y aún en este caso la subutilización es de todas maneras muy apreciable. Para todos los demás grupos de industrias considerados, los estudios sectoriales confirman muy estrechamente los resultados de las encuestas. La segunda conclusión importante es que los países que no están incorporados al cuadro 9, tienen un grado de utilización bastante semejante a los allí reflejados. Es decir que el cuadro 9 anteriormente analizado, puede decirse que refleja con bastante aproximación la situación de la industria manufacturera en el total de América Latina. Por otra parte, también a nivel de grupos de países (relativamente más industrializados, de mercado insuficiente y de menor desarrollo relativo) se confirma la representatividad de las cifras de dicho cuadro.

/Tanto en

Tanto en los estudios sectoriales como en las encuestas, se aprecia también en forma muy clara que la subutilización de la capacidad productiva no varía demasiado a través del tiempo. A medida que crece la demanda se amplía paralelamente la capacidad productiva sin que se perciba ninguna tendencia importante al incremento de la utilización de capacidad. Es importante señalar, por ejemplo, que en el caso de la industria siderúrgica tampoco se ve que haya una tendencia a equilibrar las plantas. Como se sabe, la capacidad de producción de distintas partes de una planta siderúrgica en América Latina, suele ser muy diferente, de modo que frecuentemente existe capacidad excesiva muy grande en algunos aspectos mientras que la utilización es sensiblemente mayor en otros. Los estudios siderúrgicos muestran que aunque para una planta determinada en cierto momento se pueda producir un hecho que conduzca a un mayor equilibrio, se producirán paralelamente nuevas instalaciones que provocarán nuevos desequilibrios, con lo cual el grado de utilización promedio no mejorará sensiblemente.

Lo anterior significaría que la subutilización de capacidad instalada en los distintos sectores de industria no es de ninguna manera un hecho transitorio o cíclico sino que se trata de una característica básica del patrón de desarrollo de América Latina en la actualidad.

A pesar de que todos los elementos de juicio provenientes de fuentes independientes entre sí conducen a la misma conclusión respecto a la subutilización de la capacidad instalada, podría subsistir cierta duda respecto a la definición y medición del problema que no permitiría atribuir a estas cifras un carácter demasiado preciso. Si bien esto es cierto, parece indudable que existe un grave problema de subutilización aunque su magnitud pueda variar dentro de un cierto entorno con respecto a las cifras del cuadro 10. Esto significaría que aunque no puedan sacarse conclusiones precisas acerca de lo que se podría aumentar la producción sin gran inversión nueva, sí valdría la pena prestar más atención sistemática a la subutilización de capacidad, sus causas y la potencialidad que la misma abre para aumentar sensiblemente la producción con una inversión proporcionalmente mucho menor que la que surgiría de los coeficientes producto-capital históricos.

/Es interesante

Es interesante explorar ahora las causas de esta subutilización de capacidad productiva.

En muchas de las encuestas a que se hizo referencia, los empresarios industriales dan como causa más importante la insuficiencia de la demanda. Por supuesto, esta falta de demanda debiera considerarse en un contexto más general, en el sentido de que la demanda no es suficiente frente a la capacidad de producción que se va generando con la inversión. Aquí puede traerse nuevamente a referencia el patrón de desarrollo que ha estado siguiendo América Latina y que continua vigente en la actualidad. El hecho de que el patrón de desarrollo conduzca sistemáticamente a un fraccionamiento de la población en grupos con capacidad de demanda muy distinta, y que ésta a su vez haga que sobre todo los sectores más dinámicos cuenten con un mercado numéricamente muy reducido, frente a los tamaños mínimos de planta elevados de la industria moderna y la indivisibilidad de las ampliaciones, hacen que la capacidad instalada tenga que crecer a saltos al tiempo que la demanda lo hace en una forma continua. El seccionamiento del mercado ligado a la subutilización de la mano de obra, al bajo nivel de ingreso per cápita y a la distribución de este ingreso, contribuyen a impedir una utilización más plena de la capacidad productiva en todos los sectores de manufacturas. La planta más pequeña que se considera en el límite de la eficiencia a nivel internacional es frecuentemente más grande que el tamaño de cada uno de los países de mayor tamaño de América Latina; frente a este hecho se da el caso de que generalmente existen no una sino varias plantas en cada país. Y por supuesto, muy frecuentemente el tamaño mínimo internacional no es suficientemente adecuado para poder competir; para muchos sectores de la manufactura, sobre todo en las áreas de crecimiento más rápido, frecuentemente la planta "modal" es mucho más grande que ese tamaño mínimo. Además, la magnitud de una planta económicamente eficiente está generalmente creciendo muy rápidamente con los cambios tecnológicos, y por otra parte, también es corriente que la tecnología nueva se incorpore en las plantas "modales" y no en las de tamaño mínimo.

/Todo esto

Todo esto plantea problemas difíciles de resolver en la instalación y manejo de las plantas en los países latinoamericanos. Frecuentemente hay que elegir instalar una planta del tamaño más pequeño posible, la que a pesar de todo excederá a la demanda nacional y obligará por un largo período a utilizar la capacidad de la planta en forma sólo parcial. En otros casos, en el intento de superar el tamaño mínimo - aunque sin acercarse suficientemente al tamaño de la planta "modal" - se instalan plantas aún mayores que por supuesto también exceden el tamaño de los países; pero no por ello se logra alcanzar una magnitud que permita operar en condiciones competitivas internacionales de costos y menos aún tener la capacidad económica, financiera y técnica para lograr una adaptación creativa de tecnología.

La instalación de estas plantas y su funcionamiento a capacidad limitada son sólo posibles frecuentemente en virtud de una protección muy alta y poco discriminatoria.

Esto contribuye a su vez a que además de los establecimientos de tamaño mínimo a que se hizo referencia, se instalen y prosperen otros aún más pequeños que tienen cabida en un mercado que opera en condiciones de oligopolio. Los precios son fijados según la eficiencia de las plantas más pequeñas y las otras - a pesar de su carácter marginal en un contexto internacional - obtienen los beneficios que derivan de sus costos más reducidos en comparación con las anteriores.

Curiosamente, se observa con frecuencia que a medida que la demanda aumenta, y dado que ninguno de los que participan en el mercado interno desean reducir la proporción que atienden del mismo, en lugar de que el incremento de demanda sirva para utilizar más plenamente la capacidad de las plantas que tienen un exceso de capacidad y que son más eficientes, todos los establecimientos van aumentando paulatinamente su capacidad productiva manteniendo el bajo coeficiente de utilización del conjunto de la industria. En esta forma los establecimientos más pequeños subsisten y los más altos conservan sus márgenes de beneficio en virtud de una fijación de precios a nivel de los menos eficientes.

La exportación de manufacturas, que podría contribuir en alguna medida a lograr una utilización más intensiva de la capacidad, se hace sumamente difícil en estas condiciones, además de que las condiciones en que están asignadas las patentes y en que operan las subsidiarias de firmas

extranjeras en



extranjerías en los mercados nacionales frecuentemente dificultan o impiden esta exportación.

Aun la exportación en el ámbito regional es muy difícil a menos que se produzca un cambio de condiciones y de políticas suficientemente fuerte como para permitirla. Una integración de índole adecuada podría efectuar una contribución importante en este sentido, aunque por supuesto la integración proveería las condiciones básicas para lograr estos resultados pero posiblemente no los provocaría automáticamente; en el caso de Israel, por ejemplo, la exportación de manufacturas no condujo aparentemente en forma automática a un uso más intensivo de la capacidad productiva. Y bien pudiera ocurrir que se reprodujera a nivel regional una tendencia a la subutilización y a la capacidad ociosa, aunque por supuesto a un nivel mayor. Por ahora, aparentemente, en muchos países se está dando el caso de que la perspectiva de que se llegue a la integración está más bien induciendo la creación y ampliación de capacidad en cada uno de los países con el ánimo de ponerse en condiciones de obtener una alícuota mínima en un futuro mercado regional. Por supuesto si se aplicaran políticas adecuadas esta situación podría corregirse en forma tal que la integración permitiera no sólo aumentar los tamaños de las plantas sino también usarlas más intensamente.

Otra causa importante que se ha señalado con respecto a la subutilización de capacidad productiva, es la escasez de divisas provocada por el estrangulamiento externo. Las dificultades para lograr un abastecimiento regular en cantidades adecuadas de insumos importados con frecuencia limitan sensiblemente la utilización de la capacidad; este factor es enfatizado en un trabajo reciente relativo a Argentina <sup>1/</sup> en el cual se estima la tasa de crecimiento industrial que podría haberse obtenido en exceso a la que efectivamente tuvo lugar, en el caso de haberse utilizado plenamente la capacidad instalada a lo largo de los últimos lustros; pero esta tasa de crecimiento era claramente inalcanzable desde el punto de vista del estrangulamiento externo que no hubiera permitido realizar el monto de importaciones de insumos necesarios.

---

1/ María Esther Sanjurjo .....

Por otra parte, una cosa semejante ocurre en lo relacionado con el equipo productivo; en los casos en los que por falta de reposición adecuada o por indivisibilidad de ciertas partes del equipo las plantas son desequilibradas en cuanto a su capacidad productiva, con frecuencia el estrangulamiento externo al impedir importar bienes de equipo en cantidad suficiente para lograr un mayor equilibrio en las plantas, contribuye a que las mismas sean empleadas sólo en forma parcial en aquéllas porciones en que tienen una capacidad productiva mayor que el promedio.

Dos casos específicos pueden señalarse como situaciones de particular interés. En el caso de la siderurgia, frecuentemente la capacidad instalada para la producción de arrabio es relativamente menor que la de acero. El arrabio constituye un bien homogéneo y a su vez es un insumo para la producción de acero. Pero en este último se requieren muchos tipos y calidades, cada uno de los cuales tiene en cierta forma un tamaño mínimo de producción que obliga a tener una capacidad productiva más grande que la correspondiente al arrabio. En esta forma se ve que cuánto más diversificados y heterogéneos sean los bienes, mayor será la tendencia a la subutilización de capacidad.

El otro caso que vale la pena señalar es el del petróleo. Llama la atención que precisamente en este sector el grado de utilización de la capacidad sea claramente mayor que en todos los restantes. Aunque no es del caso tratar de explicar aquí las diferentes intensidades de utilización de capacidad productiva, se podrían señalar dos hechos que pueden tener relación con esto. En primer lugar, en el caso de Venezuela, el petróleo es un sector de exportación que produce en condiciones competitivas internacionales, con plantas de tamaño adecuado y con una utilización de la capacidad que precisamente contribuya a competir internacionalmente; esto por supuesto no ocurre en los sectores que producen para el mercado interno. En segundo lugar, en otros países, la sustitución de petróleo frecuentemente marchó a la zaga de la demanda, lo que puede haber contribuido a provocar un uso más intensivo de la capacidad existente en cada momento.

/Por supuesto

Por supuesto un uso más intensivo de la capacidad productiva en todos los sectores puede llegar a requerir alguna inversión adicional. Por una parte, estos coeficientes de capacidad además de su grado potencial de inexactitud reflejan sólo promedios, pero evidentemente existen situaciones de escaseces críticas de capacidad en algunos sectores. En segundo lugar, aquí se está analizando solamente el caso del sector manufacturero, pero precisamente en los sectores de infraestructura pueden existir puntos de estrangulamiento que exigirían una ampliación de capacidad para poder utilizar la existente en la industria manufacturera.

#### 4. La tecnología

Estrechamente relacionado con el patrón de desarrollo a que se ha estado haciendo referencia se encuentra el problema de la ciencia y la tecnología.

La consideración de este aspecto es particularmente importante por cuanto cualquier planteo de estrategia de desarrollo al estilo de los que se analizan en la segunda parte de este trabajo, debiera tener como una de sus contrapartidas principales un planteamiento claro de política en materia científica y tecnológica.

La ciencia y la tecnología como parte del proceso de desarrollo, no pueden considerarse como independientes de la economía, como si se tratara de elementos autónomos. Los equipos y procesos productivos que constituyen el resultado final de la creación tecnológica, representan solamente una etapa en dicho proceso. En un país desarrollado, existe una integración bastante estrecha entre los equipos y procesos productivos a que se va arribando, el conjunto de conocimientos científicos y tecnológicos existentes en un momento dado y la investigación que permite hacer avanzar dichos conocimientos y al mismo tiempo crear nuevos procesos productivos mejorando los existentes. En contraste con esto, en un país subdesarrollado se reciben los equipos y procesos del exterior mediante importación, pero no existe una contrapartida adecuada de investigación que permita realizar una asimilación creativa de los conocimientos y procedimientos existentes en el resto del mundo a las condiciones y necesidades locales. En esta forma, la tecnología solamente se trasplanta. Se importan del exterior los frutos de la misma pero no los sistemas que permiten arribar a esos frutos.

/Tampoco es

Tampoco es suficiente para montar dicho sistema creativo obtener del exterior los conocimientos científicos y técnicos más avanzados en cada momento, si al mismo tiempo no se monta un proceso que permita aprender localmente a recrear cada etapa y con ello realizar la asimilación creativa mencionada anteriormente.

El montaje de un sistema semejante requiere una cierta asignación de recursos y una política clara en el manejo de los mismos que ligue su uso a los fines principales que se persiguen con el desarrollo de cada país.

Frente a estas consideraciones es conveniente señalar algunos hechos relativos a la situación actual de América Latina en este campo, los que son tratados más extensamente en el Capítulo IV del documento que se sintetiza aquí.

En primer lugar, la magnitud absoluta y relativa del esfuerzo que realizan los países de América Latina en materia científica y tecnológica, es notoriamente menor que la que efectúan países desarrollados. Se recalca que la diferencia no es sólo de nivel absoluto relacionada con el menor estado de desarrollo actual de América Latina, sino que aun en proporción al producto bruto, los países de esta región dedican una proporción mucho más reducida a propósitos científicos y tecnológicos que otros países más desarrollados del mundo. Así, contra el 35 por mil del producto bruto interno que destina Estados Unidos a estos propósitos, a la proporción mayor al 25 por mil que le dedica la Unión Soviética, a las proporciones que varían entre 10 y 20 por mil de países de Europa Occidental, los países de América Latina tienen en esta materia proporciones que varían entre 2 por mil y niveles insignificantes.

Si se suma a esto el menor nivel de ingreso per cápita de estos países y su fraccionamiento en unidades nacionales separadas entre sí, resulta que cada una de las comunidades nacionales dispone de un monto total muy reducido para atender el gran cúmulo de necesidades.

En segundo lugar, es importante destacar la forma en que se destinan estos recursos. Se ha propuesto una clasificación que resulta útil para juzgar la forma de emplear los recursos en esta materia. Comprende tres categorías, La primera abarca la investigación orientada hacia un fin

/específico ligado,

específico ligado, por ejemplo, con la creación de un proceso productivo o el logro de alguna otra meta concreta de tipo económico o social; la segunda categoría comprende la investigación fundamental cuyo propósito principal consiste en obtener un mayor conocimiento, sin un fin utilitario inmediato; la tercera categoría comprende la investigación académica que se realiza generalmente en centros universitarios. En los países desarrollados, generalmente la investigación del primer grupo absorbe una proporción decisiva de los recursos totales se montan generalmente aparatos institucionales y organizativos que agrupan en un sólo bloque todos los esfuerzos y etapas necesarios para llegar al fin de que se trata, comprendiendo desde los aspectos de investigación teórica o básica hasta los de diseño de equipos o procesos productivos que constituyen el objetivo de que se trate. En cambio, la tercera categoría de investigación académica generalmente absorbe en estos países desarrollados una proporción bastante pequeña de los recursos. En contraste con esta situación, en América Latina el grueso de los recursos se emplean en el tercer caso en el que el propósito perseguido no siempre es claramente definido y en que por otra parte frecuentemente se trata más bien de actividades de capacitación que de investigación creativa propiamente dicha.

En tercer lugar, la proporción de los recursos de investigación que se dedican a propósitos vinculados directamente con la industria manufacturera en un país desarrollado son relativamente importantes; por otra parte, aun los proyectos vinculados con la defensa, el espacio y la energía atómica tienen derivaciones económicas muy importantes; por ejemplo, es indudable que muchas de las posibilidades de exportación de aviones, satélites, plantas atómicas, etc. que favorecen a países desarrollados están vinculadas con los gastos que se realizan en investigación espacial o atómica vinculada con la defensa. También contrasta en este caso la situación relativa a América Latina en la cual la proporción de los recursos totales dedicados a la industria manufacturera es sumamente baja. En la parte de investigación relacionada con propósitos económicos, son más bien la agricultura o la minería las que tienen una participación mayor. Por otra parte, los propósitos sociales (por ejemplo, medicina) absorben una proporción bastante importante de los recursos totales. Y por otra parte, los trabajos /relacionados con

relacionados con defensa o aspectos de energía atómica suelen tener una vinculación bastante tenue con derivaciones de carácter económico en especial con la producción de nuevos bienes industriales.

Es pertinente tener en cuenta aquí que la investigación científica y tecnológica en el caso de Estados Unidos está muy estrechamente vinculada con las exportaciones totales del país. Podría parecer que un país que tiene una dotación de capital relativamente grande, tendería a exportar bienes cuya producción es intensiva en capital más bien que en mano de obra. Sin embargo, la llamada paradoja de Leontief mostró que precisamente en las exportaciones de Estados Unidos predominan los bienes de procesos productivos intensivos en mano de obra. Por supuesto que esta mano de obra es de carácter científico. Los cinco sectores industriales en que Estados Unidos realiza el mayor esfuerzo de investigación, que ocupan el 85.3 por ciento del personal científico y técnico total, aportan el 72 por ciento de las exportaciones del país, mientras que sólo representan el 39.1 por ciento de las ventas internas (equipos de transporte, maquinaria eléctrica, instrumentos, maquinaria no eléctrica, industria química). Además, en muchos de estos casos en virtud de la disponibilidad de este conocimiento tecnológico, las empresas estadounidenses pueden concurrir al mercado europeo y obtener una posición de control en firmas de dichos países, utilizando predominantemente capitales europeos y aportando básicamente conocimientos tecnológicos y organización.

Es decir que el 3.5 por ciento de su producto bruto que Estados Unidos dedica a investigación científica y tecnológica tiene derivaciones sumamente importantes para la economía del país, en cuanto está estrechamente asociado con una parte decisiva de las exportaciones y por otra parte, permite a sus empresas obtener en el exterior una situación sumamente favorable.

Por otra parte, los países que compiten con más éxito con Estados Unidos en las exportaciones de estos tipos de bienes, son también naciones que dedican montos bastante grandes de recursos a creación científica y tecnológica vinculada con la industria.

Es difícil entonces concebir cómo puede América Latina desarrollar con éxito en el futuro una política de exportación de manufacturas como la que

/se considera

se considera en la segunda parte de este trabajo, sin realizar algún esfuerzo de magnitud razonable y claramente orientado hacia estos propósitos, en materia de adaptación creativa de los conocimientos actualmente existentes en el mundo a las condiciones locales.

La definición de una política adecuada en esta materia para los países de esta región debiera entonces tener en cuenta, entre otros, algunos puntos que surgen de las consideraciones anteriores.

En primer lugar, debiera definirse el monto de recursos que es necesario dedicar a esta materia. Aunque este monto debe estar enmarcado dentro de la escasez de recursos predominante, también tendría que estar definido en función de los propósitos que se persigan y de la importancia de los mismos para el desarrollo social y económico general.

En segundo lugar, debería definirse la distribución de estos recursos entre investigación vinculada con propósitos específicos claramente definidos y la destinada a obtener conocimiento fundamental o a realizar investigaciones académicas. Seguramente la proporción que debiera dedicarse al primer caso debería ser mucho mayor que la actual.

En tercer lugar, tendría que decidirse específicamente - en función de las metas de crecimiento industrial y de las exportaciones - los montos que deberían señalarse para investigación vinculada con la industria frente al resto. Lo mismo debiera hacerse con los recursos que sería necesario dedicar a investigaciones relacionadas con recursos naturales agropecuarios y minerales disponibles en la región. La industria mecánica en la que frecuentemente culminan los procesos de investigación con la creación de la máquina, deberían tener en esta materia un tratamiento especial.

La definición e implementación de esta política requiere a su vez la creación de una maquinaria institucional apropiada en la cual tenga participación el estado, la actividad privada (industria en particular) y las universidades, además de las instituciones específicas de investigación vinculadas con propósitos determinados que tendrían que adquirir un papel mucho más destacado que en la actualidad.

/Aunque no

Aunque no es el propósito de este trabajo discutir puntos vinculados con esta política en materia científica y tecnológica, se puede concluir que un primer paso en esa materia debería estar constituido por la definición de los aspectos que es necesario analizar para definir tal política.

Finalmente, no puede dejar de tenerse en cuenta que cualquier política en materia científica y tecnológica es sólo una parte de la política cultural que no sólo está relacionada con aspectos vinculados con el conocimiento, sino que también se vincula con los valores que la sociedad desea adoptar. En esta materia es sumamente pertinente tener en cuenta el trabajo del CENDES que forma parte de este mismo grupo de investigaciones coordinadas en el que se analizan algunos aspectos básicos en esta materia.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase CENDES, Estilos de desarrollo, (INST/S.4/L.3), Seminario sobre desarrollo nacional con integración, México, agosto 1969.



Segunda parte

ANALISIS DE ALGUNOS ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA  
DE DESARROLLO

En esta segunda parte se realiza un análisis de algunos de los elementos fundamentales que podrían formar parte de una política de desarrollo para América Latina. Los elementos que se analizarán son tres:

- Un programa regional de sustitución de importaciones. Este tipo de política se caracterizaría por: poner el énfasis en la sustitución de importaciones; basarse en una integración realizada para todos los países de América Latina de modo que esa sustitución se pueda hacer sobre la base del mercado regional; dar una importancia fundamental a los sectores de industria básica productores de bienes de capital y de bienes intermedios que son precisamente los que menos han avanzado en el pasado (industrias metálicas, químicas, mecánicas).
- Una política de exportación de manufacturas. En algunos países de América Latina se han estado haciendo en los últimos años esfuerzos para lograr exportar manufacturas; los resultados de estos esfuerzos y de la continuación de los mismos en el futuro están incorporados a la prognosis, tal como se ha visto más arriba. En las hipótesis que aquí se analizarán se suponen esfuerzos mucho más intensos y sistemáticos de exportación, que signifiquen un quiebre de la inercia histórica, aun teniendo en cuenta los progresos que dicha inercia incorpora en los últimos años.
- Una política de ampliación del mercado interno o de "integración interna" como se ha dado en designarla en algunos países de América Latina en los últimos años. Esta política se caracterizaría por un esfuerzo sistemático y de gran envergadura para dar ocupación a la mano de obra subutilizada

/incorporándola en

incorporándola en tal forma al mercado de trabajo y de consumo. Esta política, como se verá más adelante, tendría efectos sobre la distribución del ingreso tendiendo a hacerla más igualitaria. Las medidas de que se partiría estarían destinadas a dar ocupación pero además, al elevar en una proporción mayor el ingreso de los sectores más modestos, tenderían también a lograr una distribución más igualitaria del ingreso.

Se espera en el futuro discutir también en una forma similar a la de estas políticas, algunas otras tales como las políticas de población; el propósito consistiría en analizar el impacto posible de estas políticas de población en un contexto más amplio como parte de una política de desarrollo.

El método que se empleará para este análisis en el presente trabajo es el siguiente. Se tomará separadamente cada uno de los elementos de política mencionados más arriba y se lo juzgará desde dos puntos de vista: su impacto sobre el estrangulamiento externo y sus efectos sobre la subutilización de la mano de obra. Los tres elementos de política que se han elegido para hacer este análisis, como puede apreciarse, se diferencian entre sí no tanto por razones de la intensidad con que se puede aplicar cada uno de ellos, sino por presentar de uno a otro diferencias cualitativas importantes; los dos primeros tipos de política mencionados (la sustitución de importaciones regionalizada y la exportación de manufacturas) están más bien orientados por el sector externo; en cambio, el tercero está específicamente destinado a encarar el problema de la desocupación. Al analizar separadamente cada uno de estos elementos o tipos de política desde el punto de vista del estrangulamiento externo y de la desocupación, se espera obtener conclusiones útiles acerca de la forma en que permitirían atacar estos dos problemas vitales del desarrollo latinoamericano que se toman como pautas para juzgar estas políticas.

/En algunos

En algunos de los casos, dentro de cada uno de estos tipos de política cualitativamente diferenciados, se elaborarán y discutirán precisamente alternativas de mayor y menor intensidad dentro del rango que parece factible, a efectos de poder apreciar hasta donde pueden llegar razonablemente los resultados de cada uno de estos elementos.

Se recalca que en el análisis de cada uno de los tres elementos citados se supondrá que los otros dos no se aplican simultáneamente. Este supuesto de ceteris paribus tiene por objeto poder apreciar individualmente los efectos de cada uno de estos elementos de modo que se entienda con claridad el impacto que cada uno de ellos tendría sobre el desarrollo latinoamericano. Si se combinaran desde el principio dos o tres de estos elementos en una política más compleja, no se podría distinguir qué parte de los efectos obtenidos pertenecen a cada uno de los ingredientes combinados. Precisamente este trabajo tiene por objeto obtener elementos de juicio claros que permitan a posteriori buscar los tipos de combinaciones de estos ingredientes que puedan conducir a determinados efectos que se desee obtener.

Al suponerse en el análisis de cada uno de los elementos que los demás no se aplican, no se quiere decir por cierto que todo el resto de la economía permanece constante. En todo lo que no es el elemento analizado se supone que continúa operando la inercia histórica que correspondería a una hipótesis de prognosis.

Este supuesto de ceteris paribus no siempre es aplicable en forma completa. En algunos casos, la aplicación viable de un tipo determinado de política exige un mínimo de aplicación de otras. Cuando así ocurra, se supondrá que las otras políticas que deben acompañar se llevan adelante en lo que es indispensable para poder aplicar la que es objeto del análisis central, señalándose este hecho en forma explícita.

Debe recalcar que la consideración separada inicial de los elementos de política indicados no significa que se los  
/considere como

considere como alternativas excluyentes entre sí a los efectos de una política de desarrollo para América Latina. Precisamente la hipótesis que se considera más razonable en este sentido es la de que estos elementos son complementarios. Este grado de complementariedad debería quedar claramente de manifiesto en este análisis, determinándose el papel que cada uno de estos elementos desempeñaría en una política de desarrollo más integral.

La subutilización de la capacidad productiva que constituyó el tercero de los problemas considerados en la primera parte, se tendrá en cuenta en la elaboración de las hipótesis relativas al tercer tipo de política.

#### 1. La sustitución regional de importaciones

Como ya se dijo, esta política se caracteriza por tres cosas: el hecho de poner el énfasis en la continuación de la sustitución de importaciones, aunque sobre una base más racional que en el pasado; la circunstancia de suponer un proceso de integración más profundo y decidido que el que ha tenido lugar en la práctica hasta ahora y de suponer que esa integración abarca la totalidad de los países de América Latina; la circunstancia de consistir básicamente en el desarrollo, sobre base regional, de la industria pesada que todavía tiene un horizonte bastante amplio de desarrollo por cumplir.

Se trata de evaluar qué ocurriría si en lugar de continuar predominando las fuerzas que determinan la inercia del proceso de sustitución de importaciones sobre base nacional con una dirección e intensidad similares a las que se han operado en el pasado, se supusiera que de ahora en adelante, la política de desarrollo de un grupo seleccionado de sectores de la industria (las industrias mecánicas, las químicas básicas, la siderurgia, el papel y la celulosa, el petróleo y derivados) se llevara a cabo con un cierto grado de coordinación entre todos los países de América Latina; de este modo, sin perjuicio

/de que

de que cada uno de estos países efectuara el desarrollo de su propia industria con las orientaciones que considerara más adecuada, se irían celebrando al mismo tiempo serie de acuerdos de integración para industrias específicas. Estos acuerdos definirían algunas pautas generales que permitieran aprovechar las ventajas de un mercado más amplio. Se recalca que esto no significaría unificar la política de desarrollo que para cada uno de los sectores involucrados aplicarían los distintos países; pero sí, coordinar en ciertos casos las políticas de los mismos en cada uno de estos sectores y en el conjunto de ellos, de modo que las metas de este crecimiento pudieran fijarse teniendo en cuenta la totalidad del mercado regional y que el crecimiento de un sector dado en cada uno de los mercados nacionales fuera coherente con el correspondiente al total de la región. La aplicación de una política similar a ésta está prevista en los casos del Mercado Común Centroamericano y de la ALALC respectivamente, por medio de las industrias de integración y de los acuerdos de complementación, dentro del ámbito geográfico específico de cada uno de estos acuerdos.

En esta forma, la sustitución de importaciones que todavía resta por hacer en los sectores fundamentales, podría efectuarse sobre la base de mercados mucho más amplios, y por lo tanto, con escalas más apropiadas que, a su vez, permitieran disminuir la inversión necesaria por unidad de producción, obtener costos más bajos, enfrentar sobre la base de un mercado más fuerte los problemas de la adaptación de la tecnología actualmente disponible en el mundo a las circunstancias de América Latina, etc. Con todo esto, el ritmo de sustitución y de industrialización compatible con los recursos escasos se aceleraría, y además se operaría en un proceso más racional que facilitaría la complementación natural de este tipo de desarrollo con otro orientado hacia la exportación de manufacturas hacia el resto del mundo en condiciones competitivas.

/Se supone

Se supone entonces aquí que se llevara a cabo un programa regional de sustitución de importaciones para el conjunto de los sectores aludidos, siendo el propósito de esta sección presentar, sobre la base de los elementos disponibles, una relación de la forma en que la implementación de dicho programa modificaría el estrangulamiento externo y la desocupación de mano de obra a que se hizo referencia anteriormente.

Los sectores incluidos en este programa representan aproximadamente el 75 por ciento de las importaciones totales de América Latina en años recientes y en las proyecciones más razonables continuarán teniendo un peso similar en el futuro.

Por otra parte, la tasa de crecimiento de la producción interna de estas actividades ha sido mucho más rápida que la del promedio del total de la industria manufacturera y, por supuesto, que la tasa de crecimiento del producto bruto interno del total de sectores. Con mucha frecuencia esta producción interna ha crecido también en forma más acelerada que la demanda de estos tipos de bienes dentro de los países latinoamericanos, pues precisamente la sustitución de importaciones se ha traducido en el aumento de la proporción que satisface la producción nacional con respecto a la demanda total. A pesar de esto, las importaciones de bienes correspondientes a estos sectores han avanzado muy rápidamente, desplazando a otros bienes que en lustros anteriores componían proporciones importantes del total de importaciones de los países de la región. Esta importación creciente realizada a pesar del acelerado ritmo de la producción, se debe al hecho de que la demanda de estos bienes aumenta muy rápidamente; se trata en muchos casos de elementos indispensables para el propio proceso de desarrollo de los países, tal como es el caso de los bienes de capital y de ciertos bienes intermedios cuya demanda precisamente toma impulso cuando los países van alcanzando cierto estado de crecimiento avanzado en otros sectores de la economía.

/Además de

Además de su peso relativo considerable en el total de importaciones, estos sectores tienen también un papel destacado en el crecimiento de los países, que está dado por el hecho de que de ellos depende la posibilidad de obtener un abastecimiento regular de bienes de capital y de bienes intermedios básicos en forma más o menos independiente de las dificultades que suele acarrear el estrangulamiento externo. Por otra parte, el abastecimiento de estos bienes en condiciones de costos y calidades más cercanos a los internacionales que aquellos que podrían obtenerse sobre la base de mercados nacionales aislados, permitiría aumentar también la eficiencia de todo el resto de la economía que usara estos bienes, y por lo tanto, tendría un efecto indirecto importante sobre el crecimiento económico y sobre la posibilidad de aplicación de otras políticas complementarias de desarrollo que se basaran predominantemente en otros sectores (tales como la exportación de manufacturas o la ampliación del mercado interno).

También son estos los sectores en los cuales las economías de escala son más significativas para el tamaño del mercado de los países latinoamericanos. A título de ejemplo se señala que la evidencia empírica de que se dispone permite concluir que para el caso de la industria siderúrgica, la realización del desarrollo del sector en los próximos lustros en escala regional, permitiría lograr una disminución de inversión (para obtener el mismo volumen y calidad de producción) muy sustancial en comparación con el logro de esas mismas metas de producción sobre la base de mercados nacionales aislados.<sup>1/</sup>

Estos sectores han estado aumentando su importancia en el total y su valor absoluto de producción en comparación con el total de la industria manufacturera es mayor significativamente

---

<sup>1/</sup> Ver CEPAL, Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas, (ST/ECLA/Conf. 23/L.3), febrero, 1966.

en los países más desarrollados de la región. La evaluación de los efectos de este programa regional de sustitución de importaciones se realiza de acuerdo con las conclusiones a que se arribó en el trabajo publicado recientemente por el ILPES titulado La brecha comercial y la integración latinoamericana. A su vez, en este trabajo del ILPES se utilizaron las conclusiones de una serie de estudios sectoriales que se han estado realizando en años recientes, que analizan con mayor profundidad las posibilidades de desarrollo con integración para cada uno de los sectores aquí comprendidos.<sup>1/</sup>

a: Efectos del programa regional de sustitución sobre el sector externo

En caso que se llevara adelante la política de sustitución regional de importaciones a que se ha hecho referencia, podría lograrse la aceleración del ritmo de crecimiento de estos sectores, precisamente aprovechando la ventaja del mercado regional, el mejor uso de la capacidad productiva de los establecimientos existentes y de los nuevos a instalarse que también se haría posible, la disminución de la inversión por unidad de producción necesaria (y por lo tanto, la aceleración del aumento de la capacidad instalada con los recursos escasos de inversión de que pudiera disponerse), etc. Debido a estos elementos, la situación de estrangulamiento externo de América Latina se modificaría, en relación con la situación anterior de acuerdo con lo que se expresa en el cuadro 10. Como se puede apreciar en este cuadro, la ejecución de un programa de sustitución regional de importaciones de esta naturaleza reduciría en forma muy significativa las necesidades de importación. Se puede apreciar que en esta hipótesis, para una tasa de crecimiento del producto bruto total del 6 por ciento anual promedio, el estrangulamiento externo sería poco significativo. Para tasas de crecimiento del producto del 6.5 y 7 por ciento anual, se presentarían dificultades de balanza

---

<sup>1/</sup> En particular se hace mención a los estudios sectoriales de la División Conjunta CEPAL/BID/ILPES de Industrias de Integración.



de pagos importantes aun con aplicación del programa. Por otra parte, se aprecia que la brecha, igual a cero en 1975, ya se insinúa nuevamente en 1980. Si se hiciera la proyección a plazo mayor, se podría ver que aún con este programa al cabo de un tiempo reaparecen las dificultades del estrangulamiento externo.

Debe señalarse que, a pesar de la sustancial sustitución que así se alcanzaría, las importaciones de bienes en 1980 se compondrían aun de un 60 por ciento de bienes provenientes de las industrias mecánicas y en un 10 por ciento de las químicas (para un crecimiento del producto de un 6 por ciento). Esto es un síntoma de las dificultades que se confrontan para poder alterar la estructura de las importaciones regionales.

En caso de que se cumplieran estas previsiones, la situación en cuanto a abastecimiento satisfecho con producción nacional y con importaciones desde fuera de América Latina, para cada uno de los sectores, sería la que se especifica en el cuadro 11. Se puede observar que la importación sería relativamente reducida, salvo en el caso de la industria mecánica en que todavía representaría una magnitud de consideración.

Cuadro 10

AMERICA LATINA. INFLUENCIA DEL PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES SOBRE LA BRECHA DE COMERCIO (EXPRESADA EN POR-CIENTOS DE LA BRECHA SIN INTEGRACION CORRESPONDIENTE A 1975 Y 1980) a/

	1975	1980
Brecha comercial sin integración	100.0	100.0
Reducción de las importaciones extrarregionales	100.0	96.4
Brecha comercial con integración	-	3.6

a/ Se supone que el producto bruto global crece anualmente a seis por ciento.

Cuadro 11

AMERICA LATINA. ABASTECIMIENTO DE LA DEMANDA INTERNA CON  
PRODUCCION REGIONAL Y CON IMPORTACIONES, EN CASO DE  
INTEGRACION, PARA LOS SECTORES SELECCIONADOS.  
AÑO 1980

(Porcientos de la demanda interna de cada sector)

Sector	Producción regional	Importaciones	Demanda regional
Extracción petróleo crudo y producción de derivados	100.0	-	100.0
Papel y celulosa	93.7	6.3	100.0
Química	97.2	2.8	100.0
Hierro y acero	97.0	3.0	100.0
Mecánicas	80.8	19.2	100.0

También es pertinente señalar, para juzgar la viabilidad de este programa, que las tasas de crecimiento anual de la producción de cada uno de los sectores que estarían implicadas en su implementación, son bastante cercanas a las obtenidas efectivamente desde 1950 hasta la actualidad. En particular, en el caso de las industrias mecánicas, este programa implicaría un crecimiento a la tasa promedio anual de 11.4 por ciento; en el período 1950-1962 en el total de América Latina, la tasa obtenida fue de 11.9; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la tasa histórica, en parte importante, se debió al crecimiento de industrias de bienes de consumo durable; y en cambio en los últimos años, cuando debieran haberse desarrollado con mayor importancia producciones de bienes de capital, la tasa lograda (período 1960-1965) fue de sólo 6.8. Esto significa que, si bien existe experiencia histórica en el logro de metas cuantitativamente similares a las aquí

/postuladas, las

postuladas, las dificultades en el futuro podrían ser sensiblemente mayores por tener que penetrarse crecientemente en producciones que exigirían un esfuerzo tecnológico, organizativo y económico muy posiblemente mayor.

Juzgado desde otro punto de vista, este programa de industrialización sustitutiva implicaría que la manufactura crecería con respecto al resto de la economía en una relación similar a la histórica (8 por ciento de crecimiento manufacturero en comparación con 6 por ciento de crecimiento del producto bruto total). Esto aparentemente habla en favor de la viabilidad del programa, aunque desde luego hay que tener en cuenta que el énfasis que se pondría en sectores de industrias básicas implicaría un cambio considerable en la estructura industrial.

Por otra parte, no puede dejar de tenerse en cuenta que para poder aplicar este programa se requiere un grado de avance de la integración - particularmente en la política industrial programada - mucho mayor que el que tiende a lograrse según la evolución de años recientes.

b. Efectos del programa sobre la desocupación estructural

El programa regional de sustitución de importaciones significa en realidad llevar a cabo en forma más eficiente una política de desarrollo que en ciertos aspectos continúa aquella que ha tenido lugar en los últimos lustros. Los sectores de que se trata son principalmente sectores de absorción de mano de obra relativamente baja y, en cambio, de grandes requerimientos relativos de capital por unidad de producción. El efecto de este programa sobre la desocupación estructural sería, entonces, aproximadamente el que queda reflejado en el análisis que se hace más adelante en el punto 3 de esta segunda parte, en el cual se examinan los efectos de una aceleración de la tasa de desarrollo sin cambio fundamental de las características básicas del dinamismo relativo de distintos sectores. Debe recalcar que la persistencia del estilo de desarrollo de los últimos lustros

/significa que

significa que los sectores de mayor dinamismo serían aproximadamente los mismos, pero que este estilo se implementaría más adelante, mediante la integración, en forma sustancialmente más eficiente que la que pudo lograrse en el pasado sobre la base de mercados puramente nacionales.

Como puede apreciarse en dicho punto, al obtenerse la tasa de crecimiento del producto bruto interno de 6 por ciento, cuya factibilidad aumenta considerablemente, desde el punto de vista del estrangulamiento externo, mediante el programa de sustitución regional, se congela el nivel absoluto actual de desocupados hasta 1980. En estas cifras se computa tanto la ocupación adicional que brindan directamente los sectores en que se basa el programa, como la que ofrecería el resto de la economía debido al aceleramiento del ritmo total de desarrollo hecho factible por el menor estrangulamiento externo.

Con esto, alrededor de esa fecha, la desocupación todavía equivaldría aproximadamente a un 20 por ciento de la fuerza de trabajo que estaría completamente desocupada. Esta desocupación debe aún considerarse como una estimación baja por los motivos que se señalan en el punto 3 mencionado.

Es decir que una política de este tipo no tiende a solucionar en forma integral ni directa ni indirectamente, el problema de la desocupación estructural, a menos, por supuesto, que se combine con otros elementos de política según se verá más adelante.

c. Otras consideraciones relativas a los efectos de un programa regional de sustitución de importaciones

Además de los efectos de este programa regional con respecto al sector externo y a la desocupación estructural a que se hizo referencia, conviene señalar con respecto a la concepción misma del programa como estrategia de desarrollo para América Latina, que es muy importante la contribución del mismo para lograr una base de industrias productoras de bienes de capital y de ciertos bienes intermedios básicos que actualmente le faltan a América Latina. Tal como se dijo al principio

/de este

de este punto, el programa regional puede tener efectos positivos sobre el resto de la economía en cuanto los demás sectores utilizan estos bienes de capital y estos bienes intermedios como elementos básicos para su crecimiento y funcionamiento normal. Al producir estos bienes con costos y calidades más cercanos a los internacionales, se mejora mucho la eficiencia general de toda la economía.

Pero si se aplicara esta política como la única orientación fundamental del desarrollo en los países de la región, y no se la complementara con otros elementos tales como la promoción de exportación de manufacturas, la tendencia inevitable en cuanto al sector externo sería la de aislarse crecientemente del exterior. Si las exportaciones de América Latina continuarán aumentando a una tasa tan baja, no sólo se desarrollarían aquellos sectores de sustitución cuyo crecimiento es necesario para lograr una estructura manufacturera más adecuada, sino que la limitación de la capacidad para importar impondría un pie forzado al ritmo de sustitución. En esta forma se estarían usando las posibilidades dinámicas que todavía quedan en la sustitución de importaciones mediante una regionalización del mercado, en forma completa hasta el año 1980. Y si mientras tanto no se hubieran puesto en marcha nuevos elementos de dinamismo en la economía de los países de la región, para esa fecha se enfrentaría una situación en que el coeficiente de importaciones ya sería reducido y difícil de continuar disminuyendo al mismo ritmo, y quedarían en pie necesidades de importación para cuya satisfacción la sustitución de importaciones ya no podría continuar prestando la misma contribución. La regionalización del mercado implica cuadruplicar el tamaño del mismo para los países más grandes de la región y aumentarlo aún más para los otros;<sup>1/</sup> pero con todo, el tamaño del mercado del total de

---

<sup>1/</sup> Véase ILPES, La brecha comercial y la integración latinoamericana, ed. Siglo XXI, México, 1967.

América Latina es aproximadamente igual al de sólo un país de gran tamaño de Europa Occidental (Alemania, Gran Bretaña o Francia) y un cuarto del correspondiente a Estados Unidos. Con este programa, el coeficiente de importaciones extrarregionales con respecto al producto bruto interno de América Latina llegaría a ser menor al 6 por ciento. El de cada uno de los países grandes de Europa antes mencionados ha estado en ascenso y se acerca al 20 por ciento; el de los Estados Unidos es ya superior a 4.5 por ciento y también está creciendo. Por otra parte, la incorporación de tecnología superior que constituye una razón importante para comerciar, es más vital para América Latina que para los países desarrollados que se mencionaron, pues sus aptitudes para crear la tecnología propia o aún para adaptarla creativamente son mucho menores; por eso debe importarla en forma de equipos y bienes intermedios nuevos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, no parece totalmente adecuado usar la sustitución de importaciones como estrategia unilateral de desarrollo hasta el límite de sus posibilidades, pues aunque se obtuviera así una tasa razonable de crecimiento durante 10 a 15 años más, después de este plazo, como se indicó, se plantearía la dificultad del sector externo en condiciones más difíciles de solución, pues las reservas dinámicas de la sustitución estarían ya prácticamente agotadas.

Otro elemento de juicio que vale la pena destacar, es el de que para que este programa se llevara a cabo, se requeriría un aumento del coeficiente de inversión bruta respecto al producto, que ha sido de alrededor de 16 o 17 por ciento en lustros recientes, a un nivel promedio de 21 por ciento en todo el período que media entre la actualidad y 1980. Esto significa que para llevar adelante esta política se requiere, además de otras cosas, una intensificación del esfuerzo interno de capitalización y posiblemente también una incorporación de capital extranjero y un mejoramiento de sus condiciones, en forma tal que las necesidades de inversión sean cubiertas. Por supuesto que si se considerara la aplicación del programa en subperíodos, también

/podría posiblemente

podría posiblemente concluirse que sería necesaria una incorporación mayor inicial de capital para poner en marcha el programa hasta que los frutos del mismo fueran contribuyendo a continuar su aplicación.

## 2. La exportación de manufacturas

El lento ritmo de crecimiento de las exportaciones de América Latina y el bajo contenido de manufacturas de las mismas, que se señalaron en la primera parte, tanto para la evolución de los últimos lustros como para las perspectivas hasta 1980, son hechos estrechamente vinculados entre sí.

Mientras el comercio mundial muestra una participación grande y creciente de manufacturas que llegan a representar un 70 por ciento de las exportaciones de los países industrializados, en América Latina esa proporción es de alrededor de 12 por ciento (cuadro 12).

Cuadro 12

AMERICA LATINA: GRADO DE ELABORACION DE LAS EXPORTACIONES  
TOTALES DE BIENES

(Porcentajes)

	Años	
	1961	1965
Primarios sin elaborar y con poco grado de manufacturación	77.8	76.2
Semimanufacturados	10.5	12.1
Manufacturados	11.7	11.7
Total	100.0	100.0

/Entre 1955

Entre 1955 y 1965 el comercio mundial de semimanufacturas y manufacturas ha crecido casi dos veces más rápidamente que el de materias primas. El logro de una estructura de ventas de América Latina hacia el exterior con un mayor grado de procesamiento manufacturado, se convierte entonces en un objetivo de suma importancia para la región.

En esta sección se examinarán tres hipótesis de crecimiento de las exportaciones de manufacturas del conjunto de países de América Latina.

a. La primera de las hipótesis examinadas (hipótesis I) toma en cuenta las posibilidades de exportar bienes manufacturados a corto y mediano plazo sin que ocurran cambios fuertes en la estructura productiva industrial actual, más bien aprovechando mejor la capacidad industrial existente y tomando en cuenta aquéllos sectores en que la región cuenta, de acuerdo con los elementos de juicio disponibles, con condiciones para competir internacionalmente.

Serían dos las líneas en las que se avanzaría en esta hipótesis. En primer lugar, los bienes primarios y semimanufacturados que actualmente se exportan, recibirían un mayor grado de procesamiento industrial. En segundo lugar, ciertos bienes y sectores específicos de más alto grado de manufacturación detectados a nivel de cada sector y cada país, para los cuales se cuenta con posibilidades de exportación en condiciones competitivas potenciales, pasarían a ser promovidos mediante políticas apropiadas a cada caso.

En el primer grupo se trata especialmente de bienes alimenticios elaborados, de textiles y confecciones, manufacturas de cuero, metales semielaborados. A título de ejemplo se puede citar la carne que actualmente se exporta fresca, refrigerada o congelada, que podría ser vendida en mayor proporción en forma de carne envasada; la leche y crema frescas podrían ser sustituidas en mayor proporción por leche en polvo malteada; la lana de oveja desgrasada blanqueada o no y el algodón desmotado podrían dar lugar a la exportación de hilados y tejidos de estos mismos materiales; el mineral de hierro convertido en concentrados aglomerados no sólo daría lugar a mayor ingreso de divisas, sino que tendría una demanda potencialmente más activa en virtud de las ventajas que reporta su empleo en los hornos de reducción; algo semejante podría ocurrir con otros minerales metálicos.

/El segundo



El segundo grupo está compuesto por una gran variedad de bienes de grado de manufacturación alto, y de naturaleza muy variada y específica. Se trata en muchos casos de bienes provenientes de industrias metal-mecánicas, de industrias electrónicas y eléctricas, de prendas de vestir, de las industrias de pulpa y papel y de algunas industrias químicas y petroquímicas. A título de ejemplo se pueden citar, entre muchos otros, productos tales como tornos, motocicletas, tubos y perfiles de acero, cajas de bronce para cojinetes de bancada, válvulas electrónicas, aparatos de comunicación, vidrios planos, productos petroquímicos del ciclohexano amoníaco sintético en base al gas natural, etc.

Cuadro 13

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES EN EL PERIODO 1970-1985 EN DISTINTAS HIPOTESIS

(Porcentajes)

Hipótesis de exportación	Crecimiento del poder de compra de las exportaciones (1)	Importaciones adicionales a que daría lugar el propio incremento de exportaciones de manufacturas (2)	Efecto neto (3) = (1)-(2)
Prognosis	3.7	-	3.7
Hipótesis I	4.7	0.3	4.4
Hipótesis II	5.1	0.6	4.5
Hipótesis III	7.6	0.8	6.8

Cuadro 14

AMERICA LATINA: PROPORCIONES EN QUE SE REDUCIRIA LA BRECHA DE COMERCIO POR EFECTO DE LAS POLITICAS DE EXPORTACION DE MANUFACTURAS. AÑO 1985 a/

(En porcentajes de la brecha correspondiente al caso de prognosis)

Hipótesis de exportación de manufacturas	Tasa de crecimiento anual del producto	
	6%	7%
Hipótesis I	42	34
Hipótesis II	47	38
Hipótesis III	96	78

a/ Estas cifras ya computan las importaciones adicionales provocadas por el propio crecimiento de las exportaciones.

En caso de que las posibilidades de ambos tipos se concretaran mediante políticas apropiadas, en la medida que son factibles de acuerdo con las conclusiones a que se arriba en una serie de estudios monográficos específicos por países,<sup>1/</sup> su efecto total sobre el poder adquisitivo de las exportaciones consistiría en aumentar el ritmo de crecimiento de este poder adquisitivo de 3.7 por ciento a 4.7 por ciento anual hasta el año 1985 aproximadamente. (Cuadro 13). Claro que estas exportaciones a su vez tendrían un efecto de aumento de las necesidades de insumos importados; descontando estas importaciones adicionales, quedaría un efecto neto de 4.4 por ciento anual de crecimiento. Esto tendría a su vez un efecto bastante considerable sobre la brecha de comercio a que se refirió la primera parte, pues de acuerdo con lo que puede apreciarse en el cuadro 14,

<sup>1/</sup> Se ha supuesto en esta hipótesis I, precisamente, que se concretaran todas las posibilidades de exportación de manufacturas señaladas en los estudios realizados por países por la CEPAL-UNCTAD, con uso más intenso de capacidad productiva existente.

/dicha brecha

dicha brecha se reduciría aproximadamente en 42 por ciento para una tasa de crecimiento del producto bruto interno de 6 por ciento bruto anual acumulativo, y en 34 por ciento para una tasa de 7 por ciento anual acumulativo para el conjunto de América Latina. Esto significa que el efecto de una política de esta naturaleza sería sumamente importante con respecto al estrangulamiento externo, si bien no podría por sí sola solucionar totalmente este problema de balanza de pagos. Estos cálculos son netos de las importaciones adicionales provocadas por las propias exportaciones.

En cuanto al grado de procesamiento de las exportaciones, puede observarse en el Cuadro 15 que disminuiría sensiblemente la proporción de bienes primarios en beneficio principalmente de los que tienen un grado de manufacturación avanzado. Por su parte los bienes con poco grado de manufacturación y los semi-manufacturados se mantendrían en proporciones no muy distintas a las actuales.

En relación con la estructura sectorial, todos los sectores de manufacturas aumentarían su participación en las exportaciones en forma pareja, a expensas de la agricultura y la minería (Cuadro 16).

Debe recalcar que, a pesar de que en esta hipótesis se opera sobre la base de un uso más intenso de capacidad existente y no tanto sobre la creación de nueva capacidad, sería grande el esfuerzo que debería realizarse y muchos los problemas que habría que superar para que esta política pudiera hacerse efectiva. El hecho de que existan condiciones potenciales de competencia ciertamente no significa que estas posibilidades pueden aprovecharse sin una acción bastante intensa de promoción de estas exportaciones. No sólo se necesitaría una serie de políticas apropiadas por parte de los propios países latinoamericanos, sino también una predisposición favorable a la importación de estos bienes por los países industrializados del mundo. Por otra parte, en muchos de estos casos, en los estudios en que se basa la elaboración de esta hipótesis se señala claramente que las posibilidades de exportación requerirían la superación de las limitaciones actuales que se basan en el hecho de que algunos bienes que tienen grados relativamente altos de manufacturación son producidos en

América Latina por filiales de empresas extranjeras cuya política de exportación es fijada en muchos casos desde la casa matriz; frecuentemente esta política de las empresas es contraria a la realización de exportaciones por parte de las filiales de América Latina dándole preferencia, para las ventas al resto del mundo, a sus casas centrales ubicadas en los países de origen o a otras filiales.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: GRADO DE PROCESAMIENTO MANUFACTURERO DE LAS EXPORTACIONES QUE SE OBTENDRIA POR EFECTO DE LAS POLITICAS ANALIZADAS  
(Porcientos)

Exportaciones de:	Proporciones correspondientes al año:			
	1965	1985		
		Hipótesis I	Hipótesis II	Hipótesis III
Bienes primarios	39.9	31.9	28.1	19.7
Bienes con poco grado de elaboración industrial	36.1	28.9	30.4	17.7
Bienes semi-manufacturados	12.2	16.9	12.4	26.1
Bienes con grado de manufacturación avanzado	11.8	22.3	29.1	36.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro 16

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR ORIGEN  
SECTORIAL QUE SE OBTENDRIA POR EFECTO DE LAS POLITICAS  
ANALIZADAS  
(Porcientos)

Sector de origen	Proporciones correspondientes al año:			
	1965	1985		
		Hipótesis I	Hipótesis II	Hipótesis III
Agricultura y minería	39.9	31.9	28.1	19.7
Sectores de manufacturas tradicionales	38.7	42.6	45.0	24.4
Sectores de manufacturas intermedias	11.5	13.7	13.1	28.5
Sectores metal-mecánicos	9.7	11.4	13.3	26.5
Manufacturas varias	0.2	0.4	0.5	0.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

/Con respecto

Con respecto al impacto posible de esta política de exportación de manufacturas según esta hipótesis sobre la desocupación estructural, puede señalarse que aparentemente este efecto no sería de gran magnitud. Vale decir que, aun cuando esta hipótesis se llevara plenamente a cabo, el problema de desocupación estructural que afecta a América Latina quedaría en términos parecidos a los actuales, excepto en lo referente a los efectos indirectos en la medida en que esta política permitiera obtener una tasa de crecimiento algo mayor por remover parcialmente el estrangulamiento externo. En efecto, la producción manufacturera adicional que representara esta política, y que tendría una consecuencia bastante grande sobre la balanza de pagos, no representaría un incremento demasiado grande con respecto a la producción manufacturera y, por lo tanto, no cambiaría básicamente la capacidad de absorción de esta manufactura, en forma que se modificaran los términos del problema de subutilización de mano de obra. Es decir que desde este punto de vista la política de exportación de manufacturas en la hipótesis señalada no resultaría una solución apropiada en un plazo razonable.

b. La segunda de las hipótesis elaboradas (Hipótesis II) está destinada a plantear una posible política más intensiva de exportación de manufacturas que no sólo utilice capacidad ya existente en la región sino que suponga una ampliación de capacidad con vistas a la exportación.

A los efectos de la elaboración de esta hipótesis se recurrió a una comparación internacional destinada a proveer una base para la fijación de una meta que al mismo tiempo fuera deseable para América Latina y constituyera un objetivo aparentemente realista para la región. A ese efecto se examinó la estructura y evolución de las exportaciones de manufacturas de una gran cantidad de países del mundo, llegándose a la conclusión de que cuatro de ellos constituían una buena base comparativa por el hecho de estar en un estado intermedio en esta materia y también por haber experimentado una evolución favorable bastante rápida en un período de tiempo relativamente reciente. Estos países hacia la mitad de la década de los años 50 se encontraban en este aspecto en una situación que no era radicalmente distinta a la de América Latina; desde esa época en adelante experimentaron

/un cambio

un cambio muy intenso que los alejó mucho de los países de esta región. Los cuatro países que se tomaron como base para la comparación son Australia, Canadá, España y Yugoslavia.

En un examen comparado del origen sectorial y el grado de manufacturación de las exportaciones de América Latina y de estos cuatro países, se aprecian algunos hechos que vale la pena destacar.

En primer lugar, en cuanto al grado de procesamiento, en América Latina todavía en 1965 el 76 por ciento de las exportaciones totales estaba compuesto por bienes primarios o con poco grado de elaboración. En los cuatro países que se usan como base de comparación el porcentaje correspondiente para 1967 es sólo de 13.6. También cabe notar que la proporción de estos productos primarios se redujo en estos cuatro países de 19.3 en 1962 al porcentaje que se indicó para el año 1967; en comparación con esto, en América Latina si bien se produjo una disminución de la proporción de bienes primarios entre ambos años, la reducción fue de magnitud mucho menos apreciable. También se puede notar, en el otro extremo, que los bienes con alto grado de manufacturación en América Latina representaban en 1965, 11.8 por ciento de las exportaciones totales y que se han estancado en esa proporción en el período 1962-67; en comparación con esta situación en los cuatro países antes señalados, la proporción en el último año era de 44.4 por ciento de las exportaciones totales y además este porcentaje ascendió considerablemente desde 1962 en que representaba 28.9. Vale decir que en lo que va de la presente década, los cuatro países que se han utilizado como base de comparación han aumentado muy sensiblemente su proporción de bienes manufacturados en las exportaciones totales, cosa que no ha ocurrido en América Latina. Además, si se consideran separadamente los cuatro países que se usan como base de comparación, se puede también apreciar que uno de ellos - Australia - tiene una proporción de manufacturas sensiblemente menor que los restantes, aunque también mayor que la correspondiente a América Latina. La comparación mostraría un contraste aún mayor si se tomaran los otros países, y en particular Canadá cuya proporción de manufacturas en el total de exportaciones casi se ha duplicado entre los años 62 y 67 pasando de 24.2 a 45.2 por ciento del total.

/Si se

Si se considera con más detalle el origen sectorial de los bienes exportados, se puede apreciar que de los bienes que se exportan con un grado de manufacturación avanzado, en el caso de América Latina la proporción decisiva - cerca de dos tercios - está compuesta por un sólo sector, derivados del petróleo. En cambio, en el caso de los cuatro países que se usan como base de comparación, se produce una diversificación bastante mayor en estos productos con un grado de manufacturación relativamente alto, de modo que estas exportaciones se reparten en un número de sectores más grande. Por otra parte, frente al sector señalado que prima en América Latina (derivados del petróleo), en el caso de los cuatro países que se usan como base de comparación, se nota una gran participación de los sectores de maquinaria no eléctrica, de maquinaria eléctrica y de equipo de transporte; vale decir que las industrias mecánicas proveen una proporción muy significativa del total de exportación de manufacturas. En particular cabe destacar en estos cuatro países que el equipo de transporte ha aumentado drásticamente su participación en la exportación, pasando dentro de las manufacturas de 18,3 en el año 62 a 38,8 en el año 67. Vale decir que este sector tan importante ha experimentado una evolución muy importante y favorable en lo que va también de esta década.

Un examen más pormenorizado de las exportaciones de manufacturas de estos cuatro países que se usan como base de comparación, permite también apreciar que generalmente en cada uno de ellos la gran variedad de orígenes sectoriales se compatibiliza con un grado de especialización bastante significativo. Esta compatibilización se hace exportando un número de bienes específicos relativamente corto de cada uno de los distintos orígenes sectoriales de modo que no se exporta en el total una gran cantidad de bienes distintos, pero sí un corto número de cada uno de los orígenes sectoriales de modo que resulte en definitiva una exportación bastante variada si se atiende al origen sectorial por grandes grupos de industria, pero con una concentración del esfuerzo en pocos rubros en cada uno de los grupos. Por otra parte, se nota también que dentro de la gran variedad de bienes manufacturados, estos cuatro países tienen siempre un número de bienes relativamente pequeño que representan proporciones relativamente

/elevadas en



elevadas en el total, de modo que desempeñan estos bienes el papel de líderes de las exportaciones manufacturadas totales. Entre estos bienes, generalmente existe alguno con un grado de procesamiento relativamente avanzado y sofisticado - proveniente por ejemplo de las industrias mecánicas o las electrónicas - y también algunos bienes de corte más tradicional dentro de las manufacturas como, por ejemplo, alimentos o bebidas envasados. Como política de exportaciones pareciera que esta combinación de bienes provenientes de industrias más avanzadas con algunos de industrias tradicionales puede tener ciertas ventajas al permitir ir realizando una experiencia de producción y ventas al exterior de carácter más complejo y paralelamente obtener una cierta base de soporte en industrias de procesamiento relativamente más simplificado.

Si se comparan las exportaciones de manufacturas que realiza América Latina con las que efectúan algunos países más avanzados de Europa (Bélgica, Países Bajos, Italia, Alemania Federal) se percibe que las proporciones de industrias tradicionales de América Latina son sensiblemente mayores que las de esos países europeos y, en cambio, las industrias metal-mecánicas y otras de un grado de procesamiento relativamente avanzado, tienen un peso significativamente menor. Por otra parte, también se puede apreciar que la situación de América Latina no ha evolucionado en forma demasiado notable entre 1960 y 1965 en esta materia. Esta apreciación se verifica a pesar de que en los datos utilizados para esta comparación se clasifican como bienes manufacturados, en el caso de América Latina, muchos que sólo tienen un grado de procesamiento relativamente más simple que los correspondientes a grupos similares de los países europeos mencionados.

También se puede señalar, examinando la experiencia de muchos países del mundo, que la proporción de manufacturas dentro de las exportaciones es hasta cierto punto independiente del grado de desarrollo medido por el producto per cápita de cada país. España y Yugoslavia, países que no tienen un ingreso per cápita demasiado elevado, han experimentado sin embargo entre los años 1962 y 1967 un incremento tal de la exportación de manufacturas que claramente se ubican en esta materia en una posición bastante destacada en la actualidad. En cambio América Latina muestra un estancamiento bastante notable en esta evolución.

/Por otra

Por otra parte, en los cuatro países señalados también se puede apreciar que el dinamismo que han mostrado las exportaciones totales en lo que va de esta década está claramente vinculado con la exportación de manufacturas. Esta situación también contrasta con la de América Latina en que las exportaciones totales han mostrado un ritmo de crecimiento muy modesto y en que también se muestra un estancamiento de la exportación de manufacturas que no ha alcanzado a adquirir un ritmo de significación.

Por supuesto que el hecho de que estos países que se usan como base de comparación hayan hecho un gran esfuerzo y logrado resultados muy importantes en exportación de manufacturas, no significa que hayan descuidado sus exportaciones tradicionales. Se destaca que en los casos, por ejemplo, de Australia y Canadá, también han logrado aumentos muy significativos en la exportación de bienes de origen agropecuario, lo que entre otras cosas ha estado vinculado al aumento sustancial de su comercio con los países del área socialista. En esta materia también en el caso de América Latina se ha manifestado un estancamiento bastante apreciable.

Sobre la base de estas apreciaciones se ha elaborado una hipótesis más avanzada de exportación de manufacturas para América Latina (hipótesis II). Esta hipótesis se diferencia de la I en que, al suponer que puede realizarse una ampliación de capacidad productora específica para exportación, permite perseguir una estructura determinada de exportaciones, mejor que la resultante de las oportunidades de exportación ya existentes en la actualidad.

A los efectos de la elaboración de esta hipótesis II se tuvo en cuenta el ritmo comparado de la evolución de la exportación de manufacturas de cada origen sectorial de América Latina y de los cuatro países que se tomaron como base de comparación, en el período ya indicado de esta década (1962-1967). También se tomó en cuenta la magnitud de la base de exportación de que se partió en cada uno de los sectores, puesto que en caso de partirse de una base cuantitativamente muy pequeña, los avances proporcionalmente grandes pueden resultar engañosos. También se tuvo en cuenta el peso

/relativo de

relativo de la exportación de cada origen sectorial en el total de exportaciones de manufacturas. Todos estos elementos se consideraron no sólo para el peso de los bienes de cada origen sectorial, sino también para el distinto grado de procesamiento que pueden tener los bienes de cada origen sectorial (primarios, semimanufacturados y manufacturados). Sobre la base de estos elementos de juicio y teniendo en cuenta las consideraciones que se realizaron en párrafos anteriores, se adoptó una hipótesis de crecimiento de las exportaciones de cada origen sectorial y de cada grado de procesamiento de América Latina para los quince años siguientes a 1970. Como elemento de control se consideró si los coeficientes de exportación con respecto al valor de producción en cada uno de los sectores daban para 1985 resultados razonables de acuerdo con lo que parece ser la experiencia de una cierta cantidad de países en el mundo.

La hipótesis así elaborada representa para América Latina un crecimiento de las exportaciones totales de 5.1 por ciento anual acumulativo para el período 1970-1985, en comparación con el 3.7 por ciento anual que resultaba en el caso de prognosis (Cuadro 13).

A esta tasa debería deducírsele el incremento de importaciones a que daría lugar la producción de estas exportaciones, quedando una tasa neta de 4.5. Nótese que esta tasa no es muy diferente a la que resulta en la hipótesis I.

Donde es mayor la diferencia es en la estructura de las exportaciones. En efecto, se aprecia que al cabo del período de proyección, hacia 1985, se produciría en la hipótesis II un cambio apreciable en la estructura de las exportaciones de América Latina. La reducción de la proporción de bienes primarios sería más acentuada que en el caso anterior, pero sobre todo aumentaría sensiblemente más el peso de los bienes con alto grado de manufacturación, a expensas de los semi-manufacturados.

Este cambio en la composición de las exportaciones permitiría que los términos del intercambio que han mostrado una tendencia desfavorable en los últimos lustros para América Latina pudieran experimentar una evolución que favoreciera más en términos comparados a la región.

/Por otra

Por otra parte, en esta hipótesis también ocurriría que la tendencia a la disminución de la participación de América Latina en el comercio mundial se frenaría y aún América Latina tendería a recuperar los niveles de participación en este comercio mundial que tenía aproximadamente al principio de la década del 60.

Como se dijo anteriormente, una parte importante del efecto del aumento de las exportaciones sería neutralizado por los requerimientos de importaciones adicionales que ellas mismas inducirían, en caso de que esta política de exportación de manufacturas se aplicara sin que paralelamente se efectuara otra de integración que permitiera acelerar el ritmo de la sustitución. Estas exportaciones industriales tendrían un contenido directo e indirecto de importaciones mayor que las actuales primarias. Se puede ver precisamente que las importaciones adicionales de la hipótesis II son sensiblemente mayores que en la hipótesis I, de modo que a pesar de ser distinta la tasa bruta de crecimiento de exportaciones en ambos casos, resulta una tasa neta prácticamente igual (Cuadro 13).

En esta forma, la hipótesis II de exportación de manufacturas sin integración regional paralela resolvería aproximadamente el 47 por ciento de la brecha de comercio que se produciría para un crecimiento del producto per capita de 3 por ciento anual, y 38 por ciento de la correspondiente a la tasa de aumento del producto per capita de 4 por ciento (Cuadro 14).

Es decir que en cualquier caso la exportación de manufacturas representada por las dos hipótesis que han sido analizadas significa un aporte bastante importante a la solución del estrangulamiento externo pero de ninguna manera puede esperarse que dicho déficit estructural de balanza comercial tenga por esta sola vía una solución completa.

Finalmente, esta hipótesis II de exportación de manufacturas tendría también un impacto muy modesto sobre la producción industrial y, por lo tanto, casi no modificaría el problema de desocupación equivalente de mano de obra, que al cabo de 1985 todavía mantendría las características actuales. Solamente podría ser modificado favorablemente este problema de desocupación en forma indirecta en la medida en que, como en el caso de la hipótesis I, quedara reducido en esta hipótesis II el estrangulamiento

/externo y

externo y con eso se pudiera lograr una tasa más alta de crecimiento. Como, por otra parte, esta hipótesis de exportación de manufacturas solamente cubriría una fracción de la brecha de comercio que se presenta para la tasa de crecimiento del 6 por ciento, y siendo que aún esta tasa del 6 por ciento a su vez sólo congela el número absoluto actual de desocupados, pero deja todavía pendiente un grave problema de desocupación, habría que concluir que tanto esta hipótesis de exportación como la anterior, no tienden a solucionar el problema de desocupación estructural en una forma razonable.

c. A efectos de tener un panorama más completo, se elaboró también una tercera hipótesis (hipótesis III) de exportación de manufacturas, mucho más audaz que las anteriores y aparentemente poco realista a la luz de las grandes dificultades con que han tropezado las reformas de la estructura económica y social de América Latina en los últimos lustros. Esta hipótesis, sin embargo, se considera útil para servir como punto de referencia comparativo.

A efectos de determinar esta hipótesis III, se estudió el comportamiento de las exportaciones de productos semimanufacturados y manufacturados de ocho países entre 1962 y 1967. Estas mismas exportaciones manufactureras se dividieron en las correspondientes a industrias tradicionales, intermedias, metal-mecánicas y de un sector residual. Los ocho países estudiados son: Australia, Canadá, España, Finlandia, Francia, Japón, Suecia y Yugoslavia.

La hipótesis III consiste en aplicar a América Latina el promedio de las tasas de crecimiento más altas alcanzadas en tres países sucesivos entre 1962 y 1967 en cada grupo industrial, por alguno de estos países, separando semi-manufacturas y manufacturas. Teniendo en cuenta que se encuentran en este grupo de referencia algunos de los países que han tenido éxitos más espectaculares en la política de exportación en todo el mundo, se puede apreciar que se trata en este caso de una hipótesis realmente muy ambiciosa.

Esta meta de exportaciones implica crear plantas nuevas y productos nuevos que estén directamente dirigidos hacia la exportación. Por otra parte, considerando la estructura industrial actual orientada hacia los

/bienes de

bienes de consumo y con muy serios problemas de eficiencia, se desprende también que esta política implicaría una transformación radical en el total de la economía industrial a efectos de hacer eficientes no sólo los sectores directamente exportadores, sino también todos los que en distintas formas contribuirían a definir la eficiencia de éstos.

En caso de que se cumpliera esta hipótesis, la tasa bruta de crecimiento de las exportaciones sería de 7.6 por ciento anual entre 1970 y 1985. Deduciendo de esta tasa las importaciones adicionales a que darían lugar estas exportaciones, quedaría una tasa neta anual de 6.8 por ciento. Con esto, la brecha comercial desaparecería para la tasa de crecimiento del producto de 6 por ciento y se disminuiría en el 78 por ciento para la tasa del 7 por ciento anual de crecimiento del producto. Es decir que aún en el caso de esta hipótesis aparentemente poco realista no se alcanzaría a cubrir totalmente las necesidades provenientes de un crecimiento anual de 4 por ciento per cápita.<sup>1/</sup>

El impacto sobre la estructura de las exportaciones, tanto en cuanto a su grado de procesamiento como a su origen sectorial, sería por supuesto mucho mayor en este caso que en los dos anteriores, tal como se puede apreciar en los cuadros 15 y 16.

Es también importante señalar que la producción industrial necesaria para atender este incremento de exportaciones sería tal que la mano de obra absorbida adicionalmente constituiría sólo una fracción muy pequeña de la actualmente subutilizada. Es decir que aún en este caso, el problema de la desocupación equivalente mantendría una magnitud sumamente alta todavía en el año 1985.

---

<sup>1/</sup> El coeficiente de elasticidad de importaciones extrarregionales respecto al producto, es mayor que la unidad (sin integración), y además se parte de una situación en el año base en que ya existe una brecha. Esto explica que aún creciendo las exportaciones netas a 6.8 por ciento anual, en este caso no se solucione totalmente la brecha comercial para una tasa de crecimiento del producto de 7 por ciento.

Del análisis de las tres hipótesis de exportación de manufacturas se han desprendido varias conclusiones. Aquí se desea solamente, a título de reiteración final, recalcar algunas de ellas.

En primer lugar, el efecto sobre la brecha de comercio de una política de exportación de manufacturas es muy significativo pero insuficiente para solucionar por sí sola todo el problema del estrangulamiento externo. Solamente en el caso de una hipótesis que por lo optimista debe considerarse poco realista, se conseguiría superar los problemas de sector externo planteados por una tasa de crecimiento del 3 por ciento per cápita.

Esta misma política de exportación de manufacturas aparentemente no da una respuesta adecuada a los problemas de la desocupación estructural.

En cambio, puede mejorar bastante la estructura de las exportaciones aumentando el grado de procesamiento manufacturado de las mismas y logrando una participación más destacada de sectores cuyo comportamiento de largo plazo es mucho mejor.

Por otra parte, una política de esta naturaleza en cuanto implicara montar las bases para una exportación competitiva de manufacturas, obligaría a una transformación de toda la economía que ha estado operando en condiciones de baja eficiencia, con mucha protección, altos costos, poca innovación tecnológica y utilización muy reducida de la capacidad instalada. No sólo los sectores directamente exportadores sino muchos otros que deberían proveerles insumos, deberían transformarse para alcanzar condiciones de funcionamiento parecidas a las de países más desarrollados.

También se puede hacer una reflexión relativa a la estructura industrial correspondiente a esta política. Según cuál fuera la hipótesis de exportación en que se operara, el contenido de industrias livianas o pesadas de las exportaciones podría, desde luego, variar sensiblemente. En el caso de la hipótesis II podrían ya formar parte de las exportaciones cantidades apreciables de bienes intermedios básicos y aún algunos bienes de capital. Pero, además, es evidente que sin un abastecimiento adecuado en costos y calidades de productos como acero, ciertos productos químicos, equipos industriales, etc., las industrias destinadas a la exportación no podrían realizar progresos sostenidos en el largo plazo. Aquí es donde aparece

/clara la

clara la complementariedad entre una política de exportación de manufacturas y una de integración regional destinada precisamente a que la producción sustitutiva de estas industrias básicas se efectúe en condiciones de eficiencia que les permitan apoyar adecuadamente a las industrias de exportación.

### 3. Políticas de ampliación del mercado interno

Los dos tipos de políticas anteriores, la sustitución regional de importaciones con integración y la exportación de manufacturas, están concebidas fundamentalmente desde el punto de vista del sector externo y destinadas a lograr un alivio de las condiciones del estrangulamiento de dicho sector. Pero en ambos casos, como se apreció, el efecto sobre la desocupación es poco significativo. De manera que en esta parte se tratará precisamente de explorar algunas posibles formas de encarar el problema de la falta de integración del mercado interno de los países.

Para ello se explorará en forma separada el efecto de tres variables:

- a. La tasa de desarrollo.
- b. El patrón o modelo de desarrollo.
- c. La tecnología.

Se analizará cada una de estas variables por separado, suponiendo en cada caso que las restantes se comportan en una forma similar a la inercia histórica. También en este caso se utiliza este procedimiento con propósitos de claridad analítica aunque en la realidad en algunas de las situaciones pueda ser difícil hacer variar uno de estos elementos sin modificar el comportamiento histórico de otros.

El efecto de la tasa de desarrollo ya ha sido elaborado cuantitativamente y se presentan aquí resultados preliminares. Los otros dos puntos están en proceso de análisis y se señalan aquí los enfoques utilizados sin disponer todavía de resultados.



a. Tasa de desarrollo

Supóngase entonces que se continuara la inercia histórica en lo relativo a la evolución del patrón o modelo de desarrollo y a la tecnología, y que se variara la tasa de crecimiento.

En la elaboración de las hipótesis cuantitativas que se analizarán se operará también con los siguientes supuestos.

- El peso de cada uno de los grandes sectores en el total de la economía (agricultura, minería, manufactura, etc.) evolucionará en una forma semejante a la histórica; esto se expresa suponiendo que los coeficientes de elasticidad de cada uno de los sectores económicos con respecto al total se mantiene constante con respecto al período 1950-1966.
- El producto por persona ocupada generado en cada uno de los sectores varía en la misma forma en que lo ha hecho también en el período mencionado.
- La tasa de participación de mujeres y hombres de cada edad en el mercado de trabajo permanecen constantes con respecto a la situación actual.
- La pauta relativa a lo que se considera como plenamente ocupado también se mantiene constante con respecto a la situación actual.

Bajo estos supuestos, la tasa que se necesitaría para congelar el número absoluto actual de personas que forman parte de la desocupación equivalente, sería del 6 por ciento anual (3 por ciento per cápita). Es decir que para este ritmo de crecimiento del producto se absorbería productivamente desde ahora hasta el año 1980 una cantidad de mano de obra igual al incremento anual de la población activa, quedando entonces estable el número de desocupados. Frente al aumento de la población activa, la proporción de desocupados, por lo tanto, disminuiría, de modo que hacia 1980 en lugar del 27.4 de desocupación equivalente correspondiente a años recientes, se llegaría a una cifra parecida al 20 por ciento.

/Manteniendo los

Manteniendo los mismos supuestos anteriormente señalados, si el ritmo de crecimiento anual fuera del 8 por ciento desde ahora hasta 1980 (5 por ciento per cápita), hacia comienzos de la década de los años 80 tendería a eliminarse la desocupación equivalente. Es decir que en este caso, no sólo se absorbería productivamente el incremento de mano de obra activa, sino que se iría incorporando paulatinamente a la mano de obra actualmente subutilizada, a actividades productivas.

Para evaluar estos resultados es conveniente comentar las implicaciones de los supuestos de que se partió en estos cálculos.

El supuesto de que el patrón de desarrollo evoluciona en la misma forma que históricamente, significaría aproximadamente que continuaría siendo un proceso de crecimiento basado fundamentalmente en el dinamismo de las industrias mecánicas, metálicas, químicas, etc. que constituyen básicamente los sectores de sustitución; por otra parte, para que el mayor ritmo de crecimiento fuera factible sobre la base de este patrón, sería aparentemente necesario lograr que el proceso se desarrollara sobre líneas más eficientes que hasta ahora. Vale decir que la hipótesis de sustitución regional de importaciones que se analizó anteriormente, en cuanto constituye una continuación del estilo de crecimiento actual pero sobre bases más eficientes, podría considerarse necesaria para poder llevar adelante esta hipótesis.

El supuesto de que el peso de cada uno de los sectores económicos en el total varía en la misma forma que en los últimos lustros, se puede aceptar como una aproximación adecuada para el plazo a que se hace la proyección; si se deseara aplicarlo aparentemente sería más adecuado suponer que los coeficientes de participación de los distintos sectores económicos en el total, tiendan en algún momento a estabilizarse. Si esto ocurriera, es posible que en términos relativos los sectores de crecimiento más lento reganaran dinamismo en comparación con los actualmente dinámicos. Y en esta forma posiblemente la ocupación mejoraría su comportamiento con respecto a los resultados de estos cálculos. Claro que esta estabilización sería lenta y de efectos posiblemente muy moderados. Es decir que con las tasas del 6 y del 8 antedichas se podrían obtener resultados algo mejores en lo relativo a ocupación.

/El supuesto

El supuesto de que el producto por persona en cada uno de los sectores varía en la misma forma que los últimos lustros, es poco realista. Evidentemente, si la tasa de crecimiento no fuera la del 4.8 que ha tenido lugar en los últimos lustros, sino de 6 o de 8 por ciento, difícilmente se mantendría un crecimiento del producto por persona ocupada en cada uno de los sectores igual al histórico. Aunque una parte de la mayor tasa de crecimiento se transformara en mayor ocupación productiva, indudablemente otra parte se traduciría en un mayor aumento de la producción por persona. Si esto ocurriera, evidentemente la ocupación a que se daría lugar sería menor a la que se supone en estos cálculos, en forma tal que las tasas necesarias para cumplir los supuestos de congelación o de absorción de la desocupación, serían mayores al 6 y al 8 por ciento.

Las tasas de participación de las mujeres y hombres en el mercado de trabajo, también difícilmente se mantendrán en los niveles actuales como se supone en estos cálculos. Sobre todo si se produjera una absorción productiva de mano de obra y se diera ocupación razonablemente bien remunerada, de acuerdo con lo que se dijo anteriormente en el análisis de la población, muy probablemente las tasas de participación de América Latina irían tendiendo a acercarse a las de países más desarrollados; y tal como se vió en aquel punto, la diferencia actual entre América Latina y países industrializados es muy grande, de modo que habría que esperar un aumento bastante importante de la tasa de participación de mujeres en el mercado de trabajo. En cuanto esto ocurriera, a medida que se aplicaran políticas que tendieran a solucionar el problema de desocupación, acudiría una cantidad mayor de gente al mercado de trabajo y, por lo tanto, la solución del problema se distanciaría. Es decir que las tasas del 6 y del 8 no serían en ese caso suficientes para cumplir con las metas fijadas en estos cálculos.

La pauta de lo que se considera plenamente ocupado, tampoco se mantendría seguramente constante. Parece ser la experiencia de otros países del mundo el hecho de que a medida que los países se desarrollan, va cambiando el consenso social acerca de lo que se considera empleo mínimo pleno. Por ejemplo, en el caso de la agricultura, se supuso en los

/cálculos de

cálculos de desocupación que una persona que forma parte de una explotación familiar está plenamente ocupada. Esta pauta se iría corriendo con el tiempo. En cuanto esto ocurriera, también se distanciaría la solución del problema de la desocupación.

En definitiva, del análisis de las implicaciones de estos supuestos parece quedar la conclusión de que las tasas del 6 y del 8 por ciento a que se arribó como requisitos para congelar o solucionar el problema de desocupación, deben considerarse más bien como subestimaciones de las tasas que realmente serían necesarias para cumplir con estos objetivos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta relacionando este punto con las políticas anteriores, que para una tasa de crecimiento del producto del 6 por ciento anual, se presenta una brecha de gran magnitud. Es decir que el logro de esta tasa no sería posible sin la aplicación paralela de alguna de las políticas anteriormente señaladas, debido a los problemas del estrangulamiento externo. La política de integración y sustitución regional de importaciones podría llegar a hacer aproximadamente factible una tasa del 6 por ciento pero no la que se requiere para solucionar el problema de la desocupación actual. Por su parte, la política de exportación de manufacturas no parece ser suficiente para hacer factible por sí sola aún una tasa del 6 por ciento. Es decir que en el supuesto de que se aplicaran como alternativas excluyentes la sustitución con integración o la exportación de manufacturas, cada una de estas políticas no podría dar respuesta a los requerimientos de balanza de pagos necesarios para hacer factible una política de absorción de la mano de obra activa vía mayor tasa de crecimiento.

b. Patrón o modelo de desarrollo

Supóngase ahora que se mantiene fija una tasa de crecimiento determinada (por ejemplo el 6 por ciento anual global) del producto, y que también se mantiene la inercia histórica en cuanto a evolución tecnológica. Y que en estas condiciones se analiza qué ocurriría si el patrón de desarrollo se modificara.

/A los

A los efectos de interpretar lo que significa el patrón de desarrollo, es conveniente recordar que tal como se dijo anteriormente, el crecimiento de los últimos lustros en América Latina se basó fuertemente en la sustitución de importaciones para mercados nacionales, siendo dinámicos ciertos sectores y vegetativos otros. Se trataría entonces de explorar si acaso otras modalidades de desarrollo podrían cambiar el dinamismo relativo de los distintos sectores en forma tal que adquirieran un papel más destacado sectores que absorben más mano de obra.

El trabajo relativo a este punto de patrón de desarrollo y al de tecnología que sigue está en curso de elaboración y no se cuenta todavía con resultados cuantitativos. Sin embargo, se han elaborado ya algunas hipótesis conceptuales que son precisamente las que se están explorando en la actualidad. En lo que sigue se hará una breve descripción de dichas hipótesis.

En el presente caso, el cambio de patrón de desarrollo se supondría precisamente realizado a través de una dinamización de sectores más tradicionales que absorben mucha mano de obra y que producen bienes de consumo que serían demandados por las personas actualmente desocupadas si se integraran al mercado de trabajo.

Si como se ha visto existe capacidad productiva subutilizada en la industria y también se subutiliza la mano de obra, es decir, que como se dijo anteriormente hay en América Latina capital y trabajo disponibles sin utilizar, se trataría de explorar la posibilidad de combinar ambos recursos productivos. Tal como se señaló, las causas para esta subutilización no son solamente de demanda sino que tienen que ver también con factores institucionales y de oferta. Las políticas necesarias para remover estos obstáculos no serían entonces políticas meramente coyunturales o que operaran solamente a través de la demanda. Pero de todas maneras, si fuera posible remover las causas de esta subutilización, se podría suponer que operaría una especie de ley de Say por la cual la oferta crearía - al menos en parte - su propia demanda.

/Se trataría

Se trataría en este caso de generar, mediante medidas apropiadas, un aumento de la producción de los sectores que elaboran bienes de consumo popular. Como estos sectores tienen una función de producción tal que ocupan relativamente mucha mano de obra, y esa mano de obra en proporción apreciable no requiere un alto grado de calificación, en esta forma se daría ocupación a una parte importante de los actualmente subutilizados. El ingreso correspondiente se gastaría en parte importante demandando la producción de estos mismos sectores.

El resto de la economía resultaría también dinamizado. Como estos sectores también generan ingresos a favor de empresarios, técnicos y obreros calificados, una parte del ingreso adicional se traduciría en mayor consumo de bienes más sofisticados producidos por el resto de la economía. Además, para producir estos bienes serían necesarios insumos que también serían producidos por otros sectores actualmente más dinámicos. Finalmente, aunque la subutilización de capacidad productiva es bastante general en la industria, posiblemente se requeriría de todas maneras inversión adicional tanto en estos sectores de industria como en los de infraestructura, de modo que se requiriera también una producción adicional de bienes de capital que también dinamizaría el resto de la economía.

A los efectos de determinar las bases cuantitativas de la hipótesis, se podría suponer que a medida que la mano de obra subutilizada pasara a estar plenamente ocupada, las personas que forman el grupo I de distribución de ingreso adquirirían un ingreso per cápita y estructura de consumo parecidos a las que actualmente tienen las que forman parte del grupo II. Es decir que si se les diera una ocupación plena, realizarían un incremento de demanda por sectores de origen que estaría dado por la diferencia entre su consumo actual y el que correspondería al ingreso per cápita y estructura de consumo del grupo II. En esta forma se pueden determinar los montos de producción adicional que tendrían que tratar de inducirse en los sectores productivos para poner en marcha este proceso.

/En esta

En esta forma se está elaborando la hipótesis de este caso. Pero aunque los resultados no están terminados se vislumbran ya algunos problemas que es necesario analizar por ejemplo, la producción adicional de estos montos por sectores de origen no necesariamente ocuparía -- de acuerdo con los coeficientes correspondientes de absorción de mano de obra -- una cantidad de personas igual a la mano de obra actualmente subutilizada. Uno de los análisis que corresponde realizar para asegurar que la hipótesis fuera consistente, precisamente se refiere a la necesidad de que exista en términos gruesos un balance entre oferta y demanda de bienes a nivel de distintos sectores de la economía de modo que no se produzcan excesos ni defectos de oferta.

También pareciera que una política de esta naturaleza plantearía dos tipos de requerimientos que obligarían a reconsiderar el problema de redistribución de ingreso. Por una parte, es evidente que aunque fuera menor el coeficiente unitario de importaciones directas e indirectas por unidad de consumo de los sectores de menores ingresos, tratándose de un incremento general de la actividad económica y del producto, las necesidades de importación aumentarían en nivel absoluto. En esta forma, se requeriría aplicar otras políticas complementarias que aliviaran la presión sobre la balanza de pago para que esta política de absorción de mano de obra fuera factible. Estas políticas podrían enfocarse en dos formas. Por una parte, podrían aplicarse orientaciones como la de sustitución regionalizada con integración y la exportación de manufacturas que tendieran a resolver el problema de divisas por un lado. Por otra parte, podría complementariamente tratar de reducirse el consumo de los sectores de más altos ingresos que es precisamente aquél que por su diversificación y características tiene mayor contenido de importaciones. En esta forma se arribaría nuevamente al problema de la distribución de ingreso, en la medida en que la participación de los grupos de ingreso más elevado (sobre todo la categoría IV) o el comportamiento de los mismos en relación con el consumo, o ambas cosas, pudieran alterarse para lograr un menor requerimiento de importaciones.

/El segundo

El segundo aspecto está relacionado con el ahorro y la inversión. En la elaboración de esta hipótesis se partió de la base de que existe capacidad subutilizada en la industria. Aunque las cifras de que se dispone no sean muy precisas, parece ser cierto este hecho. Sin embargo, el exceso de capacidad que se ha considerado a nivel de promedios sectoriales no tiene porqué ser parejo; en algunos sectores muy probablemente se plantearían necesidades de inversión adicional para cumplir con metas de esta naturaleza. Y con más razón se plantearían estas necesidades, por ejemplo, en sectores de infraestructura en que son bien conocidos los estrangulamientos que suelen presentarse. Por otra parte, si la inversión de América Latina se evaluara en precios internacionales de los bienes de capital, el coeficiente actual de inversión bruta posiblemente no sería mayor al 12 o 13 por ciento con respecto al producto bruto interno. Pareciera que un coeficiente de esta magnitud indica la existencia de una limitación que convendría encarar paralelamente para hacer más fructifera una política de esta índole. Aquí se arriba nuevamente al problema de la distribución del ingreso y al comportamiento del consumo. Los grupos de más alto ingreso, que son los que tienen capacidad de ahorro, serían los que deberían ser afectados para lograr una tasa de ahorro e inversión mayor.

El consumo actual de estos grupos está ligado a un patrón cultural en que la elevación y diversificación permanentes de dicho consumo desempeña un papel muy importante en relación con el prestigio individual y la ubicación en la escala social. Estos aspectos son analizados en el trabajo del CENDES para Venezuela y podría ser muy conveniente considerarlos con más extensión en una versión posterior de este trabajo.<sup>1/</sup>

También se puede plantear la hipótesis de política de mayor absorción de mano de obra desde otro ángulo complementario. Se

---

<sup>1/</sup> CENDES, Estilos de desarrollo, (INST/S.4/L.3), julio 1969.



trataría de explorar las posibilidades de que cada uno de los grandes sectores económicos provea ocupación productiva a la mano de obra actualmente subutilizada en el mismo sector. Para esto se necesitaría el logro de una cierta tasa de crecimiento en cada uno de estos sectores. Se trataría precisamente de explorar las posibilidades de lograr esta tasa y de analizar si el logro de estos diferentes ritmos sería consistente con un cierto comportamiento razonable del total de la economía. También en este sentido se están explorando algunas hipótesis cuantitativas.

Finalmente, es conveniente señalar como uno de los requisitos de políticas de ampliación del mercado interno como las señaladas, el logro de determinado comportamiento del sector agropecuario. Aun los cálculos más elementales señalan claramente que con una incorporación masiva de desocupados al mercado de trabajo se produciría un aumento del consumo de alimentos de fibras de origen agropecuario de gran magnitud. Esto, a su vez, se traduciría en un aumento de la demanda de productos agropecuarios tal, que se haría necesaria una tasa bastante alta de crecimiento en dicho sector, claramente incompatible con el ritmo que el mismo ha tenido en los últimos lustros. Difícilmente podría descargarse esta mayor demanda hacia el sector externo suponiendo que se cubriría con mayores importaciones de alimentos y textiles, puesto que ello agravaría mucho el problema del estrangulamiento externo. Es decir que una política de esta naturaleza plantearía la necesidad ineludible de dinamizar muy profundamente el sector agropecuario. En este sentido se podrían explorar dos tipos de vías complementarias. Por una parte, qué posibilidades habría de lograr que una parte de esta mayor demanda se pudiera satisfacer mediante la ocupación de tierras actualmente no incorporadas al proceso productivo. Por otra parte, se trataría de ver qué efectos podría tener la explotación más intensiva de tierras ya ocupadas, mediante procesos de reforma agraria que hicieran factible esta mayor producción. Estas dos vías tendrían diferentes

/implicaciones en

Implicaciones en lo relativo a la inversión necesaria, a la ocupación, etc. De manera que sería conveniente explorar todas estas implicaciones para llegar a algunas conclusiones acerca de este aspecto del problema.

c. Tecnología

El tercer aspecto que vale al pena considerar es el de la tecnología. Aquí corresponde nuevamente suponer dada la tasa de crecimiento y el patrón de desarrollo.

A los efectos de elaborar una hipótesis significativa se tiene en cuenta que una de las preocupaciones más importantes que se oponen al uso de una tecnología más intensiva de mano de obra es la de que esta tecnología pueda afectar las posibilidades competitivas.

Se podrían entonces distinguir tres casos a este respecto.

- El primero estaría constituido por aquellos sectores en que hay una sola tecnología disponible en lo relativo a absorción de mano de obra. Un ejemplo de esta naturaleza podría ser el de la industria petroquímica. No existe más que una tecnología poco absorbidora de mano de obra para la industria petroquímica; de modo que si un país desea tener esta industria tiene que utilizar esa tecnología aun cuando la misma no permita solucionar el problema de desocupación.
- El segundo caso está constituido por aquellos sectores en que existe más de una alternativa tecnológica, pero en los que la elección de procedimientos más absorbedores de mano de obra puede afectar las posibilidades de competencia. Este grupo se compondría particularmente de los sectores que actualmente exportan, de los que podrían llegar a exportar según las hipótesis de la política de exportación de manufacturas a que se hizo referencia anteriormente, y de los sectores que proveerían de insumos o bienes de capital críticos a sectores de exportación y que por lo tanto incidirían en forma muy importante sobre la eficiencia de esos sectores de exportación. En todos estos casos habría que

/usar también

usar también la tecnología más adecuada para la obtención de costos y calidades competitivos, fuera o no la misma absorbidora de mano de obra.

Un tercer caso estaría constituido por el resto de la economía: sectores en que hay más de una elección tecnológica posible y en los que la adopción de procedimientos productivos que no sean los absolutamente más modernos no afectaría a exportaciones actuales ni potenciales en forma muy significativa. Estaría en este caso, por ejemplo, una parte importante del sector de construcción y también algunos de los sectores que produjeran para absorber mano de obra y producir bienes que demandarían los propios incorporados al mercado según las hipótesis que se trataron en el punto b. anterior.

La hipótesis que se considera útil explorar en este caso consistiría entonces en lo siguiente. Supóngase que se divide la economía en dos grandes áreas. La primera estaría constituida por los dos primeros casos anteriores: sectores en los que no hay elección de tecnología posible y sectores en los que hay que adoptar la tecnología más moderna por estar esta decisión ligada a capacidad de incremento de exportaciones. La segunda área estaría constituida por todo el resto de la economía. Se trataría de hacer una selección de tecnologías diferentes en los dos casos. En la primera área se emplearían los procedimientos productivos más modernos aún a expensas de la ocupación. En la segunda área se daría una consideración particular al problema de la absorción de mano de obra, aunque ello pudiera incidir en alguna medida en los costos de mercado.

Por supuesto, en la segunda área no se trataría de elegir necesariamente procedimientos productivos demasiado atrasados. En muchos casos no se trata de optar entre trabajar prácticamente con las manos o usar un equipo super-automático. Hay toda una gradación de posibilidades en la cual las opciones significativas pueden darse entre usar el último modelo más automático de equipo o

un modelo algo menos automático aunque todavía bastante actualizado. Por otra parte, existen también decisiones que aunque aparentemente no estén ligadas con el problema tecnológico, en el fondo inciden sobre el mismo. Por ejemplo, se da el caso de la política de renovación de equipos. En la primera área de la economía a que anteriormente se aludió, posiblemente habría que seguir una política de retiro bastante acelerado de los equipos de la vida activa, para mantenerse al día y a nivel competitivo. En la segunda área, en cambio, podría efectuarse una depreciación efectiva menos rápida, alargando algo la vida útil de los equipos, de modo que la antigüedad promedio (y por lo tanto la tecnología promedio) fueran menos favorables para la competencia pero más apropiados para la ocupación. Una depreciación menos acelerada en esta segunda área de la economía permitiría, frente a la escasez de divisas y de capital, obtener un aumento mayor de la capacidad productiva que si se hiciera una política uniforme de depreciación en toda la economía.

La obtención de costos de mercado bajos en los sectores de exportación puede ser importante si se considera que no es posible cubrir cualquier diferencia entre los costos reales y los precios de mercado mediante una política económica determinada. Pero en el caso de sectores que producen exclusivamente para el mercado interno no se ve razón aparente para que no se opere sobre la base costos y precios que se alejen de los de mercado y que se parezcan más bien a los costos alternativos de los factores productivos. Si la mano de obra está desocupada, su costo alternativo no necesariamente es tan alto como el de los salarios que guían la decisión de un empresario privado. En este caso, no interesaría mucho producir con costos convencionales más altos si se tratara de movilizar una mano de obra

/que de

que de otra manera estaría desocupada y que mediante esta política tendría un poder adquisitivo que le permitiría precisamente demandar los bienes que va a contribuir a producir. Aunque el costo alternativo de esta mano de obra no necesariamente sea igual a cero, tampoco pueden adoptarse rígidamente los precios de mercado de los factores para evaluar la conveniencia de una política de esta naturaleza.

De modo que de lo que se trata en definitiva es de elaborar una o más hipótesis de políticas diferentes para estas dos grandes áreas en que podría dividirse la economía, sobre la base de una asignación preliminar estimativa de los sectores que formarían parte de cada una de estas dos áreas, y analizar si en ese caso puede conciliarse en alguna medida el criterio de competitividad en aquellos casos en que éste es importante con la necesidad de absorción de mano de obra en el área en que la competitividad medida con los criterios del mercado no es tan fundamental.

#### 4. Desagregación del análisis para casos significativos de países

Tanto el análisis de la primera parte relativa a los problemas del desarrollo latinoamericano, como el correspondiente a los elementos de una política de desarrollo que se ha efectuado en esta segunda parte, han sido realizados tomando Latinoamérica como una sola unidad. Pero es evidente que la clarificación de los aspectos de política de desarrollo exige también un trabajo realizado a nivel de país, en el que se tengan en cuenta las circunstancias peculiares de cada caso y los distintos enfoques y aspiraciones que cada una de las naciones pueden tener con respecto a su propio desarrollo.

No es el objeto de este trabajo efectuar un análisis separado para cada país. Pero en cambio se considera necesario efectuar un mínimo de desagregación que permita apreciar en qué medida el énfasis en los problemas y los elementos de una política de desarrollo puede variar según las características fundamentales del país de que se trate. Con este objetivo, y como parte del mismo trabajo que se ha sintetizado en este documento, se está efectuando un análisis en el cual se divide América Latina en cinco países hipotéticos, tratándose que cada uno de ellos represente un caso característico que sea conveniente analizar por separado, y al mismo tiempo, los cinco constituyan el total de la región. Además de las conclusiones que el análisis de estos casos hipotéticos puede arrojar para orientar análisis semejantes efectuados a nivel de países individuales, este trabajo permite también explorar algunos de los problemas que se presentan por el hecho de que uno de los elementos fundamentales de política analizados se basa en la integración. Por ejemplo, los problemas del equilibrio regional y del desarrollo de países específicos de América Latina en el marco de un mercado integrado no se pueden apreciar si solamente se considera América Latina como un todo. De modo que esta parte del trabajo permitiría arrojar más luz sobre estos aspectos.

La realización de un análisis paralelo para países-tipo individualmente y para el conjunto, plantea un problema bastante serio de manejo del cúmulo de información que se requiere en una forma consistente y adecuada.

/Por esta

Por esta razón, se ha elaborado un modelo de experimentación numérica destinado a reproducir a nivel de cada uno de los países o conjuntos de países un análisis semejante al que se ha sintetizado aquí para el total de América Latina, y al mismo tiempo analizar la ubicación de estos casos individuales en el total de la región.

Se han definido cinco países hipotéticos que en el conjunto constituyen América Latina, cada uno de los cuales representa una situación actual en lo relativo a grado de desarrollo, estructura económica y tamaño de mercado nacional.

El trabajo en este aspecto está en marcha y aunque no se dispone todavía de resultados cuantitativos, se pueden señalar algunos aspectos relevantes del enfoque utilizado.

A efectos de hacer más manejable la tarea en esta etapa, el análisis por grupos de países se efectúa centrando la atención inicialmente en la política regional de sustitución de importaciones.

En esta forma se esperan explorar problemas tales como los siguientes.

Sobre qué bases se puede desagregar por países un programa regional de sustitución de importaciones como el considerado anteriormente, en forma tal que se concilie la especialización que permita la obtención de tamaños de planta adecuados y los beneficios del mayor mercado regional, por una parte, con la obtención para cada uno de los países de beneficios adecuados de acuerdo con las necesidades de su propio desarrollo.

Se opera con un criterio que ya ha sido expuesto en el punto relativo a la política de exportación de manufacturas. Consiste en suponer una especialización a nivel de productos o sectores muy detallados por parte de cada uno de los países, pero en tal forma que al mismo tiempo cada uno de estos países realice exportaciones diversificadas a nivel de los grandes grupos de sectores - en particular manufactureros - en que puede dividirse la economía. Se trataría de evitar que algunos países se

/especialicen solamente

especialicen solamente en productos primarios o con poco grado de manufacturación; todos ellos exportarían tanto bienes primarios como otros con un grado de manufacturación avanzado, al resto de la región. Pero cada uno de ellos se especializaría dentro de cada grupo de sectores en algunos tipos de bienes importando otros en que se especializaran los países restantes.

Se trataría de analizar la relación de estos aspectos con el logro de un adecuado equilibrio regional.

Para cada uno de los sectores que comprende el programa de sustitución (petróleo y derivados, productos químicos, siderurgia, papel y celulosa, industrias mecánicas) se efectúan asignaciones hipotéticas de la especialización a nivel de sectores detallados. En aquéllos casos en que de los estudios regionales existentes (tanto de los efectuados por la División Conjunta CEPAL-BID-INSTITUTO de Industrias de Integración como de las conclusiones surgidas de los grupos de trabajo patrocinados por la Secretaría de la ALALC) surgen indicaciones claras que permitan ver la conveniencia de integrar una planta determinada o aprovechar un recurso natural dado, estas indicaciones son tenidas en cuenta. Pero al mismo tiempo también se considera la necesidad de que todos los países desarrollen adecuadamente sus industrias sobre todo en aquellos sectores que constituyen la base para un crecimiento industrial sano.

Sobre la base de estos elementos, se están elaborando algunas hipótesis ejemplificativas para estos países arbitrarios que se distinguen en el trabajo.

Al mismo tiempo se trata de analizar los efectos positivos que un programa regional de sustitución de importaciones puede tener en los países según el distinto grado de desarrollo y la diferente estructura económica actual de cada uno de ellos.