

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.37/L.14  
11 de junio de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION Y  
EJECUCION DE ESTRATEGIAS PARA LA  
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971

~~SECRETARIA~~ NACIONES UNIDAS MEXICO

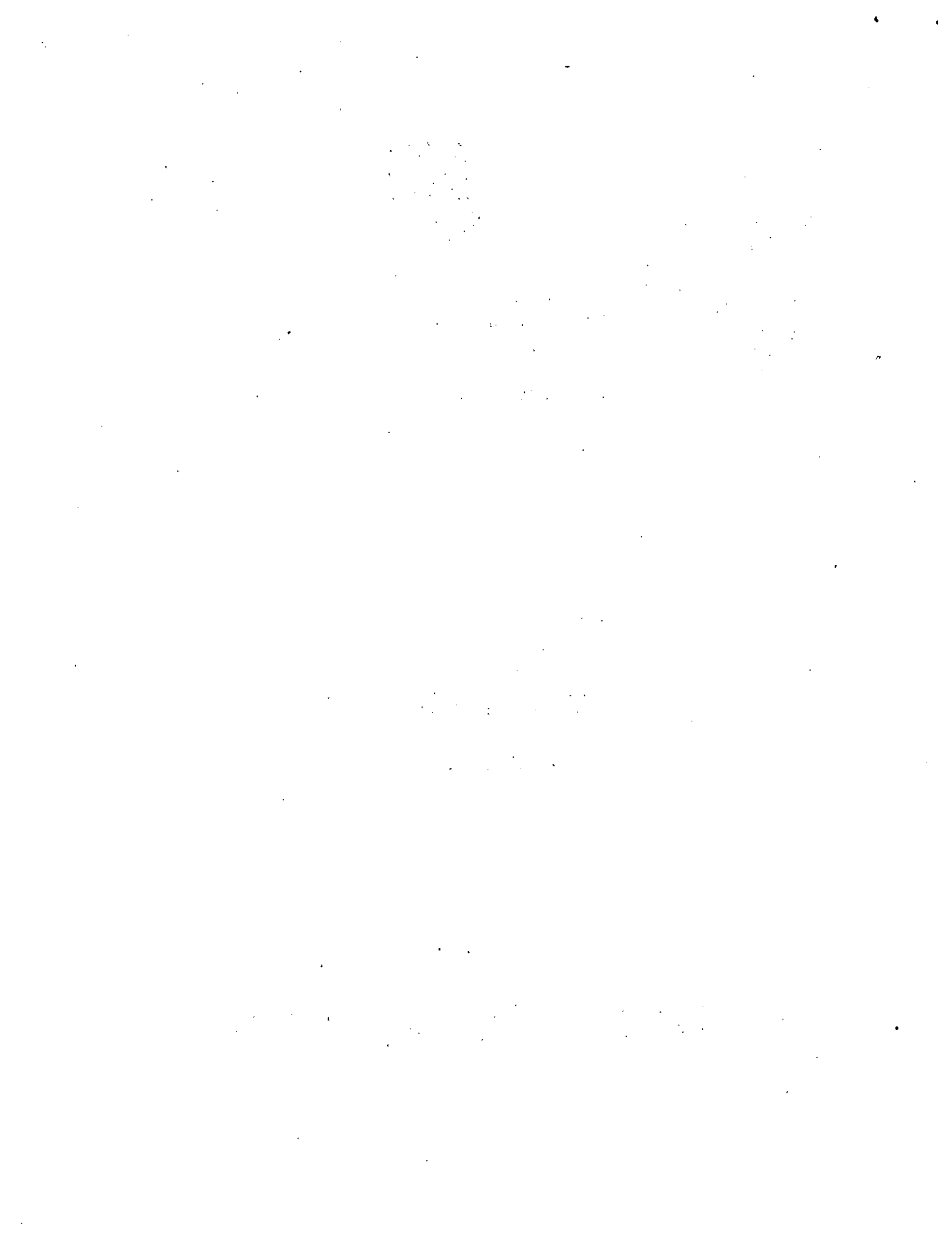
LA POLITICA INDUSTRIAL DE AMERICA LATINA  
(VERSION RESUMIDA)

por la División de Desarrollo  
Industrial de la CEPAL

Documento de trabajo \*

\* Versión resumida de los documentos de información ST/ECLA/Conf.37/L.7  
y ST/ECLA/Conf.37/L.8 de esta misma serie.

71-6-1746



INDICE

	<u>Página</u>
I. CARACTERISTICAS Y EVOLUCION DEL SECTOR INDUSTRIAL LATINOAMERICANO .....	1
1. La etapa actual y la dinámica del proceso de industrialización .....	1
2. Tendencias a largo plazo del sector manufacturero y principales determinantes del avance industrial ..	4
II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA INDUSTRIAL LATINOAMERICANA .....	5
1. Introducción .....	5
2. Aspectos generales .....	6
3. La política industrial y el desarrollo manufacturero en determinados países o grupos de países de América Latina .....	7
III. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL .....	17
1. Los instrumentos de protección a la industria .....	17
2. Instrumentos de fomento industrial .....	19
IV. LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO INDUSTRIAL .....	26

/I. CARACTERISTICAS



## I. CARACTERISTICAS Y EVOLUCION DEL SECTOR INDUSTRIAL LATINOAMERICANO

### 1. La etapa actual y la dinámica del proceso de industrialización

#### a) Significado y características principales de la industria al finalizar el decenio

En todos los países de América Latina la industria fue la actividad de más rápido crecimiento durante el período de postguerra y en la actualidad es el sector más importante de la economía regional.

En 1970 la producción manufacturera latinoamericana ascendía a algo más de 40 000 millones de dólares corrientes.<sup>1/</sup> La participación de la industria en el producto total de la región se ha elevado continuamente hasta alcanzar el 23.9 % en 1969, aunque se observa una persistente desaceleración del crecimiento manufacturero en los últimos decenios.<sup>2/</sup>

El grueso de la industria regional se concentra en unos pocos países. Argentina, Brasil y México, con el 63 % de la población latinoamericana, generan alrededor de 75 % de la producción manufacturera regional. El grupo de países signatarios del Acuerdo de Cartagena aportan, en conjunto, el 15 % de la producción manufacturera de América Latina; los cinco países miembros del mercado común centroamericano, el 2.7 %; Venezuela el 3.4 % y los demás países el 1.3 %.

Los países que representan un mayor grado relativo de industrialización (coeficiente superior a 20 %) son Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, México y Perú. Como es natural, corresponde también a ellos el más elevado producto industrial por habitante, aunque con diferencias muy marcadas. En el otro extremo (coeficiente entre 12 y 14 %) se sitúan Bolivia, Haití, República Dominicana y Venezuela, caracterizados los tres primeros por tener los mercados más pequeños de la región y el último por una industrialización que durante muchos años no avanzó por contar el país con una situación muy próspera del sector externo.<sup>3/</sup>

---

1/ No se incluyen en el análisis Barbados, Cuba, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago.

2/ La relación entre la tasa de crecimiento industrial y la tasa global de América Latina fue de 1.36, 1.28 y 1.19 en 1940-1950, 1950-1960 y 1960-1969 respectivamente.

3/ Véase el cuadro 2 y 3 del documento ST/ECLA/Conf.37/L.7

b) La estructura de la producción

El crecimiento industrial de la región durante los últimos 20 años se tradujo en transformaciones más o menos intensas de la estructura cualitativa de la producción. Para el conjunto regional, las industrias principalmente productoras de bienes de consumo redujeron su participación de 2/3 a 1/2 de la producción manufacturera en los últimos 20 años mientras que las productoras de bienes intermedios y bienes duraderos de consumo y de capital subieron de 20 a 30 % la primera y de 11.5 a 19 % la segunda. El incremento en la producción de bienes intermedios se debe al notable crecimiento ocurrido en la producción metálica-básica, química y petroquímica, grupos que representan el 53 % y el 21 % del producto total de esa categoría.

Al examinar el grado de industrialización y la estructura de la producción manufacturera se perfilan los hechos siguientes:<sup>4/</sup>

i) Existe una clara asociación negativa entre el grado de industrialización y la participación de manufacturas de consumo en la producción industrial.

ii) La participación de la industria de bienes duraderos de capital y de consumo tiende a aumentar marcadamente sólo una vez que se llega a determinada etapa industrial, que supone ya cierto desarrollo de la industria básica o de bienes intermedios.<sup>5/</sup>

iii) La cuota correspondiente a los bienes intermedios se muestra relativamente menos sensible al avance del grado de industrialización y, a diferencia del subsector bienes duraderos de consumo y capital, no presenta en América Latina niveles demasiado bajos.

Para un análisis más detallado de la estructura del producto industrial en algunos países de América Latina (véase el cuadro 5 del documento ST/ECLA/Conf.37/L.7).

---

<sup>4/</sup> Véase el cuadro 3 y el gráfico I del documento mencionado.

<sup>5/</sup> En el gráfico I se observa que ello se da en los países que han superado un coeficiente de industrialización de 22 %.

c) La ocupación industrial

Al estudiar el proceso de desarrollo industrial latinoamericano en sus relaciones con la ocupación, se aprecian determinados fenómenos que podrían resumirse en los términos siguientes: i) su débil tasa de absorción ocupacional; ii) escasa cuota de ocupación que genera en relación con otros países o regiones de similar grado de industrialización, y iii) ausencia de una clara relación funcional entre las etapas industriales y las diferentes estructuras cualitativas que involucran y el ritmo de absorción de mano de obra.

Han tenido que transcurrir 20 años para que la proporción de la fuerza de trabajo ocupada por la industria regional se eleve de 14 % a 15 %. Este fenómeno resulta de la acción encontrada de varios hechos que tienen que ver con el ritmo de incorporación tecnológica, con modificaciones cualitativas en el parque industrial y con el ritmo de crecimiento del sector.

Son muy acusadas las diferencias en la tasa de creación de empleos por parte del sector industrial en los distintos países de América Latina. En todo caso, parece comprobarse que los países de la región absorben menos mano de obra en su sector secundario que lo que les correspondería dado su grado de industrialización, en comparación con los patrones que se registran a este respecto en otros países.

d) La localización de la actividad industrial

El desarrollo industrial latinoamericano, generado en torno a las grandes ciudades ha tendido a concentrarse cada vez más. En todos los países para los que se contó con información, las dos provincias o estados en que se asientan las dos ciudades principales comprenden entre el 51 % y el 83 % del producto bruto industrial de los respectivos países. El centralismo de la actividad industrial deriva, en primer lugar de la localización demográfica, ligada a las formas tradicionales de ocupación del espacio económico que vienen de la colonia y tienen que ver además, con las propias modalidades del proceso de industrialización.<sup>6/</sup>

---

6/ Véase CEPAL, El Proceso de Industrialización en América Latina, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.4, Nueva York, diciembre de 1965, capítulo II y el cuadro 8 del documento ST/ECLA/Conf.37/L.7.

Ante esta situación, durante el último decenio la mayoría de los países de la región emprendieron programas enderezados a una mayor difusión geográfica del desarrollo industrial.

2. Tendencias a largo plazo del sector manufacturero y principales determinantes del avance industrial

La industria latinoamericana considerada en su conjunto muestra una cierta uniformidad en su crecimiento a largo plazo. Su producto se expandió a un ritmo medio anual de 6.0 % en la década de 1950 y de 6.2 % en el período 1960-1969.<sup>7/</sup> Sin embargo, como crecía aceleradamente la industria en los países industrializados de Occidente y en las economías centralmente planificadas, se acentuó el desnivel de América Latina con respecto a esos países y se debilitaron aún más sus posibilidades de participar en el mercado mundial de manufacturas.

Los determinantes del avance industrial de mayor influencia en América Latina han sido la magnitud del mercado interno, el grado de restricción externa y la participación en el mercado externo de manufacturas.

La primera variable - la magnitud del mercado interno - se descompone en tres elementos: población, nivel del ingreso medio y estructura distributiva del ingreso. La evolución de la "restricción externa" se mide como la proporción que significa la capacidad para importar en el producto interno bruto.

La primera conclusión a que se llega es que el ingreso por habitante es el factor de mayor influencia en la magnitud del sector industrial. Es notable la asociación entre esta variable y el grado de industrialización en la mayoría de los países de América Latina, especialmente cuando se considera un largo período y se agrupan los países en orden creciente según sea su ingreso medio por habitante.

---

<sup>7/</sup> Cabe señalar que en el último bienio se registra una elevación que lo sitúa en un promedio anual de 8 %. Véase cuadro 9 del documento ST/ECLA/Conf.37/L.7.



Los aumentos del grado de industrialización son más pronunciados en los tramos de ingresos más bajos (hasta 400 dólares por habitante), se mantienen más o menos estables en los tramos intermedios, y vuelven a ser sensibles en los tramos más altos (sobre los 700 dólares por persona).

Un examen por países muestra, sin embargo, diversas situaciones que no encuadran en ese esquema. Así, hay países con igual o muy similar nivel de ingreso y con diferente grado de industrialización: alto nivel de ingreso y bajo grado de industrialización y viceversa. (Véanse los cuadros 10 y 11 y el gráfico II del documento citado.)

En lo que toca a la variable demográfica, se observa que la asociación entre la población y el grado de industrialización sólo parece existir dentro de márgenes muy amplios de variación del tamaño de aquélla. Una población de gran tamaño hace viables estructuras industriales más avanzadas, porque, generalmente, a mayor complejidad del producto manufacturado, mayores son también las economías de escala.

De mayor influencia que el tamaño de la población parece ser la distribución urbano-rural. Se aprecia una acentuada correlación positiva entre la proporción de población que vive en las ciudades y el desarrollo relativo de la industria. (Véanse cuadro 12 y gráfico III del mismo documento.)

## II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA INDUSTRIAL LATINOAMERICANA

### 1. Introducción

En esta sección se examinan las características generales de la política industrial en América Latina, sus cambios a largo plazo, y la relación de esos cambios con las transformaciones que ha sufrido la industria en el mismo período, intentándose evaluar, aunque sea superficialmente, la coherencia y eficacia de esas políticas.

Los países para los que se dispuso de antecedentes se analizan por grupos, que se definen atendiendo a dos criterios: tamaño de mercado y vinculación con sistemas de integración. La primera agrupación permite

/conocer las

conocer las diferencias cualitativas de la política industrial de países que se encuentran en distinta etapa de industrialización ("funcionalidad" de la política industrial con respecto al avance de la industria).

El segundo criterio obedece a la conveniencia de analizar las políticas industriales de dos grupos de países - los que han firmado el Pacto Andino y los pertenecientes al Mercado Común Centroamericano - que han dado pasos tendientes a armonizar las políticas industriales y en qué parte importante de su industria está o estará sujeta a decisiones comunes.

## 2. Aspectos generales

La política industrial reciente de los países de la región se preocupa fundamentalmente de los problemas siguientes: ocupación, distribución del ingreso y marginalidad, desequilibrio externo, concentración espacial excesiva de la actividad industrial, atraso relativo en el desarrollo de ciertos subsectores, excesiva dependencia tecnológica y ociosidad o mal aprovechamiento de los recursos humanos, naturales y de capital, agregándose a ellas, otra de carácter diferente, como es la relativa a la tendencia reciente a la extranjerización de la industria latinoamericana.

Sin embargo, aunque la mayoría de los países de la región han reordenado y reformado su política industrial, ésta no ha perdido del todo su carácter fragmentario. No ha habido una reformulación del conjunto de instrumentos de acuerdo con algún programa de desarrollo general, sino que, por lo general, se han agregado nuevos instrumentos y medidas, superpuestos a los anteriores, para lograr determinados objetivos, muchas veces respondiendo a la iniciativa de determinados sectores o regiones.

Los países latinoamericanos que han alcanzado un mayor grado de industrialización tienden a incorporar instrumentos más específicos en su política industrial. A largo plazo, la política proteccionista ha venido haciéndose más selectiva y los aranceles medios han decrecido, como ha sucedido en Argentina, Brasil y México.

La participación de un país en un proceso de integración lo obliga a redefinir su política industrial porque, si bien los objetivos del desarrollo industrial no varían sustancialmente, es indudable que pueden

/cambiar la

cambiar la forma y el plazo en que se alcancen y, por otra parte, se plantea una situación particular debido al desmantelamiento arancelario de la zona de integración y al establecimiento de un arancel externo común.

3. La política industrial y el desarrollo manufacturero en determinados países o grupos de países de América Latina

a) Argentina, Brasil y México

i) Argentina. Argentina es el país con el más alto coeficiente de industrialización en América Latina. La política industrial de Argentina muestra dos etapas: una, hasta fines del decenio de 1950, en que se desarrollan y consolidan las industrias de bienes de consumo y otra en que el objetivo es el desarrollo de las industrias de bienes intermedios y de capital y el fomento de las exportaciones de manufacturas. En la primera etapa se aplicaron tres instrumentos básicos: el crédito bancario, las franquicias aduaneras y el control de las importaciones competitivas.

Al inicio de la segunda etapa se dio un paso importante en la configuración de la política industrial al elaborar el Consejo Nacional de Desarrollo un plan para el período 1965-1969. Se señala como prioridad central de la política industrial el desarrollo de las industrias básicas y la consolidación de la producción de bienes de capital. Entre las primeras medidas tomadas figuran la liberación de las operaciones de divisas y el establecimiento de un nuevo tipo de cambio de paridad fija con el fin de adecuarse al programa de estabilización. Se llevó a cabo una reforma arancelaria con la que se pretendió elevar los niveles de eficiencia y competitividad de las empresas industriales y atenuar el efecto de la devaluación monetaria sobre los costos internos y sobre el precio de productos importados.

En general, los grandes objetivos de la política industrial en esta segunda etapa fueron: desarrollar las ramas dinámicas de la industria de tecnología más compleja y requerimientos de inversión mayores; promover una mayor eficiencia y productividad de la industria establecida por el aumento de la competencia externa y aumentar las exportaciones de manufacturas.

/La exportación

La exportación de manufacturas no ha llegado a constituir un objetivo prioritario en Argentina sino en años recientes, a pesar de que gran parte de los instrumentos para su promoción fueron creados entre 1960 y 1966. Lo anterior se debe a que éste no aparece como un objetivo destacado en la estrategia industrial contenida en los planes de desarrollo y, además, porque las exportaciones de manufacturas han sido muy poco significativas (entre 5 % y 10 % de las exportaciones totales en años recientes). Actualmente existe el interés de estructurar una vigorosa política de promoción de exportaciones y con este fin fue creado el Servicio Nacional de Exportaciones y se otorgan incentivos fiscales y facilidades crediticias. Entre estas medidas destacan: el régimen de drawback; el reintegro de impuestos abonados en el mercado interno; la deducción afecta al pago del impuesto a la renta de un 10 % del valor fob de las exportaciones realizadas por la empresa; los créditos previos y posteriores al embarque; los créditos para refuerzo de capital de giro y el seguro de crédito a la exportación. Sin embargo, persisten como preocupaciones dominantes la situación desmedrada que en general muestran los niveles de eficiencia y consiguientemente, la capacidad competitiva de la industria y, como parte de este mismo problema, la dificultad que ha enfrentado el país para ampliar sus exportaciones de manufacturas, pese al empeño y al juego de instrumentos de fomento puestos en operación. Ante esto, existe la opinión de que para abrir la industria argentina hacia el exterior a través de la exportación de manufacturas es necesario que haya mayor especialización de la producción industrial y no tanto en algunas ramas sino en todas ellas, para lograr flexibilidad en los suministros y amplio desarrollo tecnológico.

ii) Brasil. La industria brasileña, que en el último quinquenio creció a una tasa anual cercana al 10 %, parece haber cambiado, recientemente, su modelo de crecimiento. Hasta principios del decenio de 1960 la industria brasileña derivó su dinámica de un proceso de sustitución de importaciones que pudo llevarse más allá de los límites alcanzados por éste en los demás países de la región, salvo, probablemente, Argentina. A partir de 1966, la industria brasileña toma un nuevo impulso a través del acentuado crecimiento de las manufacturas no tradicionales presentando

/en la

en la actualidad un elevado grado de integración y diversificación. Las relaciones interindustriales son estrechas, con lo que se han magnificado los efectos dinámicos derivados del crecimiento autónomo de la demanda de bienes de consumo e inversión. Sin embargo, parece que durante este último proceso han surgido o se han acentuado ciertos problemas, entre los cuales se cuentan la creciente pérdida de la capacidad para absorber mano de obra por parte de la industria brasileña, la creciente extranjerización, la polarización geográfica del sector más allá de ciertos límites y la ausencia de un papel activo del sector en la desigual estructura distributiva. Por lo tanto es necesario abrir nuevas fuentes de dinamismo y los planteamientos actuales se centran en una política enérgica en materia de exportación de manufacturas y en una constante referencia a la necesidad de modificar la estructura distributiva del ingreso. Además, el Programa Estratégico de Desarrollo elaborado por el Ministerio de Planificación y Coordinación establece que por una parte debe seguirse con el modelo de sustitución de importaciones y por otra, hace recaer la responsabilidad del futuro crecimiento en la expansión del mercado interno y la reducción de los costos industriales, para lo que se aplicarían medidas tendientes a elevar la productividad industrial, a reducir los costos de las materias primas básicas y los costos financieros y, si fuera posible, a reducir la carga tributaria. Según este programa la política de promoción de exportaciones de manufacturas y semi-manufacturas deberá hacerse aún más efectiva para lo cual se propone que el Gobierno asegure la exención total de tributos a los productos que se exporten, así como otras medidas, principalmente en lo que se refiere a la unificación de la fiscalización de embarque y la regulación del régimen de almacenaje. Con relación al financiamiento de las exportaciones, el programa dispone que se creen las condiciones para que el sistema bancario otorgue facilidades de crédito semejante a las del mercado internacional. Estas medidas se complementarían con aquellas creadas en el decenio de 1960 y que tenían el fin de incrementar las exportaciones de manufacturas. Entre estas últimas medidas cabría referir los incentivos arancelarios, tributarios, crediticios y administrativos. Por ejemplo, en 1964 se

/eximió del

eximió del impuesto al consumo la parte de la producción destinada a la exportación; en 1965 se permitió deducir de las utilidades afectas al impuesto a la renta la parte correspondiente a las exportaciones de productos manufacturados y en 1966 se creó el Consejo de Comercio Exterior (CONCEX) que vino a centrar en un solo organismo la formulación y la aplicación de la política de exportaciones e importaciones. Se establecieron asimismo, diversas normas, tales como la supresión de todos los impuestos, cuotas y pagos que gravan las exportaciones y las que reglamentan el Fondo de Financiamiento a la Exportación (FINEX). En 1968 se dio mayor amplitud al seguro de crédito a la exportación y se otorgó una reducción del impuesto sobre productos industrializados para la producción que se exporta. El régimen de drawback, las deducciones del impuesto a la renta y restitución de impuestos sobre lubricantes, combustibles y energía son otros de los mecanismos puestos a disposición de los exportadores brasileños. En el aspecto crediticio destacan los créditos a mediano y largo plazo que otorga la Cartera de Comercio Exterior (CACEX) del Banco del Brasil con fondos del FINEX, y la línea de refinanciamiento abierta por el Banco Central del Brasil. Esta política está arrojando resultados positivos a juzgar por el aumento en el valor de las exportaciones de manufacturas en el último lustro (154 millones de dólares en 1965, 283 millones en 1969 y un incremento de 86 % entre el primer semestre de 1969 y el primero de 1970).

iii) México. A pesar del vigoroso crecimiento de la industria mexicana durante los últimos 20 años (tasa anual de 7.0 %), ésta presenta problemas fundamentales como: a) cierta debilidad estructural del parque industrial, que se manifiesta en un rezago relativo en las ramas productoras de bienes de capital y, en general, en las que se agrupan en el sector metalmecánico; b) excesiva concentración geográfica; c) reducidos niveles de eficiencia en ciertas ramas; d) coexistencia, en ciertas ramas industriales, de sectores con métodos y técnicas tradicionales de producción con sectores muy complejos y e) creciente dependencia externa del sector industrial.

Un análisis sucinto de la política industrial mexicana permite aseverar que entre la amplia gama de instrumentos y mecanismos mediante los cuales ésta se ha concretado, los que tienen que ver con la protección

a la industria frente a la competencia extranjera han sido, probablemente, los de mayor impacto. Además de éstas, destacan las medidas directas de fomento y la política crediticia gubernamental: Ley de Industrias Nuevas y Necesarias; la Regla XIV de la Tarifa General de Importación; la depreciación acelerada; los Programas de Fabricación para la Integración Industrial y Las Listas de Perfiles Industriales.

En múltiples trabajos y declaraciones oficiales recientes ha quedado plasmada la preocupación por definir una nueva política industrial que tenga como objetivo un desarrollo manufacturero más selectivo tendiente a aumentar la eficiencia del sector, a descentralizar su crecimiento, a impulsar la integración industrial y a expandir las ventas de productos manufacturados en el exterior. Con relación a este último objetivo, se propone complementar los instrumentos de promoción vigentes - tarifas diferenciales de exportación, convenios de intercambio compensados, exenciones de impuesto a la exportación, devolución de impuestos, créditos - con programas detallados que se basen en las posibilidades de colocación de nuevos productos, aprovechando las ventajas comparativas. Para llevar a cabo esta política existe una estructura institucional compuesta por el Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., con el apoyo de mecanismos como el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados y el Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior y el Instituto de Comercio Exterior, creado recientemente y que coordinará las acciones de este campo.

b) Países que integran la Subregión Andina

i) La política industrial de Colombia, Chile y Perú. Los tres países aplican medidas similares en cuanto al fomento a las exportaciones y las pusieron en práctica más o menos en la misma época. De hecho, la mayoría de los mecanismos importantes de promoción de exportaciones se establecieron a partir de 1960. Entre los instrumentos comunes a los tres países cabe mencionar la devolución de impuestos que gravan la importación de materias primas y otros materiales que se incorporan a productos exportados; los créditos previos y posteriores al embarque para las exportaciones, y el seguro de crédito a las exportaciones. De los tres países Colombia

/cuenta con

cuenta con el sistema más amplio y quizá mejor estructurado. Además de los instrumentos mencionados, ofrece incentivos de carácter cambiario (tasa de cambio preferencial para las exportaciones de manufacturas) y fiscales (exención del impuesto a la renta). También cuenta, en el campo crediticio, con la acción del Fondo de Promociones de Exportaciones y el Fondo de Inversiones Privadas, especializados en el financiamiento a las exportaciones. A diferencia de Chile y Perú donde los incentivos tienen una aplicación más general, éstos son otorgados en Colombia mediante contrato con el Gobierno, lo que permite un mejor control de su aplicación en los fines deseados.

La política industrial colombiana se orienta en la actualidad a la solución de dos problemas básicos: el creciente desequilibrio externo y la aguda desocupación. Por ello es que el país se encuentra abocado a un programa de fomento a la exportación de manufacturas. Ya en 1959, en el Plan Vallejo, se concedía tratamiento preferencial a las industrias que produjeran exclusivamente para la exportación. Un contrato entre éstas y el Ministerio de Fomento les otorgaba, entre otros beneficios, una tasa preferencial para liquidar las divisas provenientes de la exportación y exención del impuesto a la renta y de los depósitos previos para las importaciones. El Plan Vallejo II, de 1964, concede franquicias adicionales (autorización para importar libremente materias primas para reponer las utilizadas en la producción exportable).

El Fondo de Promoción de Exportaciones que administra el Banco de la República, que funciona con el producto del impuesto del uno y medio por ciento sobre las importaciones y contrata préstamos internos y externos, informa a los exportadores sobre posibles mercados y les otorga facilidades crediticias en condiciones tan favorables como las que gozan los competidores internacionales de los mismos productos. Provee, asimismo, líneas de crédito a las empresas financieras y los bancos comerciales con el objeto de que aumenten su participación en el financiamiento de las exportaciones.



ii) La política industrial de Bolivia y Ecuador. Bolivia y Ecuador presentan un sector industrial de desarrollo más incipiente que los otros tres países del grupo. La ley de Fomento Industrial del Ecuador contiene incentivos tributarios para cuya aplicación se establecen tres categorías de industrias en orden prioritario decreciente, en función de las cuales se gradúan los incentivos. Las primeras dos incluyen industrias consideradas de importancia fundamental para el país; que exporten una cierta proporción de su producción (por lo menos 50 %), que sustituyan importaciones o que se dediquen a la producción de materias primas, bienes intermedios o maquinaria.

Junto a la Ley de Fomento a las Inversiones Privadas de Bolivia, promulgada en 1965, se creó el Instituto Promotor de Inversiones (INPIBOL) para la aplicación de esa ley. Estos instrumentos tienen como fin contribuir al logro de la estrategia industrial, la que abarca un plazo de 21 años dividido en tres etapas coincidentes con las previstas en el Acuerdo de Cartagena. Durante la primera etapa (1970-1975) el proceso de industrialización será orientado con criterios de selectividad y especialización y se tratará de dar preferencia a la instalación de industrias estratégicas que tengan corto período de maduración; seleccionar los campos de producción especializada para la exportación; precisar los grandes complejos industriales que permitirán la transformación de los abundantes recursos mineros, hidrocarburos y agropecuarios que posee el país e impulsar los polos de desarrollo de Oruro y Santa Cruz.

En la segunda etapa (1976-1981), la industria de exportación adquirirá mayor importancia con la incorporación de nuevos complejos industriales.

La estrategia industrial elaborada por la Junta Nacional de Planificación del Ecuador coincide con la de Bolivia en cuanto a que el énfasis durante la primera etapa deberá ponerse en la sustitución de importación. Se instalarán dos tipos de industrias: unas que se limiten al abastecimiento interno, y otras, de producción especializada que se destinarán a la exportación al mercado subregional.

/c) Venezuela

c) Venezuela

En la política industrial venezolana han influido dos hechos, relacionados entre sí: la explotación del petróleo en gran escala y el tardío comienzo del proceso de desarrollo industrial. A partir de 1958, al producirse una fuerte crisis del sector externo, se tomaron diversas medidas que dieron comienzo al proceso de sustitución de importaciones y llevaron a la industria a reemplazar al sector petrolero como centro de dinamismo del sistema. En la gran mayoría de los países de la región tanto el desarrollo industrial sustitutivo como, en fecha más reciente la política de fomento de las exportaciones de manufacturas han estado determinados en buena medida por consideraciones vinculadas a dificultades del sector externo. Este no ha sido el caso de Venezuela. En este país la industrialización ha surgido fundamentalmente de la necesidad de diversificar la economía haciéndola menos dependiente del petróleo.

Sin embargo, si bien se atribuye importancia manifiesta a la necesidad de orientar el desarrollo manufacturero hacia el mercado internacional, los incentivos a la exportación de manufacturas no tienen en Venezuela el alcance que asumen en otros países latinoamericanos. Ello no quiere decir que no existan algunas medidas importantes como las prioridades crediticias para las industrias de exportación, la exención de tasas de almacenaje, la acción de un comité consultivo en materia de política de exportaciones que evite la dispersión de entidades que tienen ingerencia en esta materia, la eliminación del requisito de licencia de exportación, etc. Pero medidas de esta naturaleza, que no van encaminadas a transformar la estructura de la oferta sino más bien a agilizar el mecanismo de comercialización y venta, serán de efecto limitado en un sector industrial que no está preparado, por la calidad de sus productos, para tener acceso al mercado mundial. En 1968 las exportaciones de manufacturas ascendieron a 33 millones de dólares, lo que representa sólo el 1.3 % del total de la exportación de mercancías de ese año.

Por esto la nueva estrategia industrial propuesta por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) contempla crear industrias de exportación en aquellos rubros para los que el país cuenta con recursos naturales abundantes y cuya demanda en el mercado mundial tiende a aumentar, como es el caso de las industrias químicas, petroquímicas y metalmecánicas.

/d) Paraguay,

d) Paraguay, República Dominicana y Uruguay

En Paraguay, el nuevo Plan Bienal (1967-1968) definía los criterios principales que debían orientar la labor de fomento industrial: utilización de materias primas nacionales, localización en zonas convenientes al desarrollo del país y fomento de las exportaciones industriales. En relación a esto último, se han utilizado instrumentos como otorgamiento de incentivos: desgravación de productos básicos, ciertas facilidades para la instalación de industrias de exportación, liberación del tipo de cambio y rebajas arancelarias y de aforo. Sin embargo, su funcionalidad parece haber estado limitada por la excesiva amplitud (o falta de selección) con que han sido definidos. En fecha más reciente se creó el Centro de Promoción de Exportaciones que incluye entre sus labores el estudio de mercados para productos nuevos y tradicionales y el Instituto de Tecnología que fija normas de calidad y métodos de control de los productos manufacturados, aspecto especialmente importante en los de exportación.

La política industrial actual de la República Dominicana, descansa en la promoción de exportaciones de manufacturas, la atracción del capital extranjero y la acción financiera. La nueva ley de Promoción e Incentivo Industrial dictada en 1968 concede la mayor prioridad al desarrollo de las industrias de exportación. Estas gozan de exención aduanera total para la internación de maquinaria, materias primas y productos semielaborados, combustibles, lubricantes y envases y exención total del impuesto a la renta. Se crearon, además, zonas francas industriales donde deben localizarse las industrias de exportación que de esta forma obtienen beneficios adicionales como son el arrendamiento a bajo costo de edificios industriales y facilidades para la provisión de agua y energía.

El sector industrial de Uruguay registró un intenso crecimiento en el período 1945-1955. A partir de 1956 se produjeron crisis periódicas en el sector externo que junto a una aguda situación inflacionaria tuvo efectos negativos en el sector industrial. Esto lleva a reformular la política económica y en 1964 la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) elabora un Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974. Dentro del Programa Industrial contenido en este

Plan le corresponde la más alta prioridad a la promoción de exportaciones. Hay variados mecanismos de promoción, entre ellos: tratamiento cambiario preferencial, exención del impuesto de ventas, reintegro de derechos, el que posteriormente ha sido remplazado por un régimen de admisión temporal, y préstamos de prebarque por parte del Banco Central.

e) Los países del mercado común centroamericano

El Tratado General suscrito en 1960 dio origen al sistema de integración centroamericano y ha puesto en vigencia varios mecanismos tendientes, de un lado, a establecer un mercado ampliado que permita darle mayor economía a la sustitución de importaciones y, de otro, a definir una política industrial conjunta. Gracias al proceso de integración la producción manufacturera creció de 11 % del producto en 1950 a más del 15 % al finalizar el decenio de 1960. Entre los principales instrumentos de promoción industrial puestos en operación por el proceso integracionista cabe mencionar el régimen de libre comercio y el arancel externo común que tienden a perfeccionar el mercado ampliado y además el Régimen Especial de Industrias de Integración, uniformación de los estímulos fiscales al desarrollo industrial, la creación del Banco Centroamericano de Integración y otras medidas tendientes a configurar una programación industrial más deliberada.

Según la importancia relativa que han venido cobrando los diferentes instrumentos de la política industrial conjunta, podría afirmarse que la economía regional ha evolucionado desde un módulo de crecimiento nacional apoyado predominantemente en las exportaciones tradicionales fuera de Centroamérica, hacia un nuevo patrón de desarrollo configurado por las relaciones recíprocas entre los distintos países y sustentado en un mercado ampliado y común.

### III. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL

Aunque algunos países intentaron planificar su desarrollo industrial, este esfuerzo no siempre se tradujo en una reorientación de las medidas e instrumentos que condicionan ese desarrollo. Creados en diferentes etapas de la evolución económica y atendiendo a problemas diversos, el conjunto de estos últimos fue, en definitiva, el factor determinante de la evolución y patrón de crecimiento industrial que tuvo lugar.

Se analizan aquí tres de los principales conjuntos de instrumentos que forman parte de la política industrial de los países de la región: los de protección a la industria, los de fomento, y los que canalizan recursos financieros hacia el sector industrial señalando las modalidades e intensidad con que se han venido aplicando en un grupo de países de la región.

#### 1. Los instrumentos de protección a la industria

Los países de la región utilizan gran variedad de instrumentos para proteger su industria, sistema que ha sido modificado frecuentemente en los últimos años, las más de las veces para simplificarlo, cambiar su estructura o extender los márgenes de protección a nuevos productos.<sup>8/</sup> Los países que han logrado un mayor avance industrial son, al mismo tiempo, los que más han modificado su política proteccionista con el fin de hacerla más flexible y de más fácil manejo, tratando de restringir la protección excesiva a industrias ya establecidas.

##### a) El arancel

El arancel es el instrumento de protección de uso más difundido y en algunos países el de efecto más importante. Sus modalidades de aplicación y su importancia relativa varían apreciablemente de uno a otro país, tanto en cuanto a la nomenclatura utilizada - que puede ser NAB, NAUCA, CUCI - como a la unidad sobre la cual se aplica, ya sean valores cif,

---

<sup>8/</sup> Véase el cuadro 1 del documento ST/ECLA/Conf.37/L.8.

fob, valores de aforo, valores especiales fijados por la autoridad pertinente, etc., o cantidades (peso o número de unidades), o forma de aplicación (tasas ad valorem, específicas o ambas combinadas), o nivel del gravamen.

Si se analizan las estructuras arancelarias atendiendo a su graduación según tipo de productos, se anotan los siguientes hechos. En Argentina y Brasil, con el objeto de alentar una mayor eficiencia de la industria instalada, se han introducido modificaciones recientes del arancel que persiguen reducir las tarifas de los productos de consumo que compiten con la producción nacional; se hizo, en cambio, más elevado el grado de protección de las materias primas y productos intermedios, en tanto que el de los bienes de capital se mantiene en una posición intermedia.

En el resto de los países analizados la situación es la inversa. Colombia, Venezuela, Perú, Chile y Ecuador, aplican la más alta protección a los bienes de consumo, con tasas que se hacen más elevadas en función de las posibilidades de producirlos internamente o de que se trate de productos suntuarios. La protección acordada a los bienes intermedios, materias primas y bienes de capital, es en general menos que a los bienes de consumo.

En Bolivia los recargos del arancel son en general bajos para aquellos productos de los que no hay producción nacional y se concede liberación arancelaria para las materias primas y bienes de capital que no se producen en el país. En Paraguay existe aparentemente un alto grado de liberalidad en la aplicación del arancel lo que, unido al gran volumen de importaciones ilegales, anularía en buena medida el papel de estímulo a la producción local que podrían desempeñar. En el Uruguay la aplicación del arancel por productos muestra falta de racionalidad en algunos casos; por ejemplo, a determinados productos terminados se les aplican gravámenes inferiores a los correspondientes a las materias primas que representa una parte sustancial de sus insumos.

b) Otros mecanismos arancelarios

Se incluyen en esta categoría una serie de mecanismos y controles que ayudan a elevar o graduar los grados de protección de la industria nacional, tales como las listas diferenciadas de productos a las cuales se aplican distintas tarifas aduaneras, las listas de prohibición total o parcial de importación, los sistemas de depósitos previos, las licencias previas, procedimientos especiales de importación para ciertos productos y recargos diferenciados (sobretasas arancelarias, etc.).

Estos instrumentos son de uso frecuente en muchos países de la región ya que permiten introducir en forma más expedita que el propio arancel variaciones en el grado o nivel de protección de determinados productos cuya importación se quiere desalentar permanente o momentáneamente.

c) Política cambiaria

El instrumento cambiario, usado extensamente en el decenio de 1930 para afrontar desequilibrios del balance de pagos, ha tendido a perder importancia como instrumento de protección, aunque subsiste con tal carácter en algunos países. Entre las modalidades que suele tomar la política cambiaria en los países de la región destacan: los controles a las transacciones cambiarias; el establecimiento de diversos tipos de cambio (único; múltiple; fijo; flexible), la existencia de más de un mercado cambiario y la adjudicación de cambios mediante licitación.

2. Instrumentos de fomento industrial

Se agrupan bajo este acápite numerosas medidas tributarias, arancelarias y cambiarias que promueven el desarrollo de nuevas industrias o la ampliación y modernización de las existentes. Aunque vigente desde hace muchos años, su acción aparentemente sólo ha pasado a ser más efectiva recientemente, en la medida en que sus objetivos se han definido con mayor precisión y se ha asegurado mayor organicidad entre éstos y los instrumentos mediante los cuales se aplican.

Su motivación obedeció, más bien, a ciertas ideas generalmente aceptadas acerca de la necesidad de favorecer la creación de ciertas industrias que cumplieron con requisitos tales como: ampliar la base

/industrial hacia

industrial hacia nuevos rubros sustitutivos; alentar la exportación de manufacturas; utilizar mayor proporción de materias primas nacionales; aumentar la absorción ocupacional; descentralizar el desarrollo industrial; propender a una renovación de los equipos industriales y modernizar ciertas ramas industriales.

Entre los diversos instrumentos que utilizan los países de la región sobresalen por su importancia relativa, en casi todos ellos, las leyes de fomento industrial. Aunque con contenidos formalmente distintos, existe entre ellas gran coincidencia de objetivos y de mecanismos de realización. Las industrias favorecidas son, según el país, industrias "básicas", "necesarias", "de interés nacional", "nuevas", u obedecen a otras designaciones de naturaleza análoga.

En general, ha habido un cambio de énfasis en los objetivos promocionales de estos instrumentos trasladándose desde una industrialización que perseguía completar la base industrial interna agregando nuevos rubros a base de sustitución de importaciones a otra con mayor preocupación por la eficiencia y la capacidad de competencia y, en algunos casos, orientada a una mayor especialización a base de materias primas nacionales. Lo anterior es un corolario de la necesidad de encontrar en la exportación de manufacturas nuevas fuentes de dinamismo para un proceso que tendía a perder impulso.

Los resultados que sin duda se obtuvieron de la aplicación de los instrumentos de fomento industrial podrían haberse maximizado si se hubieran cumplido ciertas condiciones, ausentes en la mayoría de los casos. Ya se mencionó la necesidad de que estos instrumentos se inserten en un marco orgánico de programación del sector industrial. Una segunda condición es la de que se tiende a eliminar la dispersión institucional: diversos ministerios, instituciones de fomento, bancos comerciales, Banco Central, etc. aplican estos instrumentos sin la debida coordinación entre sí. Finalmente, se observa una cierta solución de continuidad en su aplicación, motivada por modificaciones frecuentes del carácter, alcance y orientación de las disposiciones.

/a) Instrumentos



a) Instrumentos de fomento de carácter aduanero o arancelario

El arancel como instrumento de protección masivo y relativamente indiscriminado ha venido modificándose para convertirse cada vez más en un expediente de fomento industrial selectivo. Es su uso en este sentido el que interesa reseñar en esta sección.

La acción, llevada a cabo mediante diversos instrumentos de esta naturaleza, se concentra en tres fuentes: industrias de exportación; ciertas industrias consideradas prioritarias ("nuevas", "necesarias", "básicas", etc.), y promoción de la descentralización industrial.

En líneas generales, los estímulos aduaneros pueden tomar la forma de i) exoneración de gravámenes aduaneros a la exportación; ii) régimen de reintegro (drawback); iii) régimen de admisión temporal; iv) exoneración de gravámenes aduaneros a la importación de bienes; y v) otros incentivos aduaneros.

Diversos decretos o leyes especiales facultan al Poder Ejecutivo para suprimir o reducir los gravámenes aduaneros de ciertas exportaciones agropecuarias e industriales. Las exoneraciones pueden obedecer a diversas modalidades totales o parciales para cualquier artículo exportado o pueden ser de tipo selectivo, aplicables sólo a industrias de exportación calificadas como "esenciales" o "nuevas", según los casos.

Con análogo objetivo se ha puesto en vigencia en casi todos los países de la región el régimen de reintegro (drawback), que permite abaratar el costo de los productos exportados y por ende mejorar sus condiciones de competencia. Mediante este régimen se devuelve al exportador el importe de los derechos aduaneros (y en ciertos países, también, los recargos cambiarios) que gravan la importación de materias primas y productos intermedios usados en la elaboración de las manufacturas de exportación.<sup>9/</sup>

El cálculo del reintegro se basa en la proporción en que los insumos importados intervienen en el producto exportado. Las autoridades que lo aplican la calculan generalmente a base de coeficientes tecnológicos

---

<sup>9/</sup> En Colombia esta franquicia se hace extensiva a los bienes de capital destinados a la instalación o ampliación de industrias de exportación.

deducidos de niveles de rendimiento normales, aplicado sobre un valor del producto exportado que puede ser, según los casos, cif o fob. El reintegro se puede llevar a cabo en forma total o parcial, y puede ser integrado al exportador en moneda del país, en divisas, certificados de valores, en créditos, etc. Su pago, por lo general, se realiza dentro de los 180 días, a partir de la fecha efectiva de realización de la exportación.

Para hacer uso de la franquicia de reintegro se le exige al exportador una serie de requisitos, que aparecen combinados en dosis variable de país a país y entre los cuales se cuentan: la tipificación de la mercadería que se desea exportar, la presentación de la documentación necesaria en que conste que la exportación se ha realizado efectivamente, la comprobación que la exportación se encuentra dentro de las listas de productos susceptibles de acogerse a este beneficio, que los insumos y materias primas importadas para su fabricación no se produzcan en el país o no se encuentren con las especificaciones de calidad requerida, que el valor agregado por la industria nacional sea sustancial, que no se trate de exportaciones ocasionales, sino que forme parte de una corriente estable, etc.

Al igual que el régimen de reintegro, el régimen de admisión temporal se usa exclusivamente como incentivo a las exportaciones, otorgándose en algunos países para todo tipo de exportación manufacturera y en otros sólo a las exportaciones industriales no tradicionales. Consiste en la exención de los derechos que ordinariamente gravan las importaciones (aduaneros, depósitos previos, etc.) que en algunos países se hace extensiva a los derechos consulares y a los impuestos internos.

Este régimen presenta dos diferencias básicas con el de drawback; en primer término no se trata de reintegro de gravámenes sino de suspensión temporal de su pago y en segundo término, las mercaderías importadas que en general entran en el país bajo el régimen de admisión temporal deben ser fácilmente identificables en el producto exportado que las contiene, tratándose por lo general de envases y material para embalaje, o de materias primas o productos semielaborados que no sufren gran elaboración interna antes de ser exportados.

/El régimen

El régimen de admisión temporal es de uso difundido y se concede de preferencia para la importación de materias primas y productos semi-elaborados utilizados directamente en la fabricación de productos que se exportan (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú, Venezuela y Uruguay), productos para ser elaborados o envasados y posteriormente reexportados (México), partes o piezas, utensilios o dispositivos que sirvan como complemento de aparatos, máquinas o vehículos que se exporten (Brasil y Uruguay), mercaderías o materiales utilizados en embalajes, acondicionamiento o presentación de productos que se exporten. (Brasil, México, Chile, Perú y Uruguay); y para cualquier tipo de mercadería que se reexporte dentro de cierto plazo (Paraguay).

Para otorgar este beneficio se exige al importador y posteriormente al exportador, una garantía o fianza bancaria o de otra naturaleza, ante la autoridad correspondiente, que va desde un valor mínimo, con relación al monto de los gravámenes adeudados (5 % en Uruguay para aquellas importaciones que no están sujetas a recargos) hasta niveles casi prohibitivos (en Colombia cinco veces los gravámenes adeudados para los productos de importación prohibida).

Casi todos los países de la región conceden exoneración de gravámenes aduaneros (recargos cambiarios o el requisito de depósito previo) a la importación de maquinaria y equipo para alentar la creación de industrias consideradas prioritarias. Generalmente estas franquicias van asociadas al cumplimiento de determinados requisitos entre los que cabe mencionar:

- Que se trate de instalación, ampliación o reequipamiento de industrias de carácter esencial, básico, de interés nacional, etc.;

- Que sean industrias que contribuyan a la sustitución de importaciones; a desarrollar nuevos productos de exportación; que incrementen apreciablemente la mano de obra empleada o que eleven el porcentaje utilizado de materias primas y productos semielaborados de origen nacional;

- Que sean industrias tendientes a una descentralización geográfica, promoviendo el grado de industrialización en zonas predeterminadas del país;

- Que contribuyan a mejorar las técnicas productivas del país, modernizando las instalaciones existentes o introduciendo la maquinaria más eficiente para las nuevas producciones;

/- Que la

- Que la industria así beneficiada tenga costos de producción razonables en relación con los precios internacionales.

Además de los incentivos aduaneros ya enumerados, existen en los países otra serie de estímulos que tienen que ver con la política arancelaria y encaminados, en la mayoría de los casos, a estimular las industrias de exportación. Entre ellos destacan: i) las exenciones aduaneras a las importaciones de materias primas, productos intermedios y envases que se destinan exclusivamente a la elaboración y acondicionamiento de productos que se exportan (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Uruguay); ii) el régimen de reposición de materias primas o de inventarios que concede exoneraciones de gravámenes a las importaciones de materias primas y productos intermedios en cantidad y calidad equivalente a las de origen extranjero que han sido importadas con pagos de gravámenes y que han sido utilizadas en productos de exportación (Brasil, Colombia, Chile); iii) el régimen de depósito industrial que permite a las empresas que importan mercaderías, transformarlas bajo control aduanero, en productos destinados a la exportación (Chile y Brasil); iv) la exoneración del pago de almacenaje (Brasil y Venezuela) o de licencias previas de importación (Colombia), la exoneración de licencias de exportación (Venezuela) son, en fin, otras tantas medidas que caen dentro de la categoría analizada.

Finalmente, los permisos previos representan en México un papel muy importante como instrumento de promoción, ya que mediante su aplicación se persiguen el uso más intensivo de los insumos de origen nacional y una participación creciente del capital nacional en las inversiones de las empresas que se autorizan y cuyo funcionamiento se hace depender precisamente del otorgamiento del permiso previo.

b) Instrumentos cambiarios de fomento

Los incentivos provenientes de la política cambiaria que se utilizan actualmente están orientados a promover las exportaciones de manufacturas no tradicionales y consisten, en general, en variaciones del plazo o modalidad de operación del retorno de divisas de los artículos exportados - que de hecho toman la forma de estímulos crediticios en Argentina, Colombia y Chile -, en concesión de tipos especiales de cambio para la liquidación de los reintegros (Colombia, Uruguay) o en exenciones parciales o totales de los gravámenes de cambio (Paraguay).

/c) Instrumentos

c) Instrumentos de fomento de carácter tributario

En los últimos años se han venido utilizando en forma creciente los estímulos tributarios para promover el desarrollo industrial. Ellos se concretan en diversos tipos de exenciones o rebajas tributarias: al impuesto a la renta, impuesto a las ventas, impuesto patrimonial y territorial, impuestos sobre las utilidades, derechos que gravan los actos constitutivos de empresas, exoneraciones, reintegros o compensaciones de impuestos abonados en el mercado interno que incidan directa o indirectamente sobre los productos exportados, etc.

En general, los estímulos tributarios se encuentran contenidos en diversas disposiciones legales, la mayoría de las veces relacionadas con las leyes de impuesto a la renta, o en las leyes especiales de fomento industrial.

Incluyen disposiciones de promoción de este tipo la ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, dictada en México en enero de 1955; la ley 3005 de Fomento Industrial del Ecuador (diciembre de 1964); la ley de Promoción Industrial del Perú (noviembre de 1959) y la Ley General de Industrias de ese mismo país (julio de 1970); el Decreto-Ley de Fomento, Estímulo y Cooperación a las Inversiones Privadas de Bolivia (octubre de 1963); y las leyes de Promoción de Paraguay (1953 y 1955).

Para favorecer la instalación de nuevas unidades productivas, incrementar su producción o promover industrias de exportación, los países conceden de preferencia exenciones o deducciones por tiempo limitado del pago de impuesto a la renta que pueden tomar la forma de exenciones totales, cuando la industria afectada es declarada de interés y los planes de desarrollo nacional las incluyen como de primera prioridad; los plazos suelen ser variables pero por lo general no exceden de diez años.

Otros incentivos tributarios consisten en rebajas de los impuestos a las ventas y a la compraventa sobre los insumos y productos intermedios de origen nacional usados en la producción manufacturera.

En algunos países las empresas de exportación son acreedoras a estímulos tributarios consistentes en reintegros de los impuestos abonados en el mercado interno que inciden directa o indirectamente sobre los productos destinados a la exportación.

/Con el

Con el objeto de incrementar las fuentes internas de financiamiento de las empresas y promover mejoras técnicas, los países de la región conceden estímulos tributarios tales como el régimen de depreciación acelerada, la exención de impuesto a las utilidades reinvertidas, la revaluación de activos y el derecho a deducir de las utilidades afectas al impuesto a la renta sumas determinadas (que pueden tomar la forma de inversiones en aportes directos de capital, suscripción de acciones, mantenimiento del capital de explotación, etc.). Dichas deducciones quedan libres de tal impuesto.

El objetivo específico de lograr una contribución mayor de las reservas de depreciación de financiamiento industrial es perseguido mediante las disposiciones que permiten acelerar la depreciación en función de la intensidad con que se aproveche el capital. Este sistema - que indirectamente promueve también la renovación más rápida de maquinarias y equipos - permite disminuir la utilidad gravable (al incrementar los costos de operación por el aumento de las cargas de depreciación).

#### IV. LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO INDUSTRIAL

La preocupación por proporcionar recursos financieros al sector industrial ha estado presente en la política económica de todos los países de la región. Los instrumentos respectivos han tenido como objetivo influir en la cuantía y condiciones en que se hacen disponibles los recursos líquidos a las empresas industriales. Entre ellos podrían mencionarse varias de las disposiciones tributarias relativas a depreciaciones, reservas y reinversiones de utilidades, las normas generales en materia de créditos, las normas relativas a organización y operación de los mercados de capitales, las políticas respecto a la inversión directa extranjera y la actividad de entidades estatales encargadas del fomento industrial.

Pese a esta preocupación, no es común que los países hayan alcanzado una coordinación estrecha entre la cuantía y modalidades de los recursos crediticios puestos a disposición de la industria y los cambiantes requerimientos financieros que caracterizan a las sucesivas etapas de industrialización.

/Durante la

Durante la intensificación del proceso de industrialización de postguerra, los requerimientos financieros crecieron considerablemente, incrementándose el coeficiente de requisitos financieros directos e indirectos por unidad de producto final, y se aumentó la demanda de recursos financieros a largo plazo.

En la etapa siguiente del proceso industrial, la tónica de los requerimientos del sector privado no parece estar en el financiamiento de largo plazo ni en los ahorros reales para ampliación de la capacidad productiva, sino más bien en una demanda adicional y creciente de recursos de mediano plazo para financiar los inventarios de productos y otorgar facilidades para ventas a plazo.

Frente a estos requerimientos financieros, la industria contó con sus propios recursos - depreciación y reinversión de utilidades - y con fuentes externas a la misma (mercado de valores, créditos, financiamiento externo, etc.). Ante la debilidad del autofinanciamiento, las empresas han recurrido, en gran medida, a fuentes externas a ellas, es decir, al mercado de valores, a los créditos del sistema financiero nacional y a las inversiones y préstamos del exterior. En la mayoría de los países de la región no se han desarrollado suficientemente los mercados de valores, lo que se explica en parte por el carácter familiar de las empresas y como resultado de la inflación persistente en algunos países, especialmente en lo relativo a la aceptación de títulos de renta fija.

En contraste con el rígido y declinante mercado de valores, los mecanismos crediticios internos han venido proporcionando un volumen creciente de recursos financieros a las empresas industriales. Ello se lleva a cabo a través del crédito bancario privado y la acción de empresas públicas que han contribuido a ampliar y a mejorar las condiciones del crédito industrial.

Aunque el crédito a corto plazo para financiar la operación de las empresas ha tendido a adaptarse a sus necesidades, no parece haber ocurrido lo mismo con la disponibilidad de créditos a mediano y largo plazo para inversión, financiamiento de inventarios o ventas a plazo.

/Ante la

Ante la creciente demanda de crédito a mediano y largo plazo, y su constante desviación hacia otro tipo de operaciones, especialmente la adquisición de bienes raíces, se han creado en algunos países en los últimos años diversas empresas financieras privadas que tienen mayor libertad de acción en cuanto a períodos de amortización, pero que encarecen sensiblemente los créditos. Se han creado también fondos estatales especiales manejados a través de la red de bancos y sociedades privadas, que han alcanzado gran amplitud. La acción gubernamental se ha desarrollado en varias formas, como la asignación presupuestaria de fondos para invertirlos en proyectos específicos, apoyo financiero al mercado de capitales y redescuento de documentos de crédito concedidos por el Banco Central al sector industrial.

El desarrollo industrial de Argentina se ha visto favorecido en medida importante por la política crediticia. El Banco Industrial, creado en 1944, posee diversos fondos y sistemas especiales de crédito; los regímenes especiales de crédito para las industrias que deseen mejorar su productividad; el financiamiento de plantas pilotos que se propongan desarrollar nuevas técnicas de producción, etc. El Banco Central facilita a los bancos comerciales fondos para llevar a cabo programas de apoyo crediticio a los sectores cuyo desarrollo interesa activar. El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) dispone de un Fondo Nacional Permanente (creado en 1967) con la finalidad de prestar ayuda financiera al sector industrial en la etapa de preinversión.

En Brasil los préstamos al sector industrial registran la más alta proporción respecto a los recursos totales canalizados por las instituciones financieras hacia los diversos sectores. El Banco do Brasil S.A., agente financiero del Gobierno, desarrolla actividades de fomento y concede créditos a mediano y largo plazo. El Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) tiene, como funciones principales, la asistencia financiera a los sectores básicos de la economía; financiamiento de proyectos regionales; orientación y selección de inversiones de acuerdo a ciertas normas de prioridad; administración de los préstamos concedidos por las entidades internacionales; promoción de proyectos y programas de enseñanza



e investigación científica y técnica, a través del Fondo de Desarrollo Técnico-Científico (FUNTEC); estudios destinados a incrementar la productividad de empresas y sectores por medio del Fondo de Desarrollo de la Productividad (FUNDERPO). El Banco del Nordeste es el agente financiero de la SUDENE y su misión principal es conceder préstamos a las empresas productivas de la región. Entre los Fondos de Fomento creados por el Gobierno figuran el FINAME, para el financiamiento de compras y ventas de maquinaria y equipos nacionales; el FIPEME, para financiar la instalación o ampliación de plantas industriales pequeñas y medianas y el FINEP, que financia estudios y proyectos de desarrollo de sectores básicos.

En México la Nacional Financiera S.A. (institución oficial de fomento) y el Banco de México S.A. (que tiene las funciones de un Banco Central) apoyan el mercado de capitales sosteniendo los principales valores que se cotizan. NAFINSA, además, canaliza los créditos a largo plazo (de origen interno y externo) y apoya al Gobierno Federal en la emisión de valores públicos. Otras instituciones oficiales de crédito contribuyen a la capitalización de algunas actividades específicas: Unión Nacional de Productores de Azúcar, la Financiera Nacional Azucarera, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y el Patronato del Ahorro Nacional. El Banco Nacional de Comercio Exterior apoya las operaciones relacionadas con las exportaciones de productos manufacturados.

La política crediticia de Colombia se ha desarrollado en un marco de restricción monetaria, con expansión controlada de los medios de pagos, factores que han inferido en el alto costo de los préstamos otorgados. El crédito se canaliza principalmente a través de los bancos comerciales, las compañías de seguros, las corporaciones financieras, Inversiones ESSO y el Fondo de Inversión Privada (FIP). Existen, además, dos instituciones de crédito estatales, el Banco Popular y la Caja Agraria que prestan ayuda financiera a la pequeña y mediana industria, aunque sus montos de operación son relativamente bajos. El Fondo de Inversión Privada creado en el Banco de la República con fondos de AID, el Banco Interamericano de Desarrollo y algunos gobiernos europeos tiene entre sus objetivos el

/financiar actividades

financiar actividades industriales, agrícolas, pecuarias y mineras con miras a la diversificación y al fomento de las exportaciones. El Instituto de Fomento Industrial, creado en 1940, tiene el objetivo de promover las industrias básicas en aquellos campos en los que no hubiese actuado la iniciativa privada.

Las fuentes de financiamiento a disposición de la industria de Chile son la banca comercial para sus necesidades de corto plazo, la Corporación de Fomento de la Producción, el Banco del Estado y las compañías de seguro. La Corporación de Fomento de la Producción ha tenido un papel fundamental en el desarrollo del país y constituye la más importante fuente de financiamiento a largo plazo con que cuenta ese sector.

En el Perú gran parte del financiamiento industrial proviene del Banco Industrial, ya que los créditos proporcionados por los bancos comerciales son de corto plazo y de magnitud relativamente restringida.

Tres son las instituciones que actúan en Bolivia para financiar la industria: la Corporación Boliviana de Fomento, a través de la División de Créditos, que opera con fuentes de financiamiento externas; el Banco Industrial S.A., entidad privada y el Banco Central de Bolivia, por intermedio de su departamento de Crédito Industrial, cuyos préstamos son financiados por el Gobierno.

En el Ecuador existen dos tipos de entidades financieras: las tradicionales que conceden préstamos a corto plazo de tipo comercial, y las de desarrollo que conceden créditos a mediano y largo plazo, como la Corporación Financiera Ecuatoriana, la Corporación Financiera Nacional y el Banco Nacional de Fomento. El Banco Central es quien dirige la política monetaria pero su ayuda crediticia directa se limita a la pequeña empresa.

En Venezuela, entre las fuentes de carácter público, se cuenta a la Corporación Venezolana de Fomento, el Ministerio de Fomento y el Banco Industrial de Venezuela; entre las de carácter privado, los bancos comerciales, la Compañía Anónima Venezolana de Desarrollo y la Compañía de Inversiones Creole.

/En Paraguay

En Paraguay el Banco Nacional de Fomento concede créditos a mediano y largo plazo canalizando recursos propios o créditos externos. El Banco Central es otra fuente de crédito industrial y representa un poco más del 10 % del crédito total concedido a la industria.

Las fuentes más importantes de crédito de la República Dominicana están constituidas por la banca comercial privada, el Banco Central y algunas instituciones vinculadas a él. El Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE), que funciona en el Banco Central con aportes del AID, BID y del propio Banco Central tiene por función principal otorgar créditos a mediano y largo plazo a la empresa privada para proyectos que contribuyan al desarrollo del país. La Corporación de Fomento Industrial (CIFI) cuenta con programas de asistencia técnica y financiera para el sector industrial y realiza las siguientes funciones: concesión de créditos, adquisición de bonos, cédulas hipotecarias, certificados de participación y patrocina servicios de investigación relacionados con la industria.

