

NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.1
—

GENERAL

E/CN.12/877

15 de abril de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimocuarto período de sesiones

Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

LA POLITICA INDUSTRIAL DE AMERICA LATINA

Documento de información

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

INDICE

	<u>Página</u>
Capítulo I. CARACTERISTICAS Y EVOLUCION DEL SECTOR INDUSTRIAL LATINOAMERICANO	1
1. La etapa actual y la dinámica del proceso de industrialización	1
a) Significado y características principales de la industria al finalizar el decenio	1
b) La estructura de la producción	7
c) La ocupación industrial	17
d) La localización de la actividad industrial..	23
2. Tendencias a largo plazo del sector manufacturero	32
3. Principales determinantes del avance industrial.	35
Capítulo II. LA POLITICA INDUSTRIAL	46
I. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA INDUSTRIAL LATINOAMERICANA	46
1. Introducción	46
2. Aspectos generales	46
3. La política industrial y el desarrollo manufacturero en determinados países o grupos de países de América Latina	54
a) Argentina, Brasil y México	54
b) Países que integran la Subregión Andina.	87
c) Venezuela	99
d) Paraguay, República Dominicana y Uruguay	103
e) Los países del mercado común centroamericano	108
II. LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO INDUSTRIAL	114

Capítulo I

CARACTERISTICAS Y EVOLUCION DEL SECTOR
INDUSTRIAL LATINOAMERICANO1. La etapa actual y la dinámica del proceso
de industrializacióna) 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 algunos países la etapa más dinámica fue el decenio inmediatamente posterior al cese de la guerra mundial; otros, que poseían ya un sector de cierta magnitud antes del decenio de 1940 experimentaron cambios cualitativos que los llevaron a estructuras más diversificadas e integradas; y los de menor tamaño relativo están agotando prematuramente sus posibilidades de crecimiento a base de sustitución de importaciones y orientan su política industrial en forma decidida al apoyo del proceso de integración económica regional o subregional.

En 1970 la producción manufacturera latinoamericana asciende a algo más de 40 000 millones de dólares corrientes.^{1/} Con una población superior en 30 % a la de Estados Unidos la región posee una industria que genera un valor agregado que representa sólo el 18 % del de aquel país, con lo que su producción manufacturera por habitante es de apenas una séptima parte.

La debilidad relativa de la industria latinoamericana es aún más manifiesta si se analiza la estructura de su producción, pues está en una situación mucho más desmedrada frente a los Estados Unidos si se compara el grado de complejidad de las manufacturas que producen. En la región el valor agregado por las industrias productoras de bienes de consumo no duradero se sitúa entre un tercio y un cuarto del valor correspondiente

^{1/} No se incluyen en el análisis Barbados, Cuba, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago.

a los Estados Unidos; en la producción de bienes intermedios y manufacturas metálicas básicas el porcentaje llega al 18 %; y apenas representa el 8 % en la producción metalmeccánica.^{2/}

Ello no obstante la participación de la industria en el producto total de la región se ha elevado continuamente en la postguerra, hasta alcanzar 23.9 % en 1969 (véase el cuadro 1), aunque se observa, según se señala más adelante, una persistente desaceleración del crecimiento manufacturero en los últimos decenios.^{3/}

El grueso de la industria regional se concentra en unos pocos países. Como es natural, los de mayor población son también los que aportan una mayor proporción del producto industrial de la región. Aún más, la magnitud de su industria es mayor que la que cabría esperar de la sola variable demográfica. Así, Argentina, Brasil y México que contienen, en conjunto, 63 % de la población latinoamericana generan tres cuartas partes de la producción manufacturera regional (26.0, 25.6 y 24.37, respectivamente). Ello estaría mostrando que existe una magnitud crítica - aparentemente superada por esos tres países - por debajo de la cual el sector industrial no tiene efectos propulsores importantes sobre el resto de la economía. En los países de una magnitud económica inferior a ese mínimo el proceso de sustitución no avanzaría más allá de un cierto límite, sin desarrollar plenamente aquellos subsectores - generalmente sensibles a las economías de escala - que son los que permiten estrechar la interdependencia industrial y que son, por consiguiente, fuente importante de dinamismo industrial.

El grupo de países signatarios del Acuerdo de Cartagena, con grados muy variables de industrialización, reúnen en conjunto 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 (Haití, Panamá, Paraguay y República Dominicana) en conjunto el 1.3 % restante. (Véase el cuadro 2.)

2/ En la comparación se tomaron cifras del producto bruto del sector industrial de ambas regiones en dólares, agrupado en las tres grandes categorías mencionadas.

3/ 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.

Cuadro 1

AMERICA LATINA^s: MAGNITUD DEL SECTOR MANUFACTURERO

	1950	1960	1969	Tasas acumulativas anuales por periodos (en porcentajes)	
				1950-60	1960-69
				1955-60 (promedio)	1965	1967	1955-60 - 1962-67
Producto bruto industrial (millones de dólares de 1960)	9 478	16 882	29 102	6.0	6.2
Grado de industrialización (en porcentaje del producto bruto total)	19.5	21.8	23.9		
Ocupación industrial (en millones de personas)	7.1	9.2	12.2 ^{b/}	2.9	3.1
(en porcentaje de la ocupación total)	14.0	14.4	15.0 ^{b/}		
Exportación de manufacturas ^{c/} (en millones de dólares corrientes)	7.31	1 284	1 730	8.2	
(en porcentaje de las exportaciones totales)	8.7	11.6	14.8		
(en porcentaje del valor bruto de la producción industrial)	...	3.0	3.5		

Fuente: Cálculos y estimaciones realizados por la CEPAL a base de diversas fuentes nacionales.

^{a/} En este cuadro y en los siguientes de este trabajo no se incluyen los siguientes países: Barbados, Cuba, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago.

^{b/} 1968.

^{c/} Se incluyen las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CIIU.

/Cuadro 2

Cuadro 2

INDICADORES GLOBALES DE LA ETAPA ACTUAL Y DE LA EVOLUCION
 DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA

Grupos de países	Grado de industrialización		Participación en la producción industrial regional en 1969
	1950	1969	
Argentina	29.4	35.4	26.0
Brasil	16.7	24.4	25.6
México	18.9	22.2	24.3
<u>Países andinos:</u>			
Bolivia	11.7	13.3	0.4
Colombia	14.4	18.4	4.8
Chile	22.1	26.0	5.1
Ecuador	16.0	17.0	1.0
Perú	14.7	22.0	3.7
Centroamérica	11.0	16.1	2.7
Uruguay	17.7	22.3	1.5
Venezuela	8.8	13.1	3.4
Haití	11.3	13.9	0.2
Panamá	8.4	17.6	0.5
Paraguay	18.6	19.1	0.4
República Dominicana	12.0	12.6	0.4
<u>América Latina</u>	<u>19.5</u>	<u>23.9</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

/Son notables

Son notables las diferencias en las etapas industriales alcanzadas por los países de la región, tanto en cuanto la importancia del sector manufacturero en la economía como a ciertas características cualitativas de su desarrollo industrial. La importancia del sector manufacturero puede medirse por el coeficiente medio de industrialización y el producto industrial por habitante alcanzados; las características cualitativas se examinarán a partir de un análisis de la estructura de la producción manufacturera.

La participación de la industria en la generación del producto interno bruto varía entre dos niveles extremos en América Latina: uno máximo de alrededor de 35 % - comparable al que es característico de regiones industrializadas - y en el que se sitúa solamente la Argentina, y uno mínimo situado entre 12 y 14 % que se registra en un grupo de países (Bolivia, Haití, República Dominicana y Venezuela) caracterizados los tres primeros ^{4/} 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 propicia del sector externo, pero que fue favorecido en el último decenio por una clara política de estímulo que coincidió con un notable cambio de signo en la evolución de la capacidad para importar. Este tardío esfuerzo no alcanza, sin embargo, a situar al país en un nivel de desarrollo industrial compatible con la dimensión de su mercado interno.

Los países que presentan un mayor grado relativo de industrialización (coeficiente superior a 20 %) son, en el orden que se indica, 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, que van desde cerca de 400 dólares en Argentina (superior a Italia y Japón) a 100 dólares en Brasil ^{5/} y Perú (véase el cuadro 3). En los países menos industrializados de la región las cifras correspondientes se sitúan en torno a los 30 dólares, o menos.

^{4/} Su producto bruto global varía entre 500 y 900 millones de dólares a precios corrientes.

^{5/} La producción industrial media por habitante en los tres estados donde se concentra cerca de las tres cuartas partes de la producción manufacturera nacional (San Pablo, Guanabara y Río de Janeiro) es de 254 dólares.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO MANUFACTURERO EN 1967 EN ALGUNOS PAISES
 DE AMERICA LATINA Y DEL MUNDO

	Grado de industrialización (porcentajes)	Magnitud del producto interno bruto total (millones de dólares corrientes)	Estructura del producto de industrias productoras especialmente de:			Producto industrial por habitante en 1969 (dólares)
			(A) Bienes de consumo no duraderos	(B) Bienes intermedios	(C) Bienes de capital y de consumo duraderos	
<u>América Latina</u>						
Argentina	34.2	21 797	41.8	28.5	29.7	392
Brasil	23.0	29 429	41.0	42.7	16.3	102
México	21.6	31 715	46.4	39.6	13.9	179
<u>Países andinos</u>						
Bolivia	13.3	871	69.7	27.9	2.4	31
Colombia	18.1	7 789	58.5	29.6	11.9	82
Chile	25.9	6 191	53.3	25.2	21.5	193
Ecuador	17.0	1 745	69.0	26.0	5.0	60
Perú	21.3	5 369	57.9	28.5	13.6	101
<u>Centroamérica</u>						
Uruguay	22.0	1 989	57.8	33.5	8.7	184
Venezuela	13.0	7 905	67.9	23.8	8.3	119
Haití	13.7	493	...	...	...	15
Panamá	16.6	865	59.0	41.0	a/	99
Paraguay	18.8	637	71.4	17.8	10.8	62
República Dominicana	13.1	893	84.9	11.9	3.2	32
<u>Algunos países industrializados</u>						
Rep. Fed. de Alemania (1965)	41.0	113 280	35.0	28.7	36.3	820
Bélgica	30.6	16 038	42.5	25.6	31.9	532
Canadá (1965)	26.4	42 598	38.2	31.6	30.2	616
Estados Unidos (1966)	28.8	756 300	31.4	28.9	39.7	1 128
Italia (1966)	28.3	54 350	38.7	29.0	32.3	323
Japón (1965)	27.5	68 119	34.1	31.8	34.1	265 b/
Noruega (1966)	26.7	6 876	39.2	30.6	30.2	515

Fuente: América Latina: CEPAL, a base de estadísticas oficiales; otros países: Naciones Unidas, The growth of world industry, 1967 Edition, vol. I, Sales No.: E/F.69.XVII.13; y Yearbook of National Accounts Statistics, 1968, vol. I.

a/ Incluido en la categoría B.

b/ Producto industrial neto.

/En mayor

En mayor medida que otros indicadores usuales debe evaluarse éste teniendo en cuenta la distribución del ingreso, dado que precisamente una estructura deficiente deja fuera (o casi fuera) del consumo de manufacturas a vastos sectores de la población. Por ejemplo, puede afirmarse que aunque, en promedio, México y Uruguay presentan parecido nivel de consumo de manufacturas por habitante (alrededor de 180 dólares anuales) en el segundo caso la cifra está más próxima al consumo efectivo de manufacturas por parte del grueso de la población.

Asimismo, el contraste ya mencionado entre la Argentina y el Brasil (la producción industrial por habitante es casi 4 veces superior en el primero) resulta más acentuado si se toma en cuenta que es más igualitaria la distribución del ingreso en la Argentina.

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. Un análisis del sentido de esas transformaciones por grupos de países permite apreciar en qué medida éstos tendieron a una industria más diversificada e integrada. Una clasificación bastante general de la producción industrial por destino económico muestra que para el conjunto regional las industrias principalmente productoras de bienes de consumo redujeron su participación de 2/3 a 1/2 de la producción total manufacturera en los últimos 20 años.^{6/} En cambio, las otras dos grandes categorías - 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. (Véase el cuadro 4.) El papel relevante que ha asumido la producción de bienes intermedios se debe al notable incremento ocurrido en la producción latinoamericana metálica-básica, química y petroquímica, grupos que representan en la actualidad el 53 % y el 21 %, respectivamente, del producto total de esta categoría.

^{6/} Los subsectores alimentos, bebidas y tabaco cifien en conjunto el 50 % de este total; los textiles el 20 %, y el resto corresponde a vestuario, madera y muebles, imprentas, productos de cuero y productos diversos.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO MANUFACTURERO

(En porcentajes del total)

Categorías industriales productoras principalmente de:	1948	1955	1960	1963	1968	Tasas de creci- miento anual	
						1950-60	1960-69
A. Bienes de consumo no duraderos a/	67.9	62.5	56.5	54.1	50.8	4.1	5.0
B. Bienes intermedios b/	20.6	24.6	26.2	28.4	30.0	8.6	7.9
C. Bienes de capital y de consumo duraderos c/	11.5	12.9	17.3	17.5	19.2	10.5	7.5

Fuente: The growth of world industry, op.cit. estructura del sector manufacturero de 1963 e índices del volumen de producción manufacturera.

a/ Comprende las agrupaciones CIIU: Alimentos, bebidas, tabaco (20-22); textiles (23); calzado y vestuario (24); madera y muebles (25-26); imprentas (28); cuero y productos (29); diversos (39).

b/ Comprende las agrupaciones CIIU: papel y productos (27); caucho y productos (30); químicas y petróleo (31-32); minerales no metálicos (33); metálicas básicas (34).

c/ Comprende las agrupaciones CIIU: productos metálicos (35); maquinaria no eléctrica (36); maquinaria eléctrica (37); equipos de transporte (38).

En la estructura señalada influyen marcadamente la situación de los tres países más grandes. En los demás países sin excepción predominan las industrias de tipo tradicional.

Al examinar en conjunto el grado de industrialización y la estructura de la producción manufacturera de los países de América Latina y algunos países industrializados (véase nuevamente cuadro 3 y gráfico I), se perfilan los hechos siguientes:

i) Existe una clara asociación negativa entre el grado de industrialización y la participación de las manufacturas de consumo final, cuando la industrialización es inferior a 16 % ésta se sitúa entre el 70 y 80 % de la producción industrial. A medida que se eleva el grado de industrialización baja en forma acentuada la participación de las manufacturas de consumo pero esto parece ocurrir sólo hasta cierto límite. A un coeficiente global de industrialización que se sitúa entre 26 y 30 %, corresponde a las manufacturas de consumo una participación entre 30 y 40 % de la producción industrial. Pero a partir de este punto, esa participación se estabiliza sin variar con el aumento del grado de industrialización.^{7/} Así pues, a partir de cierto nivel de industrialización el crecimiento de la producción de consumo deja de ser mucho menor que el del resto del sector.

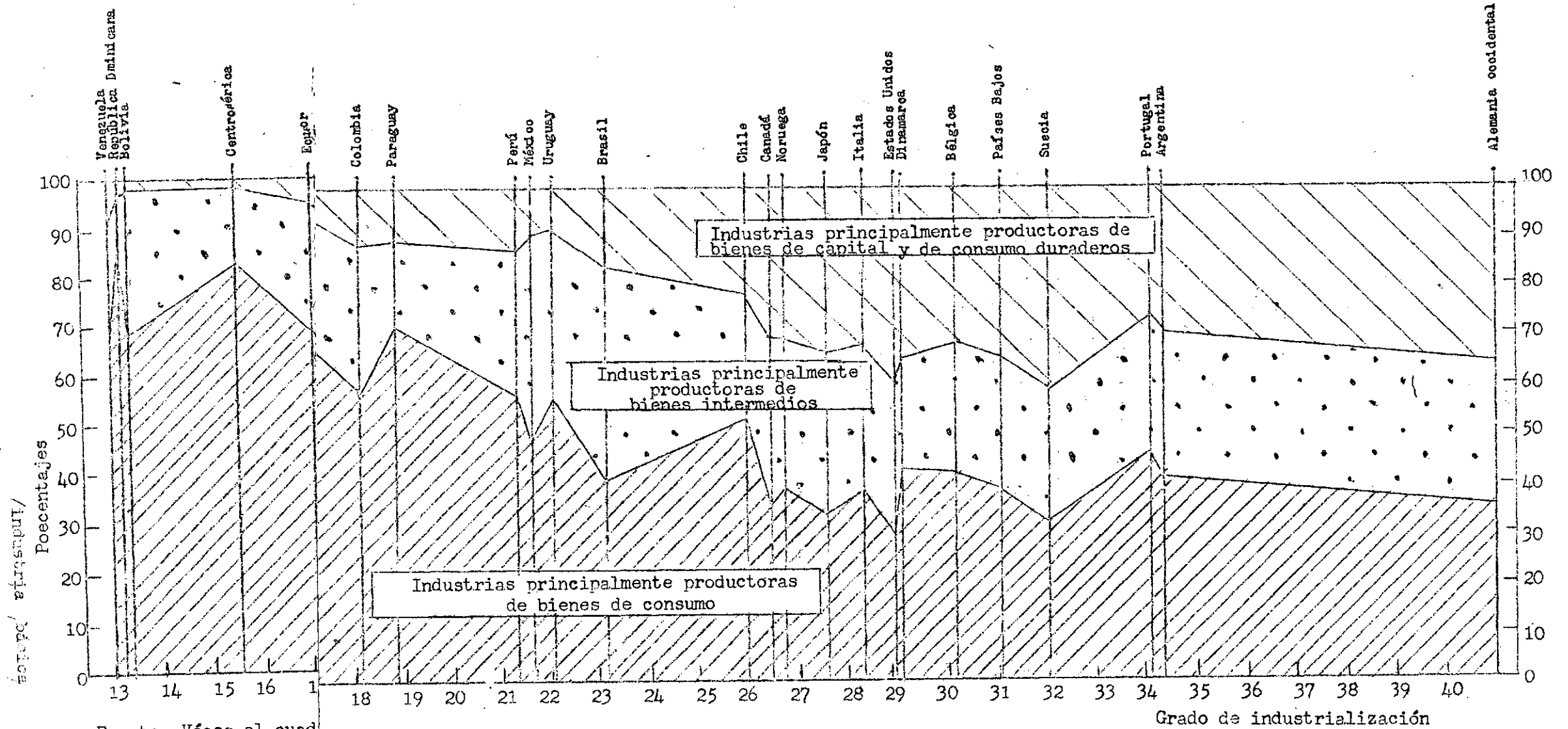
La distinción que se acostumbra a hacer entre las industrias de consumo como "tradicionales" y las industrias básicas y metalmeccánicas como "dinámicas" va perdiendo validez a medida que avanza y se consolida el proceso industrial. El progreso tecnológico ocurre en toda la industria, y en esa etapa ya no existe una diferencia entre el grado de modernidad de la industria de bienes de consumo y de las industrias de bienes de capital e insumos básicos.

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

^{7/} Por ejemplo, en Alemania occidental con un coeficiente de industrialización de 41 %, la participación de los bienes de consumo en la producción manufacturera (35 %), no es inferior a la de otros países desarrollados de Europa que tienen menor grado de industrialización.

Gráfico I

GRADO DE INDUSTRIALIZACION Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO MANUFACTURERO EN AMERICA LATINA Y ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS, 1967



Fuente: Véase el cuadro 2

industria básica o de bienes intermedios.^{8/} La etapa de más rápido desarrollo de estas industrias parece ocurrir en los países que están en un grado de industrialización que va de 20 a 30 % del producto bruto total. Al término de esa etapa las industrias de bienes duraderos de capital y de consumo duradero representa hasta una tercera parte del producto manufacturero.

Los factores que explican el retraso relativo que se observa, en general, en América Latina en la producción de estos bienes son suficientemente conocidos: al haberse iniciado el proceso sustitutivo sobre la base de mercados pequeños no pudo acometerse de lleno la producción de bienes más sensibles a las economías de escala; la distribución desigual del ingreso promueve estructuras productivas caracterizadas por un vasto sector de manufacturas simples y un mercado pequeño y diversificado de productos de la industria metalmeccánica; con el objeto de alentar la ampliación de la capacidad productiva de la industria, los países de la región sin excepción han puesto en operación regímenes que facultan la importación de maquinaria y equipo liberada o con niveles arancelarios muy bajos; la protección no ha funcionado, consecuentemente, como estímulo a la industria sustitutiva de bienes de capital; y una parte importante de las inversiones en los sectores de vanguardia se ha realizado con recursos externos - ya sea en la forma de inversión directa o mediante créditos generalmente condicionados - que se traducen en importación de maquinaria y equipos. Ello significa que una cuota considerable de la inversión en el sector industrial se lleva a cabo sin que para ello haya sido menester ampliar la capacidad productiva interna de estos bienes.

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. La acción de la política industrial que ha promovido el desarrollo de ciertas industrias básicas, unida a las ventajas absolutas derivadas de la dotación de ciertos recursos naturales, estarían explicando este comportamiento.

^{8/} En el gráfico I se observa que ello se da en los países que han superado un coeficiente de industrialización de 22 %.

La estructura industrial de los tres países de mayor avance manufacturero muestra diferencias muy significativas. Con un mercado global que supera al del Brasil en un 8 % y al de la Argentina en 45 %, México presenta un grado de industrialización menor que esos países. A este respecto, conviene tener en cuenta que el mayor producto global de México resulta de la combinación de un ingreso medio inferior al de Argentina y de una población inferior a la del Brasil. Puede suponerse que estas características del mercado mexicano tiendan a hacer que su sector industrial sea menos masivo que el brasileño, y que su estructura sea tan diversificada como la Argentina, pero con un menor avance en profundidad, por la dificultad de acometer determinados renglones complejos de producción que plantea una estructura de la demanda basada en una distribución más desigual del ingreso. Lo anterior se aprecia en parte, al constatar el menor grado de industrialización global de la economía mexicana (22.2 %) en comparación con 35.4 % para la Argentina y 24.4 % para el Brasil y, en particular, por la debilidad relativa que dentro del conjunto de la producción industrial presenta la industria de bienes duraderos de capital y de consumo en el primero de los países. (Véase el cuadro 5.)

Brasil y México mostraron un impulso mayor en su industria de bienes intermedios que la Argentina durante el período que se inicia en 1960 (especialmente en la industria química, de papel y productos forestales); las industrias metálicas básicas del Brasil alcanzaron un mayor peso relativo en el valor agregado de la producción industrial total que los otros dos países, pero en México su crecimiento ha sido más dinámico en el período más reciente. En cuanto a la producción de derivados de petróleo, México virtualmente se autoabastece, en cambio Brasil y Argentina deben desembolsar una cuantía apreciable de divisas en la importación de estos bienes.^{2/}

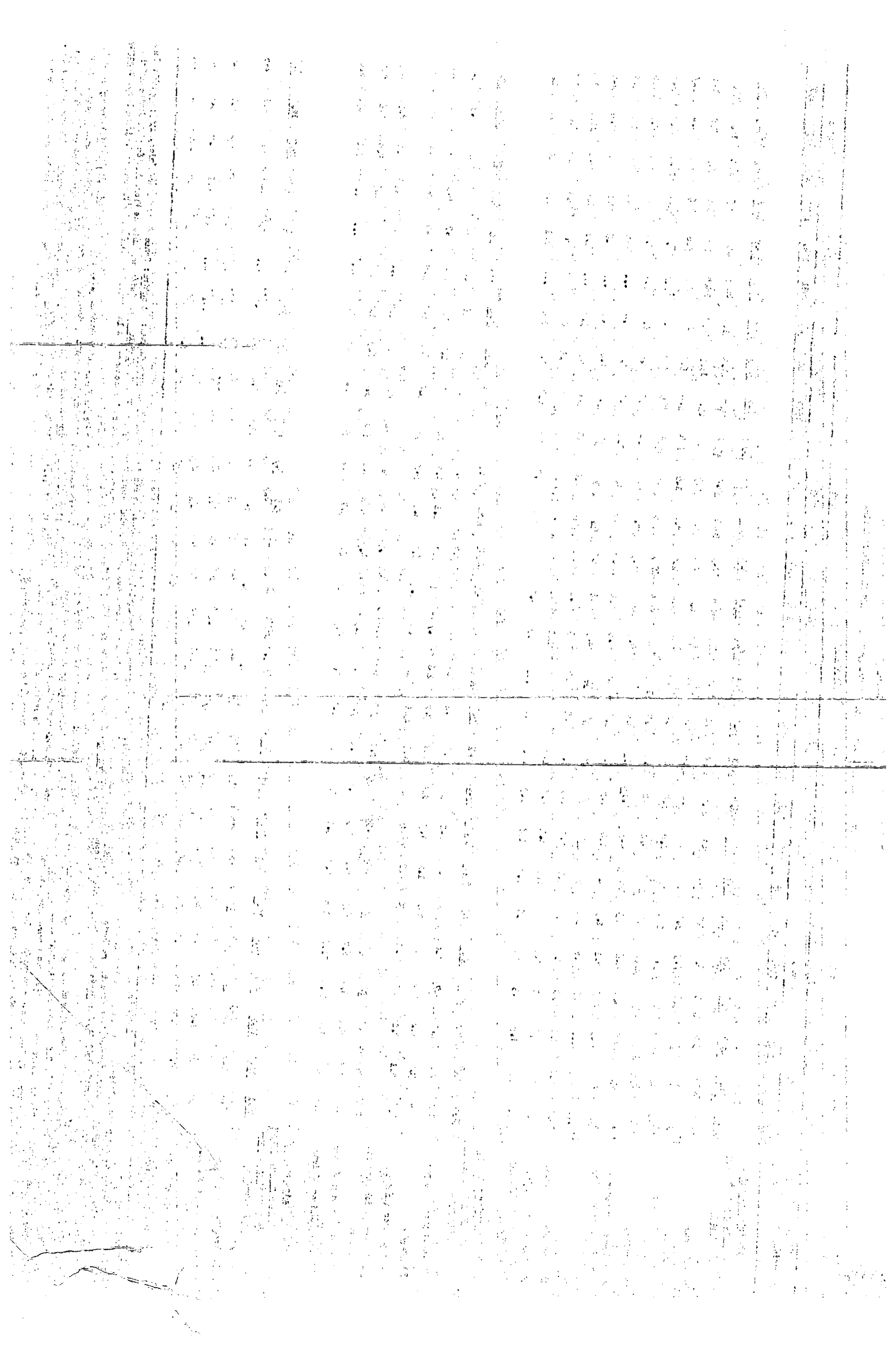
^{2/} La importación de combustibles y lubricantes representa alrededor del 10 % de las importaciones argentinas y entre el 15 y 20 % de las importaciones brasileñas en los últimos años.

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INDUSTRIAL EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

(Porcentajes)

Agrupación CIU	Argentina		Brasil		México		Colombia		Chile		Pará		Venezuela		El Salvador		Uruguay	
	1950	1960	1950	1960	1950	1960	1950	1960	1953	1960	1955	1960	1950	1960	1951	1961	1955	1960
I Industrias principales																		
Productores de bienes de consumo																		
20 Alimentos	52.3	44.5	41.8	65.6	41.0	62.6	53.7	46.4	58.4	66.0	53.2	63.0	61.5	57.2	78.2	72.5	67.2	84.8
21 Bebidas	24.8	19.7	20.4	22.0	14.3	23.2	23.5	20.0	14.1	11.9	11.9	30.1	30.0	26.3	25.7	21.3	21.4	44.2
22 Tabaco	1.3	2.0	0.9	1.4	1.3	3.1	2.2	1.4	4.3	2.4	2.0	3.2	1.8	1.4	5.4	5.3	5.3	6.6
23 Textiles	16.0	10.3	9.3	15.9	12.0	7.8	8.0	7.2	15.4	10.1	10.7	17.5	13.8	10.8	4.5	6.7	7.6	12.2
24 Calzado y vestuario	9.2	5.9	4.6	4.0	3.6	3.3	3.5	2.9	4.2	14.3	10.9	2.2	2.9	3.4	8.9	9.5	6.8	3.9
25 Madera	2.5	1.5	1.5	4.7	3.2	2.9	2.6	1.7	2.9	4.0	4.0	2.5	1.6	1.9	2.7	1.5	1.4	0.5
26 Muebles	...	...	...	2.6	2.2	2.0	2.0	2.0	6.5	4.8	3.0	3.0	3.0	3.4	2.8	2.8	4.0	0.8
28 Imprenta y editoriales	4.2	2.7	2.4	4.0	3.0	2.7	2.1	2.4	2.9	3.8	2.5	3.0	2.6	3.5	3.0	3.3	3.2	2.1
29 Cuero	1.3	1.0	0.8	2.1	1.1	1.0	1.1	0.8	1.2	1.6	1.3	1.1	0.8	0.5	0.8	1.1	0.6	1.1
39 Diversas	...	2.4	1.9	3.3	2.6	2.6	1.8	2.3	...	2.2	3.0	2.9	1.6	1.9	0.4	1.5	2.6	1.1
II Industrias principales																		
Productores de bienes intermedios																		
27 Papel y prod. de papel	2.2	2.1	2.3	3.7	3.0	3.6	4.0	2.2	3.2	0.8	1.2	2.2	2.6	2.8	0.8	3.4	4.6	0.6
30 Caucho	1.4	3.4	2.2	2.8	2.9	3.6	1.2	2.5	2.2	1.7	2.1	1.1	1.2	1.1	1.7	1.7	1.7	0.7
31 Productos químicos	7.6	9.1	10.2	4.0	12.5	17.7	5.6	9.4	10.7	4.9	5.2	6.8	5.3	7.6	5.0	6.9	9.0	4.5
32 Derivados del petróleo y carbón	2.0	2.4	3.0	3.0	3.0	11.6	14.3	14.3	2.1	0.8	1.0	1.9	2.6	2.0	0.3	0.2	0.2	...
33 Minerales no metálicos	5.8	4.5	5.1	6.7	6.7	6.3	3.1	3.8	8.2	5.9	4.3	5.6	4.1	5.1	3.6	6.9	6.8	3.5
34 Industrias básicas	3.6	5.3	5.6	11.8	11.8	11.6	3.7	6.3	2.0	8.3	8.8	9.7	16.2	9.8	0.2	1.5	1.5	...
III Industrias principales																		
Productores de bienes de capital y de consumo duradero																		
35 Productos metálicos	18.1	28.2	29.7	5.4	15.0	16.4	8.2	10.7	13.9	11.6	13.9	5.8	6.7	13.5	5.0	8.0	8.2	...
36 Maquinaria exotérmica, eléctrica	7.0	5.6	4.8	3.5	3.4	2.5	2.5	3.0	3.9	3.0	6.2	5.8	6.7	13.5	1.6	5.5	5.5	0.6
37 Maquinaria eléctrica	9.8	18.7	21.0	3.5	3.4	2.5	1.5	1.6	1.4	2.1	2.2	2.9	2.9	2.9	0.0	0.1	0.1	...
38 Equipos de transporte	1.3	4.6	3.9	0.7	4.0	5.0	2.0	2.6	3.9	4.2	4.8	4.8	4.8	4.8	...	...	...	...

Notas:
 1) Para el cálculo de los pesos relativos de cada agrupación CIU en el valor agregado total de cada país, o sea la estructura industrial del año base, se recurrió a las siguientes fuentes: Argentina: Censo Nacional Económico, 1963; Brasil: Censo Industrial, 1960; Colombia: Encuesta Industria Manufacturera Nacional, 1966; Chile: CENFO, Planificación Industrial, datos básicos sector industrial manufacturero, 1960-1967; El Salvador: Misión conjunta de Programación para Centro América (1950 y 1960), III Censo Industrial, 1961 (1967); Perú: Primer Censo Nacional Económico, 1963; Uruguay: Banco Central del Uruguay, depto. de investigaciones económicas: "Indicadores de la actividad económica y financiera", julio 1970; Venezuela: Censo Económico, 1963.
 2) Los índices utilizados para mover las estructuras bases de cada país provienen de las siguientes fuentes. Los índices faltantes fueron calculados por extrapolación: Argentina: Banco Central R.A., Boletín Estadístico; Brasil: Fundação Getulio Vargas; Ministerio de Planeamiento e Coordinación General; Programa Estratégico de Desarrollo, 1968-1970; Colombia: Banco de la República, Depto. Investigaciones Económicas, Cuentas Nacionales 1962-65 e Información directa; Chile: Banco Central, Boletín Mensual N° 361, noviembre 1959 y N° 451, septiembre 1965; Dirección Estadística y Censos, Índice de Producción Manufacturera, mayo de 1969; El Salvador: Banco Central de Reserva, Revista Mensual, septiembre 1966, octubre 1967, junio 1969. No se dan totales para 1951 por no ser comparables a los de los años 1961 y 1967. Se carece de información para los grupos CIU marcados con ...; Perú: Banco Industrial del Perú, "Situación de la Industria Manufacturera en 1968", Uruguay: Banco de la República; Suplemento estadístico de la revista económica, dic. 1964; Evolución de algunas variables económicas y financieras, enero 1967, e inf. directa, julio 1969; Venezuela: Banco Central de Venezuela, Memorias, 1958-1964 e información directa.
 3) México: Cuentas Nacionales y acervos de capital, consolidadas y por tipo de actividad económica, 1950-67; Banco de México S.A., junio de 1969.



De los tres países, México es el más dependiente del exterior en cuanto a su abastecimiento de bienes de capital,^{10/} consecuencia lógica de su retraso relativo en la producción interna de estos bienes. (Véase de nuevo el cuadro 5.) El rezago relativo parece mayor en el caso de las maquinarias y equipos para la industria, pero también es importante en equipos y material de transporte ^{11/} y en la industria de electrodomésticos, ramas que en conjunto configuran la situación del sector metalmecánico. La participación de las ramas alimenticias, bebidas y tabaco supera en México la correspondiente a los otros dos países y tiende a reducirse con menor intensidad. Este hecho podría ser indicativo de un acentuado proceso de sustitución de alimentos en estado natural por alimentos manufacturados asociado al intenso proceso de urbanización que experimenta México, y quizás también, al efecto de ciertas medidas tendientes a mejorar la nutrición. La industria textil mexicana revela asimismo una proporción que declina en forma mucho más atenuada que en los otros dos países, aunque el producto industrial que absorbe es en la actualidad inferior a la de aquellos.

La magnitud económica del área andina, medida en términos del producto interno bruto, alcanza a unos 22 000 millones de dólares, que es similar a la de Argentina y 25 o 30 % inferior a la del Brasil o México. De otro lado el nivel del producto bruto por habitante subregional es inferior a la mitad del argentino y, aunque superior al del Brasil, es inferior también al de México (en un 40 %). La industria manufacturera del Grupo Andino representa el 15 % de la latinoamericana, y el 64, 60 y 62 % de la industria de México, Argentina y el Brasil, respectivamente.

Se estima que la dimensión del mercado andino de manufacturas una vez integrado sería inferior, en proporciones parecidas, a los de esos tres países. Aunque la magnitud económica del Grupo es igual a la de Argentina, su nivel de ingreso por habitante es bastante menor, por lo que su consumo de manufacturas es inferior pese a que la población del Grupo casi dobla a la de Argentina (53 y 25 millones de habitantes,

^{10/} En 1965 destinaba a este fin el 45 % de sus divisas, Argentina el 26 % y Brasil el 18 %.

^{11/} Ello se debe, en gran medida, al menor grado de integración nacional de la industria automotriz con relación a la de los otros dos países. /respectivamente). Existen,

respectivamente). Existen, además, diferencias cualitativas. Es probable que la estructura de la demanda de manufacturas del Grupo sea más parecida a la del Brasil que a la de México o Argentina, donde el ingreso por habitante es más elevado.^{12/} De mayor significación aún deben ser las diferencias con respecto a la Argentina, donde el mayor nivel y la mejor distribución del ingreso determinan un más elevado consumo de manufacturas por parte de vastos sectores de la población.

Aunque la dimensión económica de la subregión no difiere demasiado de la de cada uno de los tres países más grandes de América Latina, el hecho de que los cinco países andinos hayan desarrollado sus industrias dentro de sus estrechos mercados nacionales contribuyó a conformar estructuras industriales rígidas y poco competitivas. Siempre en comparación con esos tres países, se aprecia el menor desarrollo relativo alcanzando por las industrias de bienes intermedios y, en especial, del grupo metalmeccánico, esencialmente productor de bienes de capital y de bienes de consumo duraderos.

El proceso de integración habrá de estimular el desarrollo industrial al ampliar las posibilidades de sustitución pero - en tanto éste esté volcado al mercado interno - tenderá a perder aliento al cabo de un plazo, al enfrentarse con la limitación que supone la estructura de demanda inherente al bajo nivel del ingreso y a la defectuosa distribución que prevalecen en la subregión.^{13/} El mantenimiento de esta situación puede anular gran parte del efecto potencial del tamaño de la población del Grupo Andino en la demanda y a deformar la estructura de la producción.

La estructura industrial de El Salvador es, a grandes rasgos, representativa de la que predomina en Centroamérica, aunque en este país y Costa Rica la actividad manufacturera tiene mayor peso relativo en la

^{12/} El tratamiento de los cinco países como si fuera una sola unidad económica, más que un análisis de una situación real, obedece al propósito de señalar someramente la potencialidad del desarrollo industrial de la subregión una vez perfeccionado el proceso de integración en marcha.

^{13/} Estimaciones realizadas en la CEPAL muestran que alrededor de las tres cuartas partes de la población percibía en 1960 un ingreso inferior al promedio subregional estimado en 308 dólares anuales. De otro lado, los ingresos medios del 5 % superior eran ocho veces más elevados que dicha media.

economía que en los otros tres países del istmo. Con una participación cercana al 85 %, las manufacturas de consumo dominan el cuadro industrial en medida mayor que en cualquier de los demás países analizados. La producción de bienes duraderos de capital y de consumo es casi insignificante, pero ha habido un cierto desarrollo de la producción de bienes intermedios - principalmente en el rubro químico - alentado sin duda por el mercado común centroamericano.

Se advierte, sin embargo, que mientras la producción de manufacturas de alimentos decae en importancia relativa, lo contrario ocurre con las industrias textiles y de vestuario. Ello sería el reflejo de una especialización subregional dada principalmente por la importancia creciente que han adquirido Honduras y Nicaragua como abastecedores del mercado centroamericano de manufacturas alimenticias, paralelamente al aumento de las exportaciones salvadoreñas de productos textiles.

c) La ocupación industrial

Al estudiar el proceso de desarrollo industrial latinoamericano en sus relaciones con la ocupación, se aprecian determinados fenómenos que merecen ser examinados con detenimiento y 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 veinte años para que la proporción de la fuerza de trabajo ocupada por la industria regional se eleve de 14 % a 15 % (véase el cuadro 6). 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.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: OCUPACION INDUSTRIAL Y TOTAL, 1950 A 1968

(Miles de personas)

País o región	Ocupación industrial			Tasas anuales de crecimiento (porcentajes)		Participación de la ocupación industrial en la ocupación total	
	1950	1960	1968	1950-68	1960-68	1950	1968
Argentina	1 620	2 057	2 340	2.1	1.6	24.1	27.0
Brasil	2 182	2 725	3 243	2.2	2.2	12.7	11.3
México	994	1 552	2 317	4.8	5.1	11.7	16.1
<u>Grupo Andino</u>							
Bolivia	81	112	198	5.1	7.4	8.1	13.3
Colombia	545	684	841	2.4	2.6	14.9	15.9
Chile	411	421	671	2.7	6.0	19.2	24.0
Ecuador	150	189	217	2.1	1.7	14.3	13.2
Perú	294	398	552	3.6	4.2	11.6	14.2
<u>Subtotal</u>	<u>1 481</u>	<u>1 804</u>	<u>2 479</u>	<u>2.9</u>	<u>4.0</u>	<u>14.3</u>	<u>16.4</u>
Centroamérica	291	372	472	2.7	3.0	10.8	11.4
Uruguay	144	199	212	2.2	0.8	18.1	22.4
Venezuela	178	258	382	4.3	5.0	10.5	13.5
Paraguay	69	82	98	2.0	2.3	16.1	14.4
Panamá	18	23	26	2.1	1.7	7.4	7.0
Haití	72	105	146	4.0	4.2	5.0	6.6
República Dominicana	39	62	90	4.7	4.7	6.9	9.3
<u>Total</u>	<u>7 088</u>	<u>9 239</u>	<u>11 805</u>	<u>2.9</u>	<u>3.1</u>	<u>14.0</u>	<u>14.9</u>

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a base de datos cuantitativos sobre la fuerza de trabajo y población ocupada extraído de los censos demográficos y económicos de los países respectivos.

/En el

En el sentido de una liberación de mano de obra actúan la pérdida de importancia relativa de la industria artesanal y la modernización de ciertas ramas de la industria tradicional, sobre todo la alimenticia y textil, sectores tradicionales cuya producción, por añadidura, crece en todos los países latinoamericanos a ritmo inferior al del conjunto de la industria. Desde el punto de vista de la ocupación, esta tendencia se compensa con un crecimiento acelerado, o en todo caso, proporcionalmente mayor, de la industria de bienes intermedios y de la metalmecánica. No obstante que por sus tecnologías más complejas estas industrias requieren menos mano de obra por unidad de inversión, precisamente por su dinamismo y por el efecto multiplicador sobre el empleo que se deriva de la mayor interconexión industrial que trae aparejada la creación de estos sectores, han representado un papel muy activo en la creación de oportunidades de empleo.

Son muy acusadas las diferencias en la tasa de creación de empleos por parte del sector industrial en los distintos países de la región. Con la reserva que merecen las cifras sobre ocupación, derivadas generalmente de censos que no siempre utilizan criterios uniformes en cuanto a cobertura y agrupación, se observa cierta asociación entre la dinámica de crecimiento industrial y la velocidad de absorción ocupacional. México, Perú y Venezuela muestran niveles relativamente altos en ambos indicadores; Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay, moderados, y Argentina y Uruguay, reducidos. Habría, sin embargo, que encontrar una explicación para el lento aumento de la ocupación industrial en los países del istmo centroamericano, incluido Panamá cuyo crecimiento manufacturero ha sido vigoroso en el último decenio y, a la inversa, para la considerable absorción ocurrida en Bolivia y Chile, países que han experimentado un crecimiento industrial más bien moderado.

En todo caso, como se ha mencionado, parece comprobarse que los países de América Latina 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. En éstos la participación de los recursos humanos utilizados por el sector industrial en la ocupación total se asemeja mucho - y hasta

/supera en

supera en el caso de Alemania occidental, Austria, Bélgica, Estados Unidos, Italia, Noruega, Suecia y también Japón - a la proporción del producto generada en dicho sector dentro del producto total. En América Latina, en cambio, la absorción ocupacional es proporcionalmente menor y, en el caso del Brasil, no alcanza ni siquiera a la mitad (participación del producto industrial en el producto total en 1968: 24.0 %; participación de la mano de obra ocupada en la industria en la ocupación total: 11.3 %). (Véase el cuadro 7.)

En los países industrializados no se registra la aguda diferencia de productividad por hombre en la industria y los demás sectores, que es característica de los países de América Latina. En ellos el avance del sector manufacturero ocurrió gradualmente y en concordancia con el proceso de transformación y modernización de los demás sectores, de tal manera que hay diferencias menores de productividad entre los mismos y, por consiguiente, la contribución de cada uno de los sectores al producto bruto no se aparta demasiado de la cuota ocupacional respectiva. Ello hace que los sectores industriales deban ocupar una masa de trabajadores proporcionalmente mayor que en los países de América Latina, en donde el proceso de industrialización no fue espontáneo, sino que debió marchar a pie forzado para superar los problemas que creaba la creciente restricción externa.

De otro lado, América Latina registra una elevada tasa de crecimiento de su población activa, con lo que el crecimiento de la ocupación industrial, si bien ha sido superior al de la población activa total (3.0 % y 2.5 %, respectivamente, en los dos últimos decenios) es muy inferior a las necesidades de ocupación productiva que engendra el proceso de urbanización. El engrosamiento de las filas de la población que trabaja en actividades de escasa productividad se refleja en la escasa proporción de ocupación industrial en la ocupación total.

Cuadro 7

GRADO DE INDUSTRIALIZACION Y OCUPACION INDUSTRIAL: COMPARACION DE AMERICA LATINA
CON ALGUNOS PAISES DESARROLLADOS, 1967

	Grado de industrialización (producto manufacturero en porcentajes del producto bruto total)	Ocupación industrial (en porcentajes de la ocupación total)
<u>América Latina</u>		
Países más grandes		
Argentina	34.2	27.0
Brasil	23.0	11.3
México	21.6	16.1
Países andinos		
Bolivia	13.3	13.0
Colombia	18.1	15.9
Chile	25.9	24.0
Ecuador	17.0	13.2
Perú	21.3	14.2
Países centroamericanos		
	15.5	11.4
Otros países		
Haití	13.7	6.6
Panamá	16.6	7.0
Paraguay	18.8	14.4
República Dominicana	13.1	9.3
Uruguay	21.6	22.4
Venezuela	13.0	13.5
República Federal de Alemania a/	39.0	39.4
Austria a/	35.9	38.8
Bélgica	29.7	34.1
Canadá	25.1	23.8
Estados Unidos	28.1	26.1
Italia	28.7	29.2
Japón	28.6	25.4
Noruega	25.9	26.6
Suecia	32.1	30.6

Fuente: América Latina: CEPAL, a base de cifras oficiales de los países; otros países: Naciones Unidas, Yearbook of National Accounts Statistics, 1968; OIT, Anuario de estadística del trabajo, 1969.

a/ Incluye minas y canteras.

Al examinar este fenómeno por países se advierte que un primer grupo muestra claramente la incapacidad de sus economías para elevar la cuota ocupacional en "concordancia" con su grado de industrialización y está constituido por Argentina, Brasil, México, Perú, los países centroamericanos, Panamá, Paraguay, Haití y en República Dominicana. Exceptuando Argentina y los tres últimos, se trata de los países que han tenido el crecimiento industrial más veloz de América Latina en los últimos veinte años. Al mismo tiempo se cuentan entre los de más rápido crecimiento demográfico de la región y de urbanización más acelerada. Ello hace que, pese al dinamismo de la industria, no consiga incorporarse al sector moderno de la economía una proporción ponderable de la población. En los casos de Brasil, México y Perú, dicho crecimiento trajo aparejado notorios cambios cualitativos en la estructura industrial, entrando de lleno - los dos primeros países - a la fabricación de bienes de mayor complejidad tecnológica o modernizando su industria tradicional. El Perú, en cambio, debe lo fundamental de su tasa de crecimiento industrial al desarrollo de una actividad bastante mecanizada en su etapa manufacturera como es la producción de harina de pescado. En los restantes países de este grupo - Haití, Paraguay y República Dominicana - la escasa absorción de fuerza de trabajo industrial puede explicarse por el reducido porte del sector y por el notable desnivel de productividad media de éste con respecto al resto de la economía.

El segundo grupo, que incluye a los países restantes, está compuesto por aquellos cuya industria absorbe una proporción de la mano de obra total similar o mayor que el aporte de esta actividad al producto bruto total. (Véase de nuevo el cuadro 7.) Cabría hacer otra distinción en este grupo: Bolivia y Venezuela poseen un sector minero de alta productividad y un sector industrial de reducida ponderación en la economía (en ambos países la industria sólo representaba en 1967 el 13 % del producto bruto total; casi idéntica proporción registraba la mano de obra ocupada en dicha actividad). Pero mientras en Bolivia la incidencia de la actividad artesanal es el factor que explicaría la "sobrepoblación" industrial, en Venezuela cabría pensar en cierta redundancia de mano de obra (entre 1960 y 1968 mientras la producción industrial crecía a razón de 3.4 % anual la ocupación industrial lo hacía a razón de 5 %).

/Dejando de

Dejando de lado la especial situación de Venezuela, Uruguay es el único país cuya industria ocupa una proporción de población que supera su grado de industrialización. Trátase de una industria cuyo desarrollo se anticipó al de otros países de América Latina de mercado similar. Por consiguiente, parece que su proceso industrial fue más gradual y dependiente de los niveles de ingreso por habitante de la agricultura, sector de elevada productividad en aquel país. El lento crecimiento ulterior de esta actividad aunado al alto grado de inamovilidad funcional de la mano de obra en ese país podrían estar contribuyendo también a explicar el fenómeno anotado.

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. La polarización de la industria en torno a esos centros es mayor que la que cabría esperar atendiendo a consideraciones estrictas de mercado.

En todos los países para los que se contó con información, las dos provincias o estados en que se asientan las dos ciudades principales - que en todos los casos, salvo en el Brasil, incluyen la capital - comprenden entre el 51 % y el 83 % del producto bruto industrial de los respectivos países. Ecuador, con sus departamentos de Guayas y Pinchincha, presenta el coeficiente más elevado (83 % en 1965); en el otro extremo se sitúa Colombia que reúne un 51 % entre sus departamentos de Cundinamarca y Antioquia (1966). De hecho este último es el único de la región que presenta un verdadero policentrismo industrial: tres ciudades - Bogotá, Medellín y Cali - aportan cada una entre el 20 y el 30 % de la producción industrial. (Véase el cuadro 8.) Este hecho está indiscutiblemente ligado a la más equilibrada distribución demográfica que existe en ese país con respecto a los demás latinoamericanos.

Al considerar sólo la capital del país y su región geográfica aledaña, Argentina parece mostrar el más alto grado de concentración: entre la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires se generaba en 1963 el 70 %

Cuadro 8

COMPARACION INTERCENSAL DE LA LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LA INDUSTRIA
 MANUFACTURERA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

(Porcentajes del total del país)

	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado
<u>Argentina</u>		<u>1954</u>		<u>1963</u>
Capital Federal	34.5	38.7	26.5	27.1
Buenos Aires	34.2	37.2	40.3	43.4
Santa Fe	9.4	7.4	9.6	8.8
Resto del país	21.9	16.7	23.6	20.7
<u>Brasil</u>		<u>1950</u>		<u>1960</u>
Guanabara	12.1	14.0	10.1	10.4
Estado de Rio de Janeiro	6.1	6.4	6.1	7.2
" de Sao Paulo	40.4	48.9	47.2	55.5
" de Minas Gerais	8.2	6.6	7.5	5.8
" de Rio Grande do Sul	8.5	7.9	7.4	7.0
" de Paraná	2.6	2.9	3.9	3.2
" de Pernambuco	6.4	4.5	4.1	2.6
Resto del país	15.7	8.8	13.7	8.3
<u>México</u>		<u>1960</u>		<u>1965</u>
Distrito Federal	...	37.0 a/	35.5	38.9
Estado de México	...	12.0 a/	12.6	16.1
Estado de Nuevo León	...	11.0 a/	7.2	10.4
Resto del país		40.0 a/	44.7	34.6
<u>Ecuador</u>		<u>1955</u>		<u>1965</u>
Depto. Guayas	40.9	63.0	38.8	56.6
Depto. Pichincha	37.5	26.5	34.1	26.3
Resto del país	21.6	10.5	27.1	17.1
<u>El Salvador</u>		<u>1956</u>		<u>1961</u>
Provincia San Salvador	29.4	47.3	29.7	46.9
" Santa Ana	11.2	9.9	12.0	8.8
" La Libertad	10.5	14.3	10.0	9.3
Resto del país	48.9	28.5	48.3	35.0
<u>Paraguay</u>		<u>1955</u>		<u>1963</u>
Capital	40.5	45.3	35.4	48.2
Central	16.7	13.6	17.9	19.7
Boquesón	17.3	11.4	3.7	4.9
Resto del país	25.5	29.7	43.0	27.2

Cuadro 8 (conclusión)

	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado
<u>Chile</u>	<u>1957</u>		<u>1967</u>	
Santiago	60.0	...	55.6	...
Aconcagua- Valparaíso	10.5	...	9.9	...
Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco	12.8	...	13.5	...
Tarapacá	1.1	...	2.3	...
Resto del país	15.6	...	18.7	...
<u>Perú</u>				<u>1963 b/</u>
Lima			59.8	47.2
Callao			10.4	15.7
Moquegua			9.2	9.0
La Libertad			2.9	5.3
Junín			4.9	4.9
Resto del país			12.8	17.9
<u>Colombia</u>				<u>1966</u>
Cundinamarca			30.3	27.8
Antioquia			25.4	23.3
Valle del Cauca			17.5	21.1
Atlántico			9.1	8.2
Santander			4.1	5.1
Resto del país			13.6	14.5

Fuente: Chile: ODEPLAN, Diagnóstico de localización industrial; Colombia: DANE, Encuesta industria manufacturera nacional 1966; Perú, Primer censo nacional económico; todos los demás países: censos industriales.

a/ Calculado a base de valores brutos de la producción.

b/ No incluye la artesanía.

del producto industrial. Santiago de Chile concentraba el 56 % de la ocupación industrial ^{14/} (1967) y el eje Lima-Callao el 63 % del producto bruto generado por la industria del Perú.

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. ^{15/} Centrado como estuvo en la sustitución de importaciones, ese proceso fue mucho más sensible a consideraciones sobre el mercado como móvil de industrialización que al aprovechamiento de los recursos naturales. La escasez de capitales, de otro lado, acentuó la necesidad de aprovechar al máximo las economías externas que ofrecían los centros urbanos ya consolidados en forma de servicios sociales, disponibilidad de energía, medios de transporte, comunicación y otros. A estos factores se añaden, por último, otros de naturaleza más bien institucional, como la debilidad e inestabilidad de la política industrial que aconsejó la localización lo más cerca posible de los centros gubernamentales de decisión, para facilitar el acceso a las autoridades encargadas de los mecanismos proteccionistas o de fomento, la asignación de créditos, etc.

Las grandes diferencias sociales y culturales entre el gran centro urbano y el resto del país han hecho, de otro lado, más difícil sustraer de aquél el personal técnico y especializado para llevarlo a otros lugares.

Todo ello se refleja en notables diferencias en la productividad media por hombre ocupado. La más elevada se registra en la principal ciudad industrial, decrece en las demás ciudades industriales y es menor aún en el resto del país. Ello es común a todos los países de la región salvo Colombia, en que el producto por hombre ocupado no difiere apreciablemente entre los distintos centros industriales del país.

^{14/} No se dispone de datos acerca del valor agregado industrial por provincias, por lo que se ha usado la distribución de la ocupación industrial como índice del grado de concentración industrial.

^{15/} 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.

Durante el decenio de 1960, y aún antes, la política industrial de la mayoría de los países de la región incorporó entre sus objetivos el de descentralización del desarrollo manufacturero, poniéndose en vigencia una serie de instrumentos, instituciones y mecanismos tendientes a ese fin. Los motivos que llevan a una acción deliberada de esta naturaleza son de diversa índole y pueden agruparse en dos órdenes. Los que partiendo del objetivo de desarrollar ciertas regiones del país prioritariamente procuran, a través de la industrialización, valorar los recursos naturales, ampliar las posibilidades de empleo productivo, y, en ciertos casos, contribuir a consolidar ciertas zonas cuyo fortalecimiento interesa desde el punto de vista político. Las medidas correspondientes tratan, pues, de producir localizaciones diferentes de las que tomaría la iniciativa privada guiada por el principio de maximización de la rentabilidad del capital. Para ello se otorgan subsidios de diversos tipos - arancelarios, tributarios, crediticios - que persiguen compensar el mayor costo que supone para el empresario la localización en esas zonas, por la insuficiencia de los transportes y de otras economías externas, por el aislamiento de las fuentes financieras y, en general, el mayor "costo de comunicación" entre las empresas y el mercado.

Una segunda serie de motivos que lleva a la política industrial a orientar radialmente el desarrollo industrial es consecuencia lógica de los síntomas que presentan ciertos centros de no estar proveyendo efectivas economías externas. Por efecto del alargamiento de las líneas de suministro de los servicios públicos urbanos incluso el transporte, el alejamiento de las fuentes de captación de agua, etc. Sería menos costoso, desde el punto de vista de la economía en su conjunto, crear nuevos centros urbanos en torno a nuevas localizaciones, que continuar acumulando industrias en los centros urbanos tradicionales.

Durante el último decenio la mayoría de los países de la región emprendieron, con mayor o menor vigor, programas enderezados a una mayor difusión geográfica del desarrollo industrial.^{16/} En este mismo

^{16/} En el capítulo II de este informe se analizan las políticas e instrumentos regionales de desarrollo industrial puestos en práctica en diferentes países.

sentido actúa el notable progreso que han tenido los transportes y las comunicaciones internas en cada uno de los países. Los criterios adoptados y los resultados difieren mucho de un país a otro, pero los datos que han podido reunirse no cubren los años más recientes, en los que precisamente se han hecho más decididos estos esfuerzos. En todo caso no muestran, en la mayoría de los países, tendencias hacia una mayor descentralización geográfica de la actividad industrial.

Sin perjuicio del altísimo grado de centralización industrial que caracteriza a la Argentina, se aprecia en el período 1954-1963 un fortalecimiento de la actividad manufacturera de la periferia y una radicación creciente de industrias en la Provincia de Buenos Aires en desmedro de las existentes en la Capital Federal.

Es claro que las tendencias de localización no son indiferentes a la categoría de industria de que se trata. En general, el desarrollo industrial que se genera fuera de los polos o está vinculado a la existencia de ciertos recursos naturales - en cuyo caso muestra una clara especialización en el contexto nacional - o está vinculado a la existencia de nuevos mercados y se inicia, por consiguiente, con la industria liviana tradicional.

Entre el Distrito Federal y Buenos Aires se radicaba en 1964 el 70 % del producto industrial nacional, pero se generaban proporciones aún mayores (entre 80 y 95 %) de aquellos subsectores de mayor complejidad como las industrias químicas, metálicas y automotriz. Las cuatro quintas partes de la producción nacional de las industrias textiles, del vestuario y del cuero estaban también en esa zona geográfica.

La provincia de Santa Fé ha venido cobrando importancia como centro industrial (9 % del total del producto nacional en 1964). Ello se debe, principalmente, a su participación en el cordón industrial que se ha formado en la zona vecina al río Paraná entre las ciudades de Buenos Aires y Santa Fé. En él se localiza un 80 % de la producción siderúrgica y buena parte de la petroquímica nacionales. Está instalado en ella el segundo complejo petroquímico del país y también importantes industrias de papel, maquinaria, alimentos y muebles.

/La provincia

La provincia de Córdoba, por su parte, ha llegado a convertirse en un importante centro industrial en los últimos años debido al establecimiento de fábricas de automotores, tanto de ensamblaje como de piezas y partes, y de material ferroviario que han provocado una expansión de las industrias subsidiarias. La participación de esta provincia en el producto industrial nacional subió de 3.9 % en 1953 a poco más del 6 % en 1964.

En cambio, los centros industriales del interior del país (Mendoza, Chaco, Tucumán y Entre Ríos) están ligados a la transformación de productos agrícolas básicos característicos de cada una de las zonas: la vid, extractos tánicos, caña de azúcar e industrias de jugos y conservas de frutas, respectivamente.

Durante el decenio de 1950 el desarrollo industrial del Brasil estuvo muy concentrado en términos geográficos. Los sostenidos esfuerzos de descentralización iniciados a partir de 1959, tanto por iniciativa federal - con la creación de la SUDENE y, más recientemente, con el establecimiento de organismos similares para otras regiones del país (SUDAM, SUDESUL, SUDECO) - como iniciativa estadual, deben haber contribuido a crear o a fortalecer núcleos industriales periféricos. Sin embargo, dado el persistente dinamismo del triángulo industrial Sao Paulo-Río de Janeiro-Belo Horizonte, especialmente en la segunda mitad del decenio de 1960, es probable que, de disponerse de cifras, éstas no alcancen a registrar cambios muy notables en la participación de las nuevas zonas industriales en el producto manufacturero nacional.

Guanabara, el Estado de Río de Janeiro y Sao Paulo generaron, en conjunto, una proporción creciente de la producción industrial nacional entre 1950 y 1960, que llegó a 73 % en ese último año, pero Guanabara, antigua sede de la capital, perdió posición relativa frente a los Estados de Río de Janeiro y Sao Paulo.

La industria paulista está altamente diversificada e incluye la mayor parte de las instalaciones más complejas y modernas del país. En 1960 ese estado producía entre 80 y 90 % de la producción nacional de las industrias mecánica, electrónica, de maquinaria eléctrica, de productos de caucho y automotriz y más del 60 % de las industrias químicas y de papel y productos de papel.

La industria de Guanabara - segundo centro industrial de país - es muy variada pero destacan en importancia las de bebidas, tabaco, vestuario, editorial y gráfica. En Río Grande do Sul, en cambio, sobresalen la industria alimenticia (13.4 % del producto industrial nacional de la rama), la del cuero (22.7 %), y la de calzado y vestuario (16.2 %). Los estados de Minas Gerais y Río de Janeiro deben parte de su importancia industrial a la existencia de sendas industrias siderúrgicas.

Los antecedentes disponibles para México indican un creciente fortalecimiento de los polos industriales tradicionales durante el período 1950-1965. El conjunto Distrito Federal - Estado de México generó la mitad de la producción industrial del país en 1965, en comparación con un tercio en 1950.

El Estado de Nuevo Leon, con su dinámico polo industrial de Monterrey, es el tercero en orden de importancia y su crecimiento ha sido de gran magnitud. En cambio, Veracruz, Chihuahua y Coahuila no han conseguido igualar el vigoroso crecimiento de los dos grandes polos mencionados.

Se observa cierta especialización en el desarrollo industrial de algunos estados en función de la disponibilidad de recursos naturales. Se citan, entre otros, la industria de la madera en Chihuahua y Durango, la de minerales no metálicos y metálicas básicas en Nuevo Leon y las metálicas básicas en Coahuila.

Frente a la industria más diversificada de la capital, la distribución regional del resto de esta actividad en El Salvador obedece a una clara especialización. Sonsonate concentra más del 50 % de las manufacturas de minerales no metálicos, Santa Ana se destaca por las ramas de elaboración de cuero y caucho y Usulután por la industria textil.

En el Ecuador la industria fabril se concentra en dos provincias, Guayas y Pichincha, habiendo aportado entre ambas el 83 % del producto industrial nacional en 1965, aunque en los últimos diez años han empezado a surgir industrias en otras regiones. En Guayas se concentra la totalidad de la actividad petrolera y más del 50 % de la rama de tabacos, papel y cartón, minerales no metálicos, alimentos y bebidas, madera, gráficas y maquinaria.

/Pichincha, por

Pichincha, por su parte, predomina en las ramas textiles, metálicas básicas, equipo eléctrico, calzado y vestuario, muebles y química. En el resto del país, sólo destaca la provincia de Azuay que produce el 82 % del caucho y el 25 % de los cueros.

El 68 % del producto industrial del Paraguay se genera en el departamento Central, incluida la capital. Allí se elabora el 80 % del aceite de coco y el 90 % de la harina en el mayor molino del país y están situadas las tres envasadoras de carne, la fábrica de cerveza, las tres de cigarrillos, casi el total de las industrias gráficas, farmacéuticas y de jabones.

En el resto del país existen principalmente fábricas que benefician materias primas forestales y minerales. En Boquerón funcionan dos fábricas elaboradoras de extracto de quebracho, una de aceite de maní, una desmotadora de algodón y dos de productos de palo santo. En Guairá se encuentran los tres mayores ingenios azucareros (70 % del azúcar y 80 % de los alcoholes que se producen en el país) y Neembucú posee el mayor establecimiento textil del país, el de Pilar, cuya producción es aproximadamente el 80 % del total nacional. Itapuá es el principal productos de yerba mate molida y de aceite de soya y de tung.

2. Tendencias a largo plazo del sector manufacturero

La industria latinoamericana considerada en 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. (Véase el cuadro 9).^{17/} 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. En efecto, los Estados Unidos duplicaron con creces en el decenio de 1960 la tasa media del decenio de 1950, hubo apreciables aumentos en Canadá y en los países de Europa occidental (salvo en Alemania occidental que no pudo mantener las tasas extraordinarias logradas durante los primeros años de reconstrucción postbélica) y se mantuvieron los altos niveles registrados en Japón, Italia y los países de economía centralmente planificada (salvo en Checoslovaquia en el decenio de 1960).

A largo plazo se observan grandes diferencias en el ritmo de desarrollo industrial de los distintos países de la región que no guarda relación con su tamaño y, en el último decenio, ostensibles modificaciones en la evolución de la industria de algunos países.^{18/} Un grupo integrado por Brasil y México, entre los de mayor tamaño, Perú y Venezuela entre los medianos y los centroamericanos y Panamá entre los pequeños, experimentaron las más altas tasas (entre 7 y 10 % anual en promedio). Colombia se situó exactamente en el punto intermedio (6.1 % anual) y en los demás países, la actividad manufacturera creció apenas como en Haití y en Uruguay (menos de 3 % anual) o muy lentamente (Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay y República Dominicana).

^{17/} Sin embargo, en el último bienio se registra una elevación que lo sitúa en un promedio anual de 8 %.

^{18/} En ocho países se acelera el crecimiento, en seis se contrae y en dos se mantiene (para estos efectos se han considerado los cinco países centroamericanos como una unidad).

Cuadro 9
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO MANUFACTURERO
(Porcentajes)

País	1950-60	1960-65	1965-69	1960-69	1950-69	1968	1969
Argentina	4.0	5.3	3.7	4.6	4.3	7.9	7.9
Brasil	9.2	3.8	9.6	6.3	7.8	13.2	10.8
México	6.2	7.9	9.1	8.4	7.2	8.7	7.8
<u>Grupo andino</u>	5.1	7.0	5.1	6.2	5.6	4.3	4.5
Bolivia	0.5	6.9	6.4	6.6	3.4	5.9	5.6
Colombia	6.5	5.6	5.9	5.7	6.2	6.1	7.5
Chile	3.3	7.3	4.2	5.9	4.5	2.1	3.5
Ecuador	4.7	6.5	4.1	5.4	5.0	3.8	4.8
Pará	7.3	8.9	5.6	7.4	7.3	5.1	1.9
<u>Conjunto de países centroamericanos</u>	5.8	9.0	8.5	8.8	7.2	8.3	6.2
<u>Otros países</u>							
Uruguay	3.9	1.1	1.8	1.4	2.7	4.7	5.0
Venezuela	9.7	9.0	4.3	6.9	8.3	5.9	4.4
Haití	2.7	2.7	3.0	2.8	2.8	1.3	4.0
República Dominicana	7.4	2.4	8.1	2.2	4.8	3.4	9.4
Panamá	8.7	12.6	11.3	12.0	10.0	10.3	12.1
Paraguay	1.9	6.1	5.2	5.7	3.7	5.6	5.5
América Latina a/	6.0	5.8	6.7	6.2	6.1	8.6	7.7
<u>Países industrializados</u>				(1960-68)	(1950-68)		
Alemania occidental	10.2	5.9	...	5.0	7.8	10.8	...
Canadá	4.1	8.0	...	7.0	5.0	5.1	...
Dinamarca	3.5	6.2	...	5.3	4.9	3.9	...
Estados Unidos	2.3	6.5	...	6.4	3.7	7.3	...
Francia	5.2	6.8	...	6.4	5.8	4.5	...
Italia	7.8	6.6	...	7.0	7.9	8.2	...
Japón	15.7 ^{b/}	13.9	...	16.1	16.0 ^{c/}	23.0	...
Noruega	3.6	5.9	...	5.5	4.6	2.4	...
<u>Algunos países de economía centralmente planificada d/</u>							
Checoslovaquia	8.4	3.1	...	4.2	6.9	6.6	...
Hungría	6.8	7.7	...	7.6	7.9	5.2	...
Polonia	9.8	8.6	...	8.4	9.0	9.4	...
Rumania	12.7	13.7	...	13.1	13.0	12.5	...
Unión Soviética	9.1	9.0	...	9.2	9.2	9.0	...

Fuentes: Para países de América Latina, CEPAL a base de informaciones oficiales de los países. Para otros países: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics*, 1969.

a/ Excluye Barbados, Cuba, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago.

b/ Corresponde al período 1953-60.

c/ Corresponde al período 1953-68.

d/ Comprende toda la actividad industrial: minería, manufacturas, electricidad y gas.

/Esas tendencias

Esas tendencias se alteran, en cierta medida, si se toma como punto de referencia sólo el último decenio. Destaca entonces el cambio de signo experimentado por la industria boliviana, que de una situación de estancamiento durante el decenio anterior logra un ritmo sostenido de alrededor de 6 % anual en 1960-1969, y México consolida aún más su vigoroso crecimiento industrial. En el Brasil, el sector industrial, que había sido el determinante de la gran expansión de la economía en la postguerra presentó un punto de inflexión en 1962 y entró en una franca curva depresiva al año siguiente que duró hasta 1966, en consonancia con las condiciones económicas por las que atravesó el país en ese lapso, caracterizado por fuertes fluctuaciones, y contracciones absolutas en 1963 y 1965. A partir de entonces la industria ha tenido una evolución muy dinámica - con tasas sin precedentes en 1968 y 1969 que parecen mantenerse en 1970 - ligada fundamentalmente a la consolidación y ampliación de las ramas metalmeccánicas y química.

Chile logró salir del estancamiento que caracterizó a su industria en el decenio de 1950, pero a fines del decenio de 1960 volvió a esa situación. En el Perú ha aflojado el ritmo de la actividad industrial en los dos últimos años, en contraste con las altas tasas de expansión logradas en casi todo el período de postguerra. En 1968 y 1969 el Uruguay pudo superar la falta de dinamismo industrial que lo había caracterizado. En Paraguay triplicó su tasa media de expansión, y Panamá, que también la había elevado, seguía registrando en todo el decenio de 1960 el ritmo más alto de crecimiento industrial de la región.

3. Principales determinantes del avance industrial

A largo plazo la industria de un país está sujeta a la acción de factores estimulantes y factores restrictivos que limitan su desarrollo y le imprimen determinadas características. Los 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, sin perjuicio de que una política industrial - y una política económica general - con claridad de objetivos y eficientemente articuladas a un conjunto de instrumentos que aseguren su ejecución, puedan llevar el desarrollo industrial más allá del que garantizarían las "tradicionales" fuentes dinámicas de crecimiento interno.

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.

Los aumentos del grado de industrialización son más pronunciados en los tramos de ingresos más bajos (hasta 400 dólares por habitante), se mantienen en una especie de meseta en los tramos intermedios, y vuelven a ser sensibles en los tramos más altos (sobre los 700 dólares por persona). (Véase el cuadro 10.) Lo anterior parece indicar que la elasticidad-ingreso del crecimiento industrial es mucho mayor en los países que inician el proceso de industrialización, pero una vez cubierto el período de sustitución fácil de importaciones, la evolución industrial se hace más pausada y problemática. La consolidación del parque industrial y la incursión en los sectores más complejos que implican generalmente considerables economías de escala supone la existencia de condiciones de despegue económico que generalmente se reflejan en niveles de ingreso que sobrepasan holgadamente los niveles de subsistencia.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: ASOCIACION ENTRE EL INGRESO MEDIO POR HABITANTE
Y EL GRADO DE INDUSTRIALIZACION, 1965-69

Países latinoamericanos según tramos de ingreso (Producto interno bruto por habitante en dólares ^{a/})	Grado de industrialización (porcentajes ^{b/})
I Menos de 200	13.1
II 201 - 300	16.9
III 301 - 400	21.7
IV 401 - 700	22.1
V 701 y más	29.2

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

- a/ I Bolivia, República Dominicana, Haití.
II Ecuador, Honduras, Paraguay.
III Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, Nicaragua.
IV Costa Rica, Chile, México, Panamá, Uruguay.
V Argentina, Venezuela.

b/ Promedios ponderados de los grados de industrialización de los países en cada tramo.

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 el cuadro 11 y el gráfico II.)

Además del agudo contraste que arroja la comparación entre Argentina y Venezuela, países con los más elevados niveles de ingreso medio por habitante ^{19/} en el período 1965-1969, pero cuyo grado de industrialización difiere radicalmente: 35 % y 13 % respectivamente, destacan algunas situaciones en los tramos intermedios de ingreso. En el tercer tramo (301-400 dólares por persona) están ubicados, por ejemplo, Brasil, que tiene un grado de industrialización de 24 %, junto a Guatemala y Nicaragua que han logrado sólo un 13 %; en el cuarto tramo (401-700 dólares por persona), está Chile, que supera por amplio margen a los demás países en cuanto a su grado de industrialización, no obstante que dentro del mismo tiene un ingreso medio por persona inferior al de Uruguay, México y Panamá.

Al agrupar los países por grados de industrialización (gráfico II y segunda parte del cuadro 11) vuelven a advertirse algunos casos de falta de correspondencia entre las dos variables que se estudian. En los dos primeros estratos, Venezuela y Panamá figuran con grados de industrialización muy inferiores a los que cabría esperar en función de su ingreso por habitante.

En el tramo intermedio (industrialización entre 18 % y 21 %), sólo el Paraguay aparece algo fuera de la línea, con un grado de industrialización superior al que cabría esperar, lo que se explica por el predominio de las semimanufacturas en el sector industrial de ese país, sobre todo productos de origen agropecuario con escaso grado de elaboración. En el cuarto tramo destaca, por la misma razón, el Brasil, que alcanza niveles de industrialización marcadamente superiores a los que cabría esperar de su ingreso por habitante.

^{19/} 850 y 720 dólares constantes de 1960, respectivamente.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: GRADO DE INDUSTRIALIZACION Y NIVELES DEL INGRESO MEDIO POR
 HABITANTE Y POR PAIS, 1965-69

(Grados de industrialización en porcentajes; niveles de ingreso por habitante en dólares de 1960)

Países agrupados por tramos de ingreso y su correspondiente grado de industrialización	Grado de industrialización (%)	Países agrupados según el grado de industrialización y su correspondiente nivel de ingreso por habitante	PIB por habitante (dólares de 1960)
<u>Menos de 200</u>		<u>Menos de 14</u>	
Haití	14	República Dominicana	197
Bolivia	13	Guatemala	320
República Dominicana	13	Venezuela	720
		Nicaragua	303
<u>200 - 300</u>		Bolivia	179
Honduras	15	Haití	89
Paraguay	19		
Ecuador	17	<u>15 - 17</u>	
		Honduras	226
<u>301 - 400</u>		Panamá	596
Nicaragua	13	Ecuador	281
Brasil	24		
El Salvador	18	<u>18 - 21</u>	
Guatemala	13	El Salvador	310
Colombia	18	Colombia	343
Perú	21	Paraguay	256
		Costa Rica	483
<u>401 - 700</u>		Perú	381
Costa Rica	20		
Chile	26	<u>22 - 26</u>	
México	22	México	593
Panamá	17	Uruguay	644
Uruguay	22	Brasil	309
		Chile	583
<u>700 y más</u>		<u>27 y más</u>	
Argentina	35	Argentina	844
Venezuela	13		

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

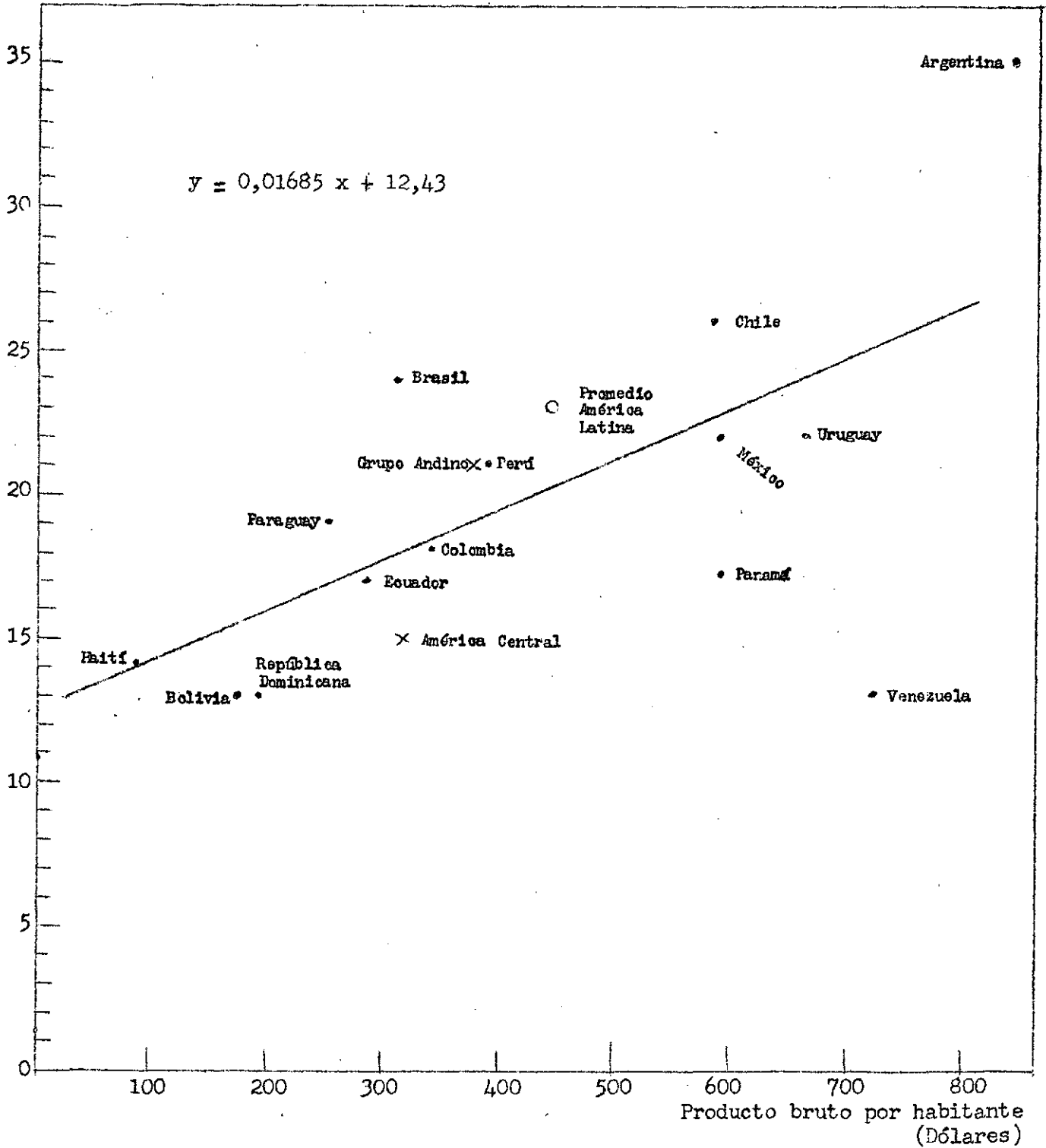
/Gráfico II

Gráfico II

AMERICA LATINA : GRADO DE INDUSTRIALIZACION
Y PRODUCTO BRUTO POR HABITANTE, 1965-69

Escala natural

Grado de industrialización
(Porcentajes)



/En lo

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 aquella. Por ejemplo, no hay duda de que, dado un nivel de ingreso parecido de dos países, si en uno de ellos la población es varias veces mayor, esta variable explica una parte importante de las diferencias de industrialización. Este es el caso, por ejemplo, del Brasil y El Salvador (grados de industrialización 24 y 18 %, respectivamente) ambos con un nivel de ingreso por habitante de 310 dólares,^{20/} pero el primero con una población 27 veces superior.

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. Por ello, no obstante que el Brasil tiene un ingreso medio por habitante inferior a la mitad del de México y de apenas la tercera parte del de la Argentina, su grado de industrialización es algo mayor que el del primer país, y sus sectores químico y siderúrgico tienen una importancia relativa mayor que la de los mismos sectores en esos dos países. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

Cuando las diferencias en la variable demográfica no son tan significativas, como por ejemplo entre Guatemala y El Salvador (5.2 y 3.4 millones), son otros los factores que prevalecen. De hecho, pese a que ambos países además tienen casi el mismo ingreso medio por habitante (entre 310 y 320 dólares anuales en el período 1965-1969) en el de menor población, el sector industrial, contrariamente a lo que cabría derivar de la consideración de esta sola variable, la industria tiene una importancia mucho mayor en la economía que en el país más poblado (18 % y 13 %, respectivamente).

De mayor influencia que el tamaño de la población parece ser un distribución urbano-rural. Se aprecian una acentuada correlación positiva entre la proporción de población que vive en las ciudades y el desarrollo relativo de la industria. Lo anterior parece bastante lógico ya que, dados los contrastes que generalmente existen en los niveles urbanos y rurales

^{20/} Promedio 1965-1969; dólares de 1960.

de ingreso, la gran masa del mercado consumidor de manufacturas se ubica en las ciudades y, por consiguiente, a mayor grado de urbanización debe corresponder una demanda más dinámica de productos industriales.

La relación entre esta variable independiente y el grado de industrialización de los países de la región puede describirse como una línea ascendente que se inicia con Guatemala (urbanización 30 %, industrialización 13 %), continúa con los siguientes países, Costa Rica (33 % y 14 %), El Salvador (38 % y 17 %), Panamá (50 % y 17.6 %), México (62 % y 22.2 %), Chile (71 % y 26 %) y concluye con Argentina (78 % y 35.4 %). (Véase el cuadro 12 y el gráfico III.) Nuevamente Venezuela y Uruguay aparecen fuera de la línea. En el primer caso el alto grado de urbanización (superior a 70 %) no se traduce en un avance industrial correlativo. Por las características especiales de las relaciones externas de Venezuela y por su distribución dispareja del ingreso se registra entre los estratos urbanos una elevada elasticidad-ingreso de demanda de importaciones.^{21/}

Que el elevado grado de urbanización uruguayo no se traduzca en un grado concomitante de industrialización (según la evolución de ambas variables en la mayoría de los países latinoamericanos) se podría explicar por la limitación que ha significado para el avance industrial ulterior la pequeñez del mercado de ese país.

El conjunto de las dos variables analizadas - ingreso por persona y población - determinan el mercado interno. El cuadro 3 que aparece al comienzo de este capítulo confirma la asociación que cabe esperar, a grandes rasgos, entre éste y el grado de industrialización. Argentina, Chile y Uruguay - países que alcanzaron los mayores niveles de ingreso por habitante de la región antes de la crisis de los años 30 y que, por tal motivo iniciaron antes su industrialización - tienen, con relación a los demás países de la región, un sector manufacturero proporcionalmente más grande que el que les correspondería estrictamente por la magnitud absoluta de su mercado interno.

^{21/} Las importaciones venezolanas por habitante triplican a las de Argentina y Perú, cuadruplican a las de México, son ocho veces mayores que las del Brasil y están al nivel de las de Estados Unidos, en donde el ingreso por habitante es cinco veces más alto que en Venezuela.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: POBLACION Y GRADO DE INDUSTRIALIZACION

	Población (miles de personas)			Población urbana (porcentaje)			Grado de industrialización (porcentaje)		
	1950	1960	1969	1950	1960	1970 ^{a/}	1950	1960	1969
Argentina	17 085	20 850	23 982	65	73	78	29.4	32.2	35.4
Brasil	52 326	70 327	90 633	31	40	48	16.7	22.8	24.4
México	26 640	36 046	48 995	46	54	62	18.9	19.4	22.2
Grupo andino	31 876	41 603	54 512	...	...	...	16.8	18.7	21.0
Bolivia	3 013	3 696	4 546	26	30	36	11.7	11.8	13.3
Colombia	11 629	15 877	21 407	35	46	56	14.4	17.3	18.4
Chile	6 058	7 683	9 559	56	64	71	22.1	23.2	26.0
Ecuador	3 207	4 323	5 829	27	36	48	16.0	15.7	17.0
Perú	7 969	10 024	13 171	31	39	49	14.7	17.9	22.0
<u>Centroamérica</u>	<u>8 200</u>	<u>10 963</u>	<u>14 547</u>				<u>11.0</u>	<u>12.5</u>	<u>16.1</u>
Costa Rica	849	1 233	1 731	29	31	34	15.0	16.2	20.5
El Salvador	1 922	2 512	3 326	28	31	38	12.8	13.5	18.1
Guatemala	2 907	3 868	5 034	24	27	30	10.0	10.7	13.2
Honduras	1 389	1 849	2 496	17	21	28	8.6	12.1	15.6
Nicaragua	1 133	1 501	1 960	28	34	39	9.0	10.9	14.3
<u>Otros países:</u>									
Uruguay	2 198	2 542	2 854	67	74	79	17.7	21.2	22.3
Venezuela	5 330	7 741	10 401	49	63	72	8.8	10.7	13.1
Haití	3 380	4 138	5 095	10	12	18	11.3	12.3	13.8
República Dominicana	2 303	3 129	4 200	22	29	38	12.0	14.1	12.6
Panamá	765	1 021	1 361	35	42	50	8.4	12.8	17.6
Paraguay	1 337	1 740	2 336	28	30	35	18.6	17.3	19.1
<u>Total</u>	<u>151 440</u>	<u>200 100</u>	<u>258 916</u>	<u>39</u>	<u>47</u>	<u>54</u>	<u>19.5</u>	<u>21.8</u>	<u>23.9</u>

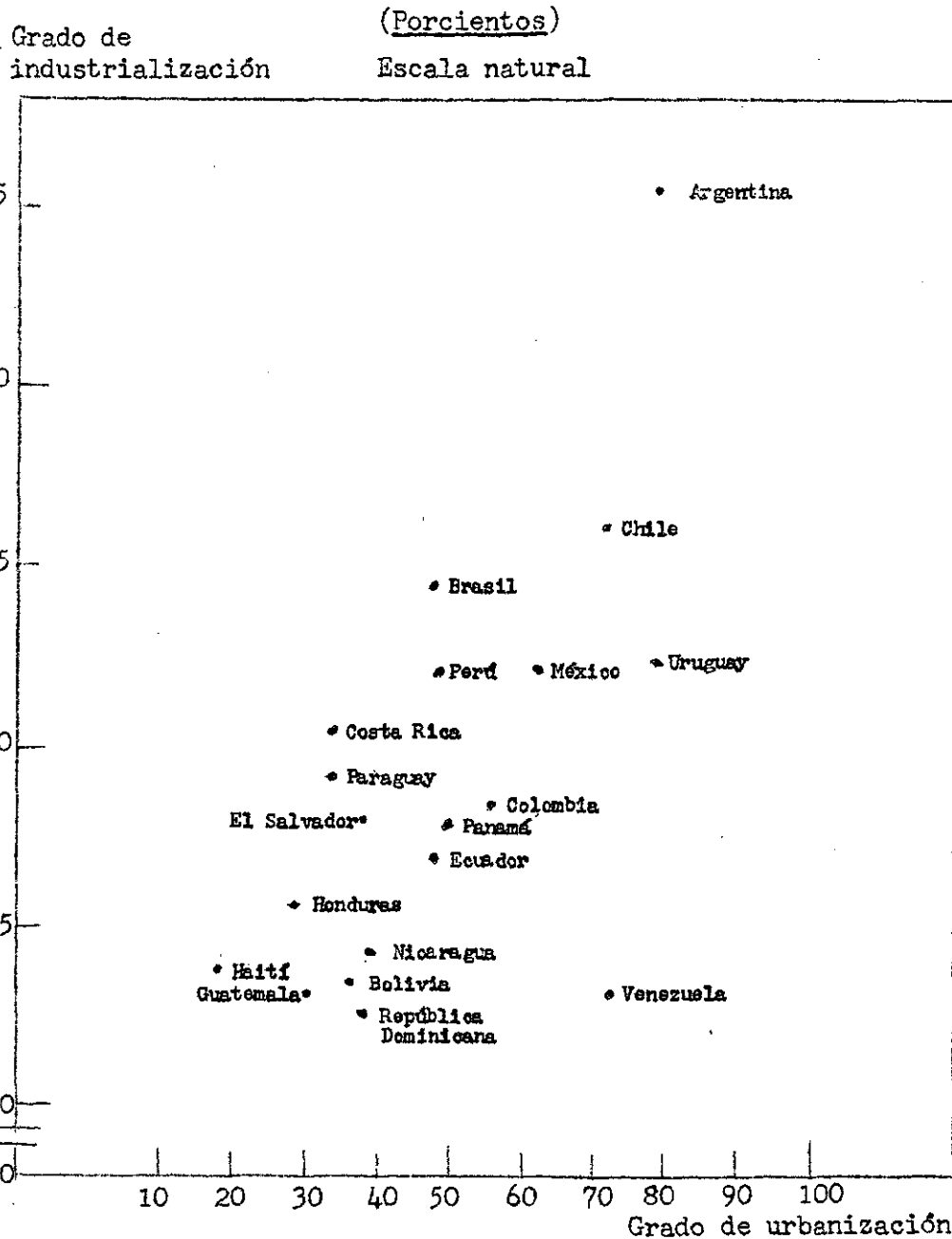
Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

a/ Estimaciones.

/Gráfico III

Gráfico III

URBANIZACION Y DESARROLLO INDUSTRIAL, 1969



Nota: Las cifras del grado de urbanización corresponden a estimaciones para el año 1970

/Determinada magnitud

Determinada magnitud del mercado total puede hacer posible un desarrollo industrial más acelerado, más lento o distinto según sea la estructura interna de ese mercado. De dos países con mercados idénticos aquél con una distribución del ingreso más equitativa tendrá más posibilidades de lograr un mayor crecimiento industrial y mejores niveles de eficiencia en su producción manufacturera.^{22/}

Publicaciones recientes de la CEPAL ^{23/} muestran que la distribución del ingreso en América Latina es bastante desigual. Los coeficientes de concentración del ingreso de algunos países de América Latina, con excepción de Argentina, son más altos que los de los países industrializados.^{24/} Así, en éstos oscilan entre 0.35 y 0.45, los de los países de América Latina para los que se dispuso de información, van desde 0.48 (Argentina y Colombia) hasta 0.58 (Brasil). (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Al comparar estos coeficientes con los correspondientes grados de industrialización, se aprecia una correlación de signo negativo. En los Estados Unidos, el Reino Unido, los Países Bajos y Noruega a un coeficiente de concentración de 0.35 a 0.45 corresponde una participación industrial en el producto de 28 % a 32 %. En los países latinoamericanos para los que se dispuso de información, a un coeficiente invariablemente más alto (0.48 a 0.58) corresponden grados de industrialización que fluctúan entre 13 y 24 %. Argentina, con la estructura más equitativa de distribución

^{22/} En esta sección sólo se alude al efecto de la distribución del ingreso sobre la demanda. No debe dejarse de lado, sin embargo, la consideración de esta variable sobre la tasa de acumulación de capital, aunque en este sentido las relaciones que se han advertido no son del todo claras.

^{23/} Véase, entre otros, CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1968, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S70.II.G.1, Nueva York 1969, capítulo I.

^{24/} El coeficiente de concentración del ingreso es una medida aproximada de la desigualdad global de la distribución del ingreso de un país; la reducción de ese coeficiente significa un mejoramiento en la distribución.

del ingreso entre los países de la región, muestra también el coeficiente más elevado de industrialización. En el extremo opuesto parece situarse Venezuela.^{25/}

Esta es una simple constatación que no pretende afirmar que exista efectivamente una relación de interdependencia entre ambas variables. La influencia de la distribución del ingreso en la dinámica industrial es un tema de extraordinaria importancia, al que deberán dedicarse futuras investigaciones.

^{25/} Las cifras se refieren a 1960 o a un año cercano y sólo fue posible disponer de ellas para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela.

Capítulo II

LA POLITICA INDUSTRIAL

I. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA INDUSTRIAL LATINOAMERICANA

1. Introducción

En este capítulo 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 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 influencia creciente del sector manufacturero en las economías latinoamericanas y la conciencia del papel que éste puede representar en la solución de los problemas del desarrollo ha instado a varios países a racionalizar el proceso industrial. La falta de visión a largo plazo y la relativa pasividad que caracterizaron a la política industrial

/pretérita de

pretérita de la mayoría de los países de la región no fue óbice para que la industria naciera y se expandiera, pero, por las modalidades con que ello ocurrió, no se alcanzaron los objetivos que se le atribuían a la industrialización en la solución de ciertos problemas del desarrollo económico. La solución de esos problemas aparece ahora como denominador común en la política industrial de diversos países de la región.

La política industrial habría sido el resultado de un conjunto de medidas y acciones de efecto directo o indirecto sobre el sector manufacturero que se habían tomado muchas veces con carácter circunstancial, otras atendiendo a objetivos más generales que el industrial o a la solución de problemas específicos de ciertas zonas geográficas. Al no establecerse objetivos claramente definidos en cuanto al papel de la industria y al tipo de desarrollo manufacturero que se esperaba alcanzar difícilmente las acciones y medidas aplicadas que integraban la "política industrial" podrían haber constituido un todo coherente. Tampoco era muy diferente la situación en los países que incorporaron el principio de la planificación a la política económica general, por falta de definición e instrumentación de una clara política industrial, articulada a los objetivos generales de aquélla.

Los esfuerzos recientes que se realizan en la región tienden a corregir esta situación y al insertar la política industrial en la política económica general reconocen el carácter interdependiente de ambas. Las transformaciones que se esperan alcanzar en la industria están condicionadas, pues, al éxito que se logre en la modificación de las variables del proceso económico y éstas dependen, a su vez, de la medida en que el sector industrial desempeñe el papel que le cabe en una economía en crecimiento.

La política industrial reciente de los países de la región se preocupa preferentemente 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.

A las preocupaciones anteriores se agrega otra de diferente carácter, y es la relativa a la tendencia reciente a la extranjerización de la industria latinoamericana. Aunque en algunos casos la empresa internacional puede no estar reñida con los objetivos de la política industrial nacional, ha ocurrido que, por falta de articulación, las inversiones de firmas extranjeras se han dado en magnitudes, en condiciones o en sectores industriales que pueden no ser los más deseables desde el punto de vista de la política industrial nacional. Las decisiones en aspectos tan importantes como monto de las inversiones, localización y tecnología, se toman fuera del país y en función del interés de las empresas, que muchas veces planifican su producción en escala mundial.

El grado de autonomía de la política industrial nacional tenderá, en consecuencia, a contraerse a medida que aumenta la gravitación de esas empresas en el sector manufacturero nacional.

A diferencia del aislamiento que caracterizaba a las inversiones extranjeras cuando predominaban las dedicadas a la explotación de recursos naturales, las que se realizan en el sector manufacturero se hallan mucho más integradas en el sistema económico nacional y gozan de las franquicias otorgadas a las actividades locales. Los niveles de protección acordados a las industrias nacionales se traducen, para las empresas foráneas residentes, en ganancias que se transfieren al exterior sin una contrapartida de divisas.^{1/} Esa mayor integración con el sistema interno que caracteriza a la nueva empresa foránea - que hace cada vez más difícil distinguir entre los grupos extranjeros y los nacionales a ella asociada - amplía su radio de influencia interna.

^{1/} La mayor parte de la producción generada por las inversiones extranjeras en el sector industrial está destinada al mercado interno. No obstante, en la ampliación de las exportaciones manufactureras que está teniendo lugar en años recientes en algunos países de la región esas empresas tienen un papel protagónico. La empresa internacional tiene mayor aptitud para exportar porque puede cumplir las especificaciones exigidas por el mercado internacional; conoce las técnicas de venta y las particularidades de dicho mercado y tiene mayor capacidad financiera. Las empresas internacionales radicadas en el Brasil elevaron de 39 % a 43 % su participación de la exportación de manufacturas de este país entre 1967 y 1969.

Para las inversiones extranjeras son atractivas las posibilidades de sustitución de importaciones que ofrece el mercado interno, sobre todo el de los países más grandes de la región. Por otro lado, esos mismos países, para franquear nuevas etapas del proceso sustitutivo, otorgan o amplían las franquicias para la radicación de esas inversiones con lo cual crecen rápidamente en muchos sectores mucho más que las empresas nacionales. Así pues, el propósito de lograr una mayor autonomía industrial mediante el avance del proceso de sustitución se ha traducido en la creación de importantes sectores que funcionan relativamente desvinculados de los objetivos y estrategias de los programas nacionales de desarrollo; es decir, paradójicamente, la autonomía de la política industrial ha venido debilitándose en función del propio avance del sector.

Tampoco se ha logrado así aliviar las limitaciones externas que afectan a gran número de los países de la región, ya que esos sectores no se han orientado preferentemente a la exportación, han dado mayor rigidez a la estructura de las importaciones y han originado remesas crecientes al exterior por pago de facturas. El peso relativo de la empresa internacional varía de uno a otro país y de un sector a otro, pero, en general, tiende a ser mayor en los países más industrializados de la región, que son también los de mercado más amplio.

El conjunto de problemas y situaciones - del cual las relaciones con las empresas internacionales forman una parte - tiene una importancia variable, según el país y la etapa de desarrollo industrial que haya alcanzado.

El análisis de la evolución que ha tenido la política industrial de diversos países de la región muestra que la necesidad, vigencia y efectividad de la política industrial se acentúan a medida que se superan las primeras etapas del desarrollo. El propio proceso de industrialización, que ocurrió en forma más o menos espontánea, tendió a generar o acentuar ciertos problemas que terminaron por hacerle perder dinamismo - concentración geográfica creciente, ineficiencia derivada de la política arancelaria vigente, falta de integración interindustrial, uso de técnicas inadecuadas - que llevaron a modificar la política, para orientarla hacia la solución de esos problemas.

No siempre ha habido en América Latina esa correspondencia entre problemas y políticas. Países con muy diferente grado de industrialización han aplicado instrumentos de política industrial bastante semejantes, tanto en cuanto a modalidades de operación como a la ponderación relativa que ha tenido cada uno. Naturalmente ha sido también distinta la reacción del sistema económico. Los incentivos tributarios para la revalorización de activos y los reintegros tributarios con fines de fomento a la exportación, por ejemplo, son comunes a casi todos los países de la región, pero parecen surtir efectos diferentes en cada uno. Medidas como estas, que son más o menos específicas, parecen tener mayor influencia en los países más industrializados; en cambio, en los de menor desarrollo relativo el avance manufacturero parece depender en mayor medida de la política económica general, lo que estaría indicando que en estos países hay un menor campo de maniobra para la política industrial o que está más supereditada a la política económica general. La industrialización de los países de menor desarrollo relativo depende de manera casi absoluta de la evolución del conjunto de la economía (lo que ocurre en el sector externo, las modalidades del proceso de urbanización, las tendencias de la estructura distributiva, la medida en que la población agrícola se incorpora al mercado monetario, etc.).

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 industrial, 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.

En otros casos, países de moderado o incipiente avance industrial han adoptado - con notable ineficacia - instrumentos de fomento relativamente complejos que repiten, a veces, fórmulas que se aplican en países en etapas más avanzadas. Los países latinoamericanos que han alcanzado un mayor grado de industrialización tienden a incorporar, en medida creciente, instrumentos más específicos en su política industrial. La protección se torna más flexible, diferenciada y, en general, se sitúa

/en niveles

en niveles menos elevados y comienza a ceder el paso a otros instrumentos más susceptibles de aplicarse discrecionalmente en función de prioridades industriales o de objetivos determinados.

A largo plazo, la política proteccionista ha venido haciéndose más selectiva y los aranceles medios han decrecido. Así ha sucedido en la Argentina, Brasil y México. Esta asociación positiva entre el grado de industrialización y el decrecimiento de la protección como instrumento de política industrial, que se aprecia en el análisis histórico de cada país, no se observa al comparar a los distintos países de la región en un momento determinado. (Por ejemplo, los niveles de protección de Chile y Argentina parecen ser mayores que los del Perú o de los países centroamericanos, siendo los grados de industrialización bastante más altos en los primeros.) En el pasado no predominaron los criterios de eficiencia del aparato productivo cuando se establecieron o revisaron los niveles arancelarios. Esta aparente paradoja - pues la protección puede considerarse como el instrumento principal de la antigua política industrial - se explica por el hecho que el arancel sigue dependiendo de la política económica general y, más concretamente, de la situación y tendencias del balance de pagos y al comparar a distintos países entre sí se observa que influyen más en ellos las características de sus relaciones externas que el grado de industrialización alcanzado.

La participación de un país en un proceso de integración lo obliga a redefinir su política industrial. Si bien no hay razón para que los objetivos que se asignen al desarrollo industrial en una política nacional sean diferentes de los que se propondría ese mismo país al participar en un sistema de integración (aunque podrían tornarse más ambiciosos), es indudable que pueden variar considerablemente la forma y el plazo en que se alcancen. Una política industrial regional facultará al país para lograr metas de desarrollo industrial que difícilmente alcanzaría por su cuenta, pero que podrían significar un ordenamiento diferente en las prioridades industriales nacionales. En su determinación entrarán a pesar otros factores, como el aprovechamiento de ventajas relativas con relación a los demás países, o ciertos objetivos que son

/propios de

proprios de la integración, como el logro de un crecimiento industrial regional que atenúe las diferencias en el grado de industrialización de los países miembros o el que se refiere al fortalecimiento de la posición externa del grupo.

La política industrial nacional y el conjunto de instrumentos que la componen deberán ajustarse, pues, para que el país puede aprovechar las potencialidades que se derivan de la integración y para que la industria nacional goce de incentivos que estén en armonía con los que existen en los demás países que participan en el proceso. El hecho que más debe pesar en la necesidad de reajustar la política industrial interna es, probablemente, el que deriva de las variaciones en el sistema de protección a que ha estado sujeta la industria interna. Ello resulta de un lado del desmantelamiento arancelario de la zona de integración (cosa que en algunos sistemas como el de la subregión andina se aspira a lograr en un plazo reducido, y mediante un proceso automático), y, del otro, del establecimiento de un arancel externo común. Al establecerse los nuevos niveles de protección respecto al resto del mundo la política industrial nacional deberá tratar de evitar los efectos nocivos sobre los niveles de eficiencia y competitividad de diversos sectores industriales que tuvieron en el pasado una sobreprotección indiscriminada.

Frente a la pérdida de importancia relativa del instrumento que tradicionalmente representaba el principal papel en el desarrollo industrial, los demás instrumentos empiezan a figurar prominentemente en la política industrial de los países que se integran. La disponibilidad más amplia de recursos financieros, los incentivos tributarios y la ampliación de las economías externas, permitirán a las empresas industriales enfrentar con mejores posibilidades de éxito la competencia de los demás países. Pero junto a estos instrumentos pasan a tener importancia similar, o aún mayor, las medidas orientadas a modificar la situación "interna" de las empresas y que influyen en sus altos costos: hay que modificar las condiciones de la oferta (reconversión de industrias, racionalización, consolidación y modernización).

/Concomitantemente con

Concomitantemente con el ajuste y reformulación de los instrumentos de fomento y protección, los países que se integran tendrán que desplegar esfuerzos para armonizar sus estrategias nacionales de desarrollo industrial e incorporar en ellas ciertos objetivos que sólo podrán alcanzarse con el proceso de integración. Estos ajustes deberán ser tanto mayores cuanto más importancia se le conceda a la programación industrial en el sistema de integración, pues en el régimen de integración, mientras más amplia sea el área de decisión conjunta, mayor parte de la industrial nacional dependerá para su desarrollo de una escala de prioridades regionales. Puede haber plena coincidencia entre los objetos nacionales y regionales, pero las vías (instrumentos) para lograrlos y la determinación de prioridades corresponden a dos esferas de decisión diferentes.

Por ejemplo, el acuerdo de integración subregional andino plantea varios objetivos que podrían traducirse en tres metas y a la vez requisitos para garantizar la viabilidad y la dinámica del proceso de integración industrial. El primero se refiere a reducir las diferencias de desarrollo entre los países miembros; el segundo, a contribuir a solucionar los problemas específicos y particulares de cada país, incluidos el incremento de la ocupación, el grado de desarrollo industrial, la investigación tecnológica, y la dotación de infraestructura. El tercer objetivo se refiere a la aspiración de mejorar la posición de los países y de la subregión en su conjunto desde el punto de vista del sector externo. Es natural que por tratarse de objetivos predominantemente industriales y que atañen tanto a la solución de problemas nacionales como a aspiraciones del conjunto de la subregión, su cumplimiento sea más factible en la medida en que se logre concertar la política industrial regional con la política industrial nacional. Sin embargo, parecería que hubiera necesidad primero de aclarar si un país puede actuar con decisión y racionalidad en un proceso de integración regional sin haber antes definido los objetivos y estrategia de su desarrollo industrial interno. La misma pregunta cabría formularse en relación con los instrumentos. Por ejemplo, si un país no cuenta con instrumentos para orientar sus inversiones industriales

- públicas y privadas - según ciertas prioridades, sería lógico pensar también que tampoco podría hacerlo con sus inversiones en proyectos de integración.

Sin embargo, los hechos muestran que en muchos casos los países no están dispuestos a esperar una definición más o menos acabada de su estrategia industrial nacional para embarcarse en el proceso de integración. De un lado, las ventajas de la ampliación del mercado son demasiado obvias; del otro, al hacerlo, los países se han visto compelidos a definir con celeridad ciertos objetivos nacionales básicos en materia industrial. No es de extrañar, a este respecto, que casi todos los esfuerzos realizados en cuanto a la definición de una política industrial nacional hayan ocurrido justamente en años recientes y en íntima relación con la puesta en marcha del proceso de integración, y no a la inversa.

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 de América Latina. Sus primeros intentos de industrialización datan de fines del siglo pasado y antes ya de la crisis del decenio de 1930 habíase consolidado un sector industrial importante, al amparo del alto ingreso por habitante generado por el auge de las exportaciones - sobre todo antes de la primera guerra mundial - y el rápido e intenso proceso de urbanización concomitante. A los factores de estímulo del lado de la demanda se agregan los que, desde el punto de vista de la producción industrial, significan la incorporación de personal calificado, técnicas productivas y capacidad empresarial derivada.

La industria nacional sorteó sin trastornos demasiado graves la crisis de 1930. A partir de entonces el proceso industrial argentino se caracterizó por un persistente crecimiento y diversificación del producto manufacturero que continuó durante y después de la segunda guerra mundial, pero sin llegar a los ritmos de crecimiento de las etapas anteriores a la crisis. En periodos más recientes, sin embargo, el crecimiento de la industria ha sido muy variable y más bien moderado (4.6 % anual, en promedio, durante el presente decenio).

/La política

La política industrial argentina, analizada a partir del conjunto de instrumentos de promoción mediante los cuales se llevó a cabo, muestra dos etapas que tienen relación con el curso seguido por su industrialización; la primera, que concluye a fines del decenio de 1950, en la que se desarrollan y consolidan las industrias de bienes de consumo, y la otra, en la que se despliegan esfuerzos encaminados al desarrollo de las industrias de bienes intermedios y de capital, y al fomento de las exportaciones de manufacturas.

Durante gran parte de la primera etapa, la política industrial fue fundamentalmente pasiva, proteccionista y poco selectiva. Descansaba en la aplicación de tres instrumentos básicos: el crédito bancario, las franquicias aduaneras para el fomento de ciertas industrias, y el control de las importaciones competitivas. El conjunto de instrumentos y acciones del gobierno no parecen haber formado parte de una clara política industrial ni en cuanto a sus objetivos ni a su implementación y los instrumentos de protección fueron la pieza fundamental. Predominaban los que tenían relación con el control de las importaciones, entre otros, además del arancel aduanero, las restricciones cuantitativas, los depósitos previos, el control de divisas y la aplicación de tipos múltiples de cambio.

La creciente pérdida de dinamismo que experimentó el sector industrial en los años que siguieron a la segunda guerra mundial hizo que se realizaran, aun en esta etapa, intentos para estimular el fortalecimiento de ciertas industrias y la instalación de nuevas. Se promulgó así un régimen de promoción y protección a las industrias consideradas de interés nacional - definidas como las que utilizaran materias primas nacionales, produjeran artículos de primera necesidad e interesaran a la defensa nacional - que estuvo vigente durante trece años. Para ello se establecían exenciones de derechos aduaneros, cuotas de importación, facilidades para la obtención de permisos de cambio, etc., que se complementaron con otras medidas de fomento: créditos bancarios, creación del Banco Industrial, liberación de impuestos y nuevas disposiciones respecto al capital extranjero.

/Durante este

Durante este período se elaboraron sucesivamente tres planes de desarrollo ^{2/} en los que se atribuía importancia destacada a la promoción industrial; en los dos últimos, además de establecerse como objetivo la conducción de la actividad industrial por parte del Estado, se postula el desarrollo y consolidación de las industrias básicas y la descentralización de la actividad industrial. Sin embargo, dichos planes, por no disponer de un ordenamiento normativo concreto traducido en un régimen legal que presentara una sistema coherente de instrumentos, tuvieron más que nada un poder indicativo en la adopción de las medidas generales de la política económica. En estas circunstancias, mantuvo una influencia predominante entre los instrumentos de estímulo a la industria, el régimen de promoción industrial ya aludido.

Estos esfuerzos - aunque más en la intención que en los hechos - traducidos en los programas de planificación y en el régimen de promoción, permiten distinguir una segunda fase de la política industrial, dentro de la primera etapa que se ha definido. En ella, el crédito fue, probablemente, el instrumento de fomento industrial más influyente.

Hasta 1944 la industria argentina casi no disponía de fuentes de financiamiento de mediano y largo plazo y los créditos de corto plazo, la mayor parte de tipo comercial, no parecen haberse orientado de acuerdo con un esquema de prioridades compatibles con las necesidades reales de los distintos sectores industriales. La creación del Banco Industrial en dicho año y la reforma bancaria de 1946 significan un cambio notable en este

^{2/} El plan quinquenal de 1947-1951 elaborado por el Consejo Nacional de Postguerra estaba constituido, en esencia, por una serie de proyectos de ley presentados al congreso, la mayoría de los cuales fue retirado por el Ejecutivo o no llegó a tratarse; el segundo plan quinquenal (1953-1957) fue elaborado por la Presidencia de la Nación y prestaba atención expresa al sector industrial, estableciendo órdenes de prelación con metas cuantitativas para ciertos sectores básicos (siderurgia, metalurgia y química), pero su vigencia fue breve ya que fue derogado en 1955 al ser depuesto el régimen que lo había formulado. Por último, el plan conocido como Plan Prebisch, que tuvo como principal motivación el restablecimiento económico de la Argentina, influyó marcadamente en la política económica del gobierno en 1956 y 1957. Sus propuestas en el campo industrial se centraron en torno al aumento de la productividad y a la creación y consolidación de los sectores básicos, especialmente el siderúrgico y las industrias mecánicas sustentadas a base de éste.

sentido por los nuevos recursos, modalidades y orientaciones que pasaron a tener los créditos industriales. El primero asumió el papel principal en el financiamiento de la industria mediante el otorgamiento de créditos de mediano y largo plazo, especialmente a aquellas ramas consideradas de interés nacional. Por su parte, la reforma bancaria permitió, en cierta medida, canalizar los depósitos bancarios conforme a las necesidades del desarrollo económico del país, mediante un sistema de redescuento establecido por el Banco Central, que en virtud de dicha reforma pasó a tener un control mucho mayor de los recursos depositados en los bancos comerciales. Con estas medidas la industria pudo obtener capitales de mediano y largo plazo, unas veces como préstamo y otras como inversiones de coparticipación. El apoyo crediticio prestado al sector industrial adquirió bastante importancia a partir de 1947 llegando dicho sector a absorber una proporción de recursos financieros mayor que los demás sectores económicos.

Antecedentes parciales de que se dispuso hacen pensar que no se cumplieron los objetivos perseguidos por la política crediticia de esa época de promover el desarrollo industrial mediante créditos para inversión. Según ellos los créditos destinados al financiamiento de las inversiones fueron disminuyendo paulatinamente desde un 34 % en 1946 a un 15 % aproximadamente en el período 1951-1957, en tanto que crecía la proporción canalizada a gastos de explotación.

La política respecto a la inversión extranjera fue durante mucho tiempo relativamente pasiva y prácticamente las primeras medidas a este respecto fueron formuladas en 1948. Ellas consistieron en el establecimiento de un sistema de fiscalización y en 1953 se estableció, por primera vez, un régimen legal que pretendía otorgar un tratamiento abiertamente favorable a las inversiones extranjeras, pero que establecía, al mismo tiempo, restricciones a la transferencia de utilidades y a la repatriación de capitales.^{3/}

^{3/} Las utilidades líquidas no se podían transferir hasta dos años después de la inscripción de la inversión y solamente en un monto equivalente al 8 % anual del capital registrado. Como el capital se contabilizaba en su valor equivalente en pesos al precio y al tipo de cambio del año de inscripción, la tasa real de utilidades transferidas quedaba disminuida por efecto de la inflación. El capital no podía ser repatriado hasta cumplidos diez años de su entrada en el país y la repatriación se hacía en 5 o 10 cuotas anuales, y siempre que quedara asegurado el funcionamiento de la empresa.

De lo dicho hasta aquí podría concluirse que hasta fines del decenio de 1950 el conjunto de instrumentos y acciones oficiales que afectaron al sector manufacturero distaba mucho de constituir una política industrial suficientemente clara en cuanto a sus objetivos y a su aplicación. El desarrollo industrial siguió los cauces clásicos de un proceso sustitutivo casi indiscriminado alentado por elevados niveles de protección y una creciente restricción externa.

A partir de entonces se hizo cada vez más evidente que el conjunto de instrumentos que integraban la política industrial no se ajustaba a las necesidades de la nueva etapa que le correspondía encarar a la industria, es decir, el avance en la sustitución de importaciones de las industrias básicas y el desarrollo y consolidación de las industrias de bienes de capital y de consumo duradero. Dicha política comienza a hacerse más directa y selectiva, introduciéndose, para ello, modificaciones en algunos de los instrumentos de promoción y creándose nuevos.

Ya en 1955 se intenta abandonar el control de divisas vigentes hasta entonces y se crean tipos de cambio diferenciales y recargos cambiarios sobre las importaciones, de más fácil manejo, y quizás más eficaces que los derechos arancelarios como instrumento de protección selectiva. En 1958 se clasifican los productos de importación en cuatro grupos para efecto de la aplicación de dichos recargos.^{4/} En 1959 y 1963 se introducen nuevos ajustes en el sistema de protección tendientes, principalmente, a ampliarlo a nuevos productos cuya producción se había iniciado en el país.

Pasan a adquirir importancia relevante como instrumento de la política industrial las franquicias impositivas, al promulgarse la ley 14781 y el decreto 5038 de 1961, que estaban destinados a alentar el desarrollo de las industrias básicas. A esas franquicias se agregaron luego las desgravaciones

^{4/} Los productos contenidos en la lista 1 no estaban sujetos a recargos, los de la lista 2 se les aplicaba un recargo del 20 % y a los de las listas 3 y 4, 40 % y 300 % respectivamente, más depósitos previos del 200 % y 500 %.

aduaneras y cambiarias concedidas a los bienes de capital.^{5/} El crédito bancario pasa, en cambio, a segundo plano como instrumento de promoción industrial. En virtud del programa de estabilización se impusieron en 1959 fuertes restricciones crediticias, situación que continuó y se agravó en los años siguientes, a consecuencia de la recesión económica que tuvo lugar y a la falta de disponibilidades del Banco Industrial, que sólo consiguió aumentar la concesión de créditos de fomento minero o los destinados a atender ciertas regiones estimadas prioritarias.

En 1965 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 que presenta en forma singularizada objetivos para el sector industrial. Una vez más 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. Particular énfasis se asignaba entre ellas a las de papel y celulosa, químicas y petroquímicas, mecánicas, eléctricas y siderurgia, industrias todas que suponen elevada densidad de capital por obrero. La sustitución de importaciones de estos bienes por producción nacional debía hacerse, en lo posible, a precios competitivos; para ello el plan disponía que se aprovecharan las economías externas y de escala en complejos industriales modernos.

Los objetivos de la política industrial se reestructuraron nuevamente en 1967 en función del programa de estabilización. Toda la política económica, fiscal, financiera y monetaria del gobierno se encaminó a conseguir este objetivo. 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,^{6/} que significó una devaluación de un 40 %.

^{5/} El régimen de "prioridad de equipamiento" establecido en 1963 permitía importar libres de derechos aduaneros y recargos cambiarios las maquinarias y equipos que no se fabricaban o que no cumplían con las condiciones tecnológicas que exigía el proyecto industrial al que estaban destinadas.

^{6/} 350 pesos por dólar.

Conjuntamente se llevó a cabo una reforma arancelaria ^{7/} que rebajó los recargos de importación que incidían sobre las importaciones de insumos y de bienes de capital, pero también los que gravaban productos competitivos con los fabricados por la industria nacional. Con ello, se pretendió, al parecer, dos cosas: 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.

El nuevo arancel clasificaba los productos en tres grupos según su destino (materias primas, bienes de capital y bienes de uso final), a cada uno de los cuales aplicaba un tratamiento arancelario distinto. Las mayores rebajas se aplicaron a este último grupo cuyos niveles de protección disminuyeron en proporciones que variaron entre 5 y 20 %. A las materias primas, productos intermedios y bienes de capital se aplicaron rebajas menores y en algunos casos se mantuvieron o aumentaron los niveles de protección. El resultado final de estas modificaciones fue reducir las diferencias existentes entre los aranceles que se aplicaban hasta entonces a los productos contenidos en cada una de las tres categorías.

Esta reforma significó un cambio importante en el papel que le cupo desempeñar hasta entonces al arancel en la política industrial al dejar de ser un instrumento netamente proteccionista y transformarse en otro cuyo principal objetivo era la elevación de la eficiencia de la producción de la industria existente, pero manteniendo la protección en determinadas ramas que encerraban todavía posibilidades sustitutivas.

En líneas generales podrían sintetizarse en tres los grandes objetivos de la política industrial en esta segunda etapa: desarrollar las ramas dinámicas de la industria de tecnología más compleja y requerimientos de inversión mayores; promover una mayor eficiencia y productividad de la

^{7/} Antes, en 1965, había tenido lugar otra reforma arancelaria que no modificó en lo fundamental el carácter estrictamente proteccionista del arancel vigente hasta esa fecha. Su importancia estuvo más bien en ciertos cambios que hicieron más fácil su aplicación (se adoptó la nomenclatura de Bruselas y se simplificó el arancel estableciéndose un solo recargo sobre el valor cif que fluctuaba, según el producto, entre 0 y 605 %).

industria establecida por el aumento de la competencia externa y, finalmente, aumentar las exportaciones de manufacturas.

El primero de estos objetivos se persigue alcanzar principalmente mediante el uso de franquicias impositivas que comprenden diversos tipos de exenciones, especialmente del impuesto a la renta; la depreciación acelerada de los equipos; la revalorización del capital; la promoción de la inversión de utilidades y la devolución de los impuestos de exportación. El régimen legal establecido en 1963, que contiene la mayor parte de estas medidas, dispone que se concedan sólo a ciertas actividades industriales: siderurgia, petroquímica, papel y celulosa, etc., y a determinadas regiones, principalmente la Patagonia, nordeste y noroeste del país, combinando en un solo contexto la promoción sectorial y regional, aunque con medidas más decididas en cuanto a la primera. Este régimen incorpora, por tanto, mayor selectividad y establece los instrumentos de aplicación en forma más concreta que los anteriores.

Las medidas tendientes a fomentar la eficiencia de la producción industrial son más recientes. Las sucesivas modificaciones que ha sufrido el arancel, si bien contribuyeron a una mayor selectividad en su uso, tuvieron lugar a niveles bastante altos de protección, de ahí que no se tradujeran en presiones que tendieran a mejorar la productividad y la eficiencia de las empresas industriales. Sólo la reforma arancelaria de 1967 mencionada antes representa un franco avance en esta dirección.

La exportación de manufacturas no ha llegado a constituir un objetivo prioritario en la Argentina sino en años recientes, a pesar de que gran parte de los instrumentos para su promoción fueron creados entre 1960 y 1966. Dos hechos parecen apoyar esta conclusión: en primer lugar, éste no aparece como un objetivo destacado en la estrategia industrial contenida en los planes de desarrollo; y en segundo lugar, las exportaciones de manufacturas han sido muy poco significativas (entre 5 % y 10 % de las exportaciones totales en años recientes).^{8/}

^{8/} Casi siempre que se anota un incremento de cierta magnitud en las exportaciones de manufacturas ha coincidido con recesiones del mercado interno.

En la actualidad se está tratando de crear entre los industriales una mentalidad exportadora y, en tal sentido, se han tomado diversas medidas como la de la creación del Servicio Nacional de Exportaciones, que tiene entre sus funciones la de estructurar una vigorosa política de promoción de exportaciones. Se otorgan para ello incentivos fiscales y determinadas facilidades crediticias. Entre los primeros sobresalen: el régimen de drawback; el reintegro de impuesto abonados en el mercado interno y la deducción afecta al pago del impuesto a la renta de un 10 % del valor fob de las exportaciones realizadas por la empresa. Entre los incentivos financieros destacan: los créditos previos y posteriores al embarque, los créditos para esfuerzo de capital de giro y el seguro de crédito a la exportación.

La política crediticia ha tenido en esta etapa quizás menor importancia relativa para el logro de los objetivos propuestos que en la anterior. El monto de los créditos para inversiones industriales ha sufrido fuertes oscilaciones en los últimos años y desde 1967 la política crediticia, si bien concede a los bancos mayor autonomía para otorgar créditos, ha tratado de modificar su orientación para ajustarla a las necesidades de la política de estabilización monetaria.

La política seguida en esta segunda etapa con respecto a la inversión extranjera podría calificarse como más liberal que en la anterior. A medida que el proceso de industrialización entraba en sectores más complejos, fue asignándosele mayor importancia a la contribución del capital extranjero. El régimen actual otorga a éste los mismos derechos que al capital nacional, aunque deja sujeto al Poder Ejecutivo la autorización para su radicación en el país,^{9/} pero más abierto que el anterior en cuanto a la repatriación de utilidades.

9/ Este autoriza prioritariamente las inversiones que se destinen a la elaboración de materias primas nacionales, a la producción de bienes intermedios y bienes de capital y a aquellas empresas que se comprometan a reinvertir sus utilidades en el país.

La experiencia de la política industrial argentina, que ha llevado al país a una situación relativamente privilegiada en el medio latinoamericano en cuanto al tamaño relativo de su sector y a ciertas características estructurales que estarían indicando una pauta más diversificada y, consiguientemente, relaciones interindustriales más estrechas no ha estado exenta de limitaciones y dificultades.

Como preocupaciones dominantes persisten la relativa a 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.

Esta preocupación ha dado lugar a nuevos planteamientos en materia de política industrial, entre los que cabe destacar el que ha sido definido por su autor como "sistema industrial integrado y abierto".^{10/} El sistema económico al cual se tiende debe ser capaz de asimilar tecnología moderna en un ancho frente productivo y ser un sistema abierto capaz de participar activamente en el proceso de interdependencia que el proceso técnico impone en escala internacional. La industria debería estar en condiciones de abordar las actividades de expansión más rápida. Al mismo tiempo debería mantener un activo intercambio de manufacturas provenientes de todas las fases del ciclo industrial.

En este sistema se parte del supuesto de que el factor fundamental del desarrollo industrial es la asimilación y generación de nuevas tecnologías, para lo cual se necesita contar con un sector industrial integrado y con un determinado sistema de exportaciones al resto del mundo. La importación de manufacturas de todo tipo estimularía la eficiencia industrial.

^{10/} Aldo Ferrer, "Hacia un sistema industrial integrado y abierto: Bases para una nueva estrategia de desarrollo industrial", edición especial de El cronista comercial, diciembre de 1968.

La integración de los procesos industriales debería hacerse entre ramas, dentro de cada rama y a nivel de planta. La estructura deberá ser diversificada para tener amplia capacidad de absorción del progreso tecnológico y ser, además flexible para que pueda adaptarse rápidamente a los cambios que se vayan produciendo en la producción a medida que evolucione la tecnología o a los que se verifiquen en la composición de la demanda interna o externa.

Para que la industria argentina se abra hacia el exterior a través de la exportación de manufacturas, es necesario que haya mayor especialización de la producción industrial. Tal vez el aspecto de mayor originalidad en este planteamiento es que descarta la especialización por ramas industriales (por ejemplo, alimentos, textiles, etc.) y la postula por productos. Es decir, el sistema abarca la totalidad de las ramas - lo que a la larga le asegurará al país una flexibilidad en los suministros y un desarrollo tecnológico sin lagunas - pero concentra su producción en ciertos rubros, exporta los saldos e importa los que no producen aunque cuenta con la base material necesaria para producirlos en cuanto las circunstancias lo aconsejen. La industria dispondría, de esta manera, de la base material para variar su producción de acuerdo con la composición de la demanda y del progreso que experimente la tecnología.

Una condición indispensable que impone el sistema propuesto es la de contar con industrias básicas cuya eficiencia sea tan alta que les permita competir en escala internacional, para lo cual es preciso que se programe cuidadosamente cada proyecto de base, principalmente en lo que se refiere a la inversión y a la tecnología empleada. Las plantas deberán tener el tamaño adecuado para poder aprovechar las economías de escala y su número deberá ser función del tamaño del mercado y de la posibilidad de exportar del país.

ii) Brasil. La industria brasileña, entre las más dinámicas de América Latina, ha seguido creciendo en el último quinquenio (a una tasa anual cercana al 10 %) después de una interrupción de cinco años. Ha recuperado, de esta manera, el ritmo de expansión que la caracterizó durante el período postbélico. Parece haber habido, sin embargo, un

cambio en el modelo de crecimiento industrial de este país. Esta sección intenta esclarecer en qué medida esta modificación obedeció a una concepción deliberada de la política industrial y cuán eficiente fue dicha política en la solución de los problemas del desarrollo económico brasileño.

Hasta los primeros años del decenio de 1960 la industria derivó su dinámica, en lo fundamental, de un proceso de sustitución de importaciones que dada la magnitud continental del país y su gran población, pudo llevarse mucho más allá de los límites alcanzados por éste en los demás países de la región salvo, probablemente, la Argentina.

Cuando era claro que el modelo tradicional no podría aportar ya dinamismo a la industria - de hecho, aunque acentuado por otras causas, se produjo un período de fuertes fluctuaciones y recesión industrial entre 1962-1966 - tomó cuerpo un nuevo impulso. La política industrial que tan decididamente impulsó el desarrollo de sectores de la industria básica, metalurgia, la industria química, de la metalmecánica durante la segunda mitad del decenio de 1950, empezó a rendir sus frutos y gracias al acentuado crecimiento de las manufacturas no tradicionales, la industria brasileña presenta 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.

Cuando el acentuado avance del proceso sustitutivo y la defectuosa estructura distributiva estaban dando claras pruebas de que se comenzaba a moderar la dinámica industrial, el estrechamiento de las relaciones interindustriales hizo posible que una política económica general caracterizada por el mantenimiento de una elevada tasa de inversión pública y privada y un tratamiento relativamente favorable al capital extranjero destinado a la industria, determinara un nuevo modelo de crecimiento industrial no menos dinámico que el anterior en cuanto a su tasa de expansión.

Un papel relevante le cupo también en él al desarrollo extraordinario de la industria automotriz - que en 1969 produjo más de 350 000 unidades -

tanto por su propia actividad como por la demanda intermedia que generó sobre todo respecto a la metalurgia y a la industria de material eléctrico.

La conclusión que parece derivarse del análisis que sigue es que los resultados alcanzados por la industrialización brasileña son compatibles con los postulados que en general se propusieron los esquemas o medidas de política industrial aplicados. Estos pusieron el énfasis, fundamentalmente, en la recuperación o mantención de una elevada tasa de crecimiento del sector, en la necesidad de consolidar los sectores básicos y de ampliar cobertura del parque industrial hacia sectores más complejos.

Ello parece, en buena medida, haberse alcanzado, pero durante este proceso han surgido o se han acentuado ciertos problemas que hacen pensar que cuando hubo una definición de objetivos globales de estrategia nacional de desarrollo - cosa que parece ocurrir sólo en años recientes - éstos no se vincularon con los esquemas u orientaciones del desarrollo industrial. Dicho en otros términos, parece haber habido un alto grado de independencia entre las esferas gestoras y ejecutoras de la política industrial y las correspondientes a la política económica general. Entre los principales problemas que parecen haberse agravado se cuentan la creciente pérdida de la capacidad para absorber mano de obra por parte de la industria brasileña,^{11/} la creciente extranjerización no sólo de las industrias con tecnología de vanguardia, sino también en rubros tradicionales; la polarización geográfica del sector más allá de ciertos límites, no obstante los esfuerzos descentralizadores desplegados; y la ausencia de un papel activo del sector en la desigual estructura distributiva.^{12/}

^{11/} Cosa que ocurre tanto por las transformaciones estructurales del parque productivo que supuso un crecimiento más acentuado de los sectores más intensivo de capital, como por el énfasis puesto en la modernización de los sectores industriales ligados al consumo.

^{12/} Ello se aprecia tanto desde el punto de vista de la falta de una política deliberada de ampliación del consumo popular vía abaratamiento de los abastecimientos, como en la estructura de generación del ingreso dentro del propio sector.

Los postulados en materia de estrategia industrial que se discuten en la actualidad destacan la necesidad de abrir nuevas fuentes de dinamismo. Cuando se ha avanzado considerablemente en el abastecimiento de insumos industriales de uso difundido, cuando la industria pesada está llegando al auge de sus posibilidades sustitutivas, cuando la industria automotriz ha multiplicado su producción en pocos años, empieza a hacerse depender nuevamente el ulterior avance de la industrialización de las perspectivas del mercado final.

Los planteamientos se centran, consiguientemente, en una política enérgica en materia de exportación de manufacturas y en una constante referencia a la necesidad de alterar la distribución del ingreso para aprovechar las potencialidades de un mercado de masas.

En la medida en que la futura evolución de la industria se haga depender más y más de un factor que, como el de la estructura de la distribución, tiene profundas repercusiones socioeconómicas, se pondrá en evidencia la imposibilidad de llevar adelante una política industrial que no esté plenamente conciliada con los objetivos de la política económica general.

Trabajos realizados por el Ministerio de Planificación en los últimos años señalan dos posibles trayectorias a que se enfrenta la industria brasileña actual.^{13/} La primera persigue consolidar el desarrollo industrial orientándolo cualitativamente en el sentido de una mayor profundización en rubros de complejidad creciente. No se aparta mucho, por consiguiente, del patrón evolutivo de los últimos años. En ella el dinamismo industrial derivará de elementos autónomos y relativamente independiente de los cambios en el ingreso disponible. La creación y ampliación del sector manufacturero serían inducidas por las inversiones públicas, por la aplicación de incentivos especiales

^{13/} Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970, Ministerio de Planejamento e Coordenação Geral. Estudo Especial: A Industrialização Brasileira, Diagnostico e Perspectivas.

a las inversiones privadas y por un tratamiento favorable a la inversión extranjera. El principal impulso a la industria provendría, pues, del desarrollo de sectores prioritarios como el de las industrias de bienes de capital y de bienes intermedios, en donde se centrarían las inversiones autónomas.

Sus metas principales serían el aumento de la integración interindustrial, el fortalecimiento tecnológico de la industria a través de un criterio selectivo que tome en cuenta su poder de irradiación, la aceleración del empleo industrial (en forma compatible con las restricciones que se derivan de las orientaciones anteriores), el incentivo a la sustitución de importaciones y el fomento de la exportación de manufacturas.

El financiamiento de tal estrategia dependerá básicamente del ahorro obligatorio del gobierno, que lo invertirá directamente o lo transferirá al sector privado para que lo destine a las ramas prioritarias. En este sentido se estima necesario que la carga fiscal del sector empresarial, al que se quiere estimular, sea disminuida o se aumenten las transferencias de capital y recursos crediticios a ese sector.

El dinamismo de las ramas no consideradas estratégicas quedaría, en cambio, dependiente del crecimiento y de la estructura del ingreso personal disponible, de iniciativas en cuanto a la mejoría tecnológica de esas ramas y de las oportunidades de exportación que pudieran surgir. Entre otras repercusiones, el modelo propuesto llevaría a un desarrollo de creciente intensidad en el uso de capital, con una fuerte absorción tecnológica, que minimizaría sus efectos directos sobre el empleo del sector urbano. Acentuaría, así, las diferencias sectoriales de productividad por hombre, traduciéndose en un estrechamiento relativo del mercado de productos industriales. Tampoco induciría espontáneamente un crecimiento industrial geográficamente más difundido.

La segunda trayectoria o estrategia industrial que se ha considerado difiere fundamentalmente de la anterior ya que hace reposar el desarrollo industrial en la dinámica del consumo privado. Se requeriría en ella una ampliación gradual del mercado interno, estrechamente ligada con una transformación de los patrones distributivos del ingreso.

/Este modelo

Este modelo es socialmente más aceptable y tiene mejores posibilidades de autosustentarse dinámicamente, pero su operación depende de que se cumpla el estilo de desarrollo económico que está implícito en él. La consolidación del mercado masivo que se postula hará necesario que se aumente la productividad de los trabajadores agrícolas y del sector terciario, que en conjunto constituyen el 90 % de la población activa brasileña. Ello se haría posible mediante una absorción creciente de mano de obra por parte de los sectores más productivos (industria, energía y transporte). Este modelo requiere de una constante participación del Estado, el que debería realizar fuertes inversiones en infraestructura en el período inicial. Se requerirían asimismo, grandes inversiones en los sectores más atrasados, con el fin de nivelar las productividades sectoriales. La tecnología de vanguardia debería quedar circunscrita a los sectores básicos de uso difundido o las industrias que produzcan primordialmente para la exportación. Su aplicación requiere de una política adecuada para el financiamiento de las inversiones, secundada por políticas fiscales y salariales que permitan un aumento de los salarios reales.

El programa Estratégico de Desarrollo elaborado por el Ministerio de Planificación y Coordinación y presentado para su aprobación en 1968, parece seguir un camino que concilia estas dos estrategias. En él se establece que debe mantenerse cierta línea de continuidad con el modelo pretérito de sustitución de importaciones. Se pone de relieve la necesidad de llevar a cabo una política de redistribución del ingreso que genere capacidad de ahorro y que asegure un crecimiento de la demanda de bienes y servicios. Se considera también de vital importancia ampliar las oportunidades de empleo. A corto plazo, mediante un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, y a mediano y a largo plazo, incrementando la tasa global de inversión y concediendo incentivos tanto a los sectores que absorben gran cantidad de fuerza de trabajo como al empleo de tecnologías que supongan mayor utilización relativa de mano de obra. Ello permitiría aumentar la tasa de absorción de mano de obra industrial de 2.6 % a 3.5 % anual.

/El programa

El programa estratégico hace recaer en dos factores la responsabilidad del futuro crecimiento: la expansión del mercado ya aludido, 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, siempre que fuera posible, también reducir la carga tributaria.

Se consideraba necesario, en una primera etapa, consolidar la recuperación de la industria iniciada en el segundo semestre de 1967 vía una utilización más plena de la capacidad instalada y un aumento progresivo de la inversión privada. Debía, asimismo, mejorarse el poder de competencia de las empresas nacionales, elevando sus niveles de eficiencia hasta aproximarse a los patrones internacionales.

La política industrial debería promover prioritariamente la expansión rápida de ciertos sectores, principalmente los productores de bienes de capital, y la de ciertas industrias básicas como la siderurgia y la metalurgia del aluminio, aprovechando para ello las ventajas comparativas que tiene el país. Son también objetivos importantes mejorar la productividad y superar el atraso tecnológico de las industrias tradicionales, sobre todo aquellas que producen bienes de consumo popular. Para ello se crearía un fondo u otro mecanismo financiero que, al mismo tiempo que facilita capital fijo y capital de giro a las empresas, apoya su reestructuración orientada al logro de una mayor integración horizontal.

El programa sostiene, además, que se deben desarrollar ciertos polos regionales, pero procurando evitar dispersión de las inversiones y la sustitución masiva de importaciones en las regiones que no presentan ventajas comparativas para ello, pues lo contrario llevaría a instalar industrias con altos costos que perjudicarían a la larga el crecimiento industrial regional y nacional.

Se prevén, en fin, cuantiosas inversiones para llevar a cabo los objetivos citados, sobre todo en la etapa final del período. El gobierno es el que ha de decidir sobre los medios para que se genere el ahorro interno necesario y para canalizarlo hacia las inversiones prioritarias, que deberán ser realizadas, principalmente, por el sector privado.

/La política

La política de promoción de exportaciones de manufacturas y semimanufacturas que fue iniciada en 1964 y se hizo más decidida a partir de 1967 deberá, según el Programa Estratégico, hacerse aún más efectiva, para lo cual éste 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 condiciones de crédito que se asemejen a las del mercado internacional.^{14/}

Al igual que en la Argentina, podría distinguirse dos etapas en la evolución del conjunto de instrumentos y medidas que componen la política económica que directa o indirectamente han influido en el proceso de industrialización brasileño.

^{14/} Los objetivos de la política industrial fueron reformulados el 18 de agosto de 1969 por el Decreto N° 65016 que crea el Consejo de Desarrollo Industrial. Las directrices básicas contenidas coinciden en su esencia con las del Programa Estratégico y son: I. Fortalecimiento de la empresa privada, especialmente de la nacional, cuyo poder de competencia debe aumentarse interna y externamente. II. Aceleración de la tasa de crecimiento del empleo de mano de obra. III. Defensa de la tecnología nacional y absorción de tecnología del exterior en forma compatible con los factores de producción del país. IV. Implantación de sectores nuevos de producción, de tecnología más avanzada, a medida que las dimensiones del mercado interno permitan su operación económica. V. Desarrollo de sectores nuevos, orientados hacia el mercado externo. VI. Complementación e integración del parque industrial existente. VII. Dimensionamiento de las unidades de producción en escalas compatibles con la eficiencia económica y la preservación del poder de competencia. VIII. Perfeccionamiento de la producción, a través del establecimiento de padrones y normas técnicas nacionales.

La característica principal de la primera etapa, que se extiende aproximadamente hasta fines del decenio de 1950, es el intenso crecimiento experimentado por el sector industrial y el carácter autónomo de los elementos que lo originaron: sustitución de importaciones, inversiones e incentivos arancelarios y tributarios. Los instrumentos de política económica utilizados estuvieron estrechamente vinculados al control de importaciones. Los más utilizados en los primeros años fueron el arancel y el sistema cambiario que más tarde se sustituyeron o complementaron por sistemas de licencias previas de importación, tasas múltiples de cambio, subasta de divisas y gravámenes adicionales.^{15/}

La política industrial actuó, pues, en forma más bien indirecta ya que los instrumentos mediante los cuales se aplicaba se crearon atendiendo a los objetivos perseguidos por la política económica general entre los que predominaban los relacionados con la situación fiscal y el balance de pagos. Esta política industrial, fundamentalmente proteccionista, se complementa al final de esta primera etapa con la acción directa del sector público, especialmente en el campo de las industrias básicas, y con la creación en 1952 del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico que, apoyado en fondos provenientes de impuesto a la renta pasó a convertirse en la principal institución de fomento industrial del país.

^{15/} El sistema arancelario era altamente proteccionista, y la modificación introducida en 1957 lo hizo aún más. Según ella se establecía la categoría general para prácticamente la totalidad de las maquinarias y equipos, materias primas e insumos industriales (con tarifas ad valorem que variaban entre 0 y 80 % y la autorización para adquirir las divisas al tipo libre de cambio), y la categoría especial para los bienes de consumo y aquellos bienes intermedios para los que existía producción nacional (tarifas entre 60 y 150 % y la obligación de adquirir las divisas mediante licitación, lo que significaba una protección adicional, ya que su precio fue a veces hasta tres veces más elevado que el del mercado libre).

Durante el período de industrialización no intencional que marca esta primera etapa, el sector público no parecía estar equipado para hacer frente a las tareas de complementación industrial, lo que había conducido a claros puntos de estrangulamiento especialmente en el binomio energía-transporte.^{16/} Había, de otro lado, conciencia creciente de los problemas que planteaba al desarrollo del sector industrial la vulnerabilidad externa, acentuada por la rigidez que venía adquiriendo la estructura de las importaciones y, por tanto, de la necesidad de diversificar la producción manufacturera interna.

Podría considerarse que entonces la industrialización inicia la segunda etapa a que se ha hecho referencia en la que la política industrial va tornándose paulatinamente menos proteccionista, fijando con más precisión sus objetivos y haciéndose más selectiva; se crean nuevos instrumentos de fomento y se hacen esfuerzos por programar el desarrollo industrial.

En 1956, dando respuesta al cuadro de tensiones en que se desenvolvía la industria, el gobierno formuló un ambicioso conjunto de objetivos sectoriales conocido como Plan de Metas, una de las más sólidas decisiones conscientes en favor de la industrialización de la historia económica del país y que guió la política económica del país en los cinco años siguientes.

El plan confería continuidad al proceso de sustitución de importaciones y otorgaba absoluta prioridad a la construcción de los estratos superiores de la pirámide industrial verticalmente integrada y a la ampliación del capital social básico de apoyo a esa estructura.^{17/} Si bien constituyó, en esencia, un intento de programar las inversiones encauzándolas hacia los sectores considerados básicos para la economía nacional (especialmente siderurgia y refinación de petróleo), estableció ciertos objetivos de gran importancia para el desarrollo industrial: poner la infraestructura económica en consonancia con el grado de desarrollo alcanzado y complementar e integrar verticalmente el parque industrial en su conjunto mediante la concesión

^{16/} Véase Carlos Lessa, Quince años de política económica, Centro de Desenvolvimiento Económico CEPAL/BNDE, 1964.

^{17/} "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", CEPAL, Boletín Económico de América Latina, vol. IX, N° 1.

de estímulos a las empresas (tasas de cambio especiales para la importación de maquinarias y equipos, exención de tarifas aduaneras, avales sobre inversiones en moneda extranjera y créditos a través del BNDE).

Durante la vigencia del mismo fueron creados el Consejo de Desarrollo - encargado de coordinar las medidas de política económica - y los Grupos Ejecutivos para las más importantes ramas industriales dependientes del Ministerio de Industria y Comercio, que cumplen funciones normativas y aprueban la concesión de estímulos para el desarrollo de dichas ramas. Aunque la aplicación del Plan de Metas terminó en 1961, muchos de los instrumentos de la política industrial derivados de él han prolongado su efecto hasta el presente, como es el caso de los Grupos Ejecutivos.

La economía brasileña logró, bajo ese plan, el firme apoyo de la política económica general y pudo transformar considerablemente su perfil industrial aproximándolo al de una economía madura.

El trienio 1962-1964 estuvo marcado por una notable inestabilidad político-institucional y una creciente intensidad del proceso inflacionario. Esta situación se inserta en una clara fase transicional por la que estaban atravesando la economía por el agotamiento de las posibilidades de rápido crecimiento industrial dentro del modelo histórico de sustitución de importaciones.

Este estado de cosas dio lugar a una reformulación de toda la política económica por parte de las nuevas autoridades gubernativas que ascendieron al poder en 1964. Ella se centró en dos grandes áreas: la primera, de corto plazo, destinada a corregir muchas de las causas de inestabilidad económica interna (principalmente el programa antinflacionario), y la segunda, de más largo plazo, apoyada en el establecimiento, por primera vez en el país, de un sistema nacional de planificación, integrado y centralizado, que incluyó el fortalecimiento del Ministerio de Planificación. Correspondió a éste elaborar un Programa de Acción Económica (PAEG) para el período 1964-1966, al mismo tiempo que su secretaría confeccionaba un Plan Decenal de Desarrollo.

Las medidas que se fueron instrumentando a partir de 1964 tocaron prácticamente a todos los sectores, siendo las atinantes al sector industrial las relativas a la reinversión de utilidades, al capital extranjero y a la promoción de exportaciones.

El conjunto de instrumentos y medidas de política industrial que emanan de dichos planes de desarrollo van encaminados a la consecución de determinados objetivos, entre los que destacan: a) la nivelación de las disparidades económicas entre las regiones mediante la descentralización de la industria; b) el aumento de la productividad y eficiencia de las empresas industriales, y c) la ampliación de la demanda de manufacturas mediante la promoción de exportaciones.

Para el desarrollo de las regiones más atrasadas, se combina la acción de diversos incentivos que han logrado una importante transferencia de recursos desde las regiones de mayor concentración industrial a aquellas que presentaban índices de desarrollo más bajos. El caso más señalado es sin duda el de la región Nordeste en donde la acción del Gobierno Federal, mediante la aplicación de diversas medidas crediticias, fiscales y cambiarias, ha hecho posible, en un plazo de diez años, la instalación de un importante parque industrial moderno. Esta acción se ha llevado a cabo a través de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y el Banco del Nordeste, agente financiero de la SUDENE. Esfuerzos similares a los desplegados con relación al Nordeste se están aplicando con empeño creciente en las regiones de la Amazonia y Norte del país.

Otro aspecto importante de la política industrial en esta segunda etapa se refiere a las reformas realizadas en el conjunto de instrumentos de protección, tendientes, en general, a estimular el aumento progresivo de la productividad del aparato industrial. Las más importantes (1964) son la modificación de la estructura arancelaria, la reducción de recargos sobre la compra de divisas y la modificación de las tasas de cambio. Esta última medida parece haber sido la de mayor incidencia en la reducción de la protección efectiva. El papel complementario del arancel que venía desempeñando el sistema cambiario desde 1953 se discontinúa a partir de 1967, cuando se suprime el régimen de subasta semanal de divisas, con lo /que el

que el control de importaciones pasó a basarse casi únicamente en el sistema arancelario. Se estima que, en general, el actual sistema proteccionista está mejor dotado que el anterior para asegurar una protección adecuada a la producción que desde el punto de vista nacional interesa promover y para estimular un aumento progresivo a largo plazo de la eficiencia del parque industrial existente.

El tercer gran objetivo lo constituye el incremento de las exportaciones de manufacturas. Los instrumentos creados para tal efecto abarcan incentivos arancelarios, tributarios, crediticios y administrativos que se han ido modificando y ampliando constantemente en el transcurso de los últimos años. Por ejemplo, en 1964 se 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 reglamentaban el Fondo de Financiamiento a la Exportación (FINEX).^{18/} Durante 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, que dispone la devolución de impuestos a la importación y al consumo, 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 de mediano y largo plazo que otorga la Cartera de Comercio Exterior (CACEX) del Banco del Brasil utilizando recursos del FINEX, y la línea especial de refinanciamiento abierta por el Banco Central del Brasil.

^{18/} El FINEX financia la producción de bienes exportables y cuenta para ello con recursos de fuentes internas (del presupuesto, de la venta de títulos de la Deuda Pública, etc.) y externas (empréstitos).

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).

Los tres objetivos propuestos en esta segunda etapa se cumplieron, principalmente, mediante tres instrumentos: el crédito - que parece ser el de mayor importancia relativa -, los incentivos de carácter fiscal, y la promoción estatal directa.

El número de instituciones de financiamiento se amplió considerablemente y las modalidades de crédito modificáronse pari passu con el desarrollo manufacturero. Parece ser que durante la fase inicial del proceso industrial sustitutivo las empresas hacían escaso uso de fuentes externas de financiamiento. Más tarde, al decaer la tasa de crecimiento industrial y disminuir sus utilidades recurrieron crecientemente a tales fuentes en procura de créditos de mediano y largo plazo. Sin embargo, la intensidad del proceso inflacionario y la limitación que la "ley de usura" ^{19/} imponía a la tasa de interés tendían a limitar la oferta de dichos créditos.

Posteriormente, gracias a la acción de las entidades financieras oficiales que canalizan o aplican directamente recursos nacionales o préstamos externos, los créditos de largo plazo han llegado a constituir el 18 % del financiamiento crediticio total que recibe la industria. Destacan entre ellas el Banco Nacional de Desarrollo Económico, los bancos regionales y estatales y los diversos fondos especializados (FINAME, FIFEME, FUNDECE, FINEP, etc.).^{20/} Estos bancos que poseen

^{19/} Según la cual la tasa de interés no podría, bajo circunstancia alguna, exceder del 12 % anual.

^{20/} Véase Características actuales del sistema financiero brasileño, INST/S.1/L.15/Add.1, 25 de septiembre 1968.

el 10 % de los activos del sistema financiero canalizan la casi totalidad de los recursos internos y externos de largo plazo de que dispone el sector industrial.^{21/}

Labor destacada de promoción financiera le ha cabido al Banco del Brasil que además de ser el banco comercial más importante, desarrolla actividades de banco de fomento y como tal concede créditos industriales a plazo mayor que los bancos privados. Las sociedades de crédito, financiamiento e inversiones y los bancos de inversiones, que surgieron ante la creciente necesidad de recursos originada por el desarrollo de las industrias de bienes duraderos de consumo y de bienes de capital, proporcionan por su parte créditos de mediano y largo plazo.

Entre los incentivos de carácter fiscal aplicados al sector industrial destacan aquellos que persiguen el desarrollo de las regiones rezagadas ya mencionadas. Cabe mencionar también aquellos mecanismos tributarios que tienden a fomentar la capitalización de las empresas industriales (revaluación obligatoria de los activos fijos, depreciación acelerada) o a promover mejoras técnicas, disposición que permite a los industriales que envíen remesas al exterior por pago de patentes, licencias industriales o asistencia técnica, deducir por un plazo de cinco años de sus declaraciones del impuesto a la renta hasta un 5 % del valor de las ventas de los productos fabricados.

Finalmente, la importancia de la acción estatal directa ha sido creciente. El Estado ha actuado como promotor directo del desarrollo industrial financiando programas industriales específicos unas veces, concediendo préstamos y avales a las industrias privadas otras, o desarrollando determinadas empresas para transferirlas al sector privado tan pronto como alcanzaron cierta madurez. En este tipo de acciones, el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) ha sido el instrumento principal, pues ha prestado asistencia a los sectores básicos de la industria brasileña: concediendo créditos, suscribiendo acciones,

^{21/} FINAME (Fondo para el financiamiento de compras y ventas de maquinarias nacionales); FIPEME (Fondo para el financiamiento de la mediana y pequeña industria); FUNDECE que apoya financieramente a las empresas que propenden a dar mayor apertura a su capital emitiendo acciones de suscripción pública; FINEP (Fondo para el financiamiento de estudios y proyectos).

promoviendo proyectos y programas de enseñanza e investigación científica y técnica, realizado por intermedio del FUNTEC (Fondo de Desarrollo Técnico-Científico).

La participación directa del Estado como empresario industrial adquirió gran importancia en algunas ramas industriales básicas que proveen de insumos generalizados a todo el sector (siderurgia, refinación de petróleo, petroquímica, automotores y el caucho).

La política respecto a las inversiones extranjeras en la industria no parece diferenciarse mucho de la que se aplica a las inversiones extranjeras en general.^{22/} Tampoco parece haber establecido criterios específicos que las canalicen hacia determinados sectores industriales. No obstante lo anterior, la industria es el sector que absorbe la mayor proporción del capital extranjero. Su distribución por ramas se ha ido concentrando en las industrias no tradicionales, que actualmente absorben el 86 % de la inversión foránea en el sector industrial.

iii) México. Los primeros intentos de industrialización datan de fines del siglo pasado; después de una pausa motivada por las condiciones que imperaron en el período revolucionario, se inicia nuevamente en 1920 un crecimiento rápido y sostenido que, salvo interrupciones de corto plazo, se mantiene hasta el presente. De los tres países analizados en esta sección quizás México sea el menos afectado por la crisis de 1930, porque la evolución relativamente más favorable de su sector externo le permitió superar rápidamente los efectos de la misma. A partir de 1933 la industria entra en una fase francamente expansiva que se mantuvo incluso durante la segunda guerra mundial, dando lugar a la creación de una base productiva importante y variada.

^{22/} La legislación brasileña exige que los capitales extranjeros sean registrados en el Banco Central del Brasil, así como las remesas que se envíen al exterior por pago a factores productivos. Estas últimas están sujetas al pago de un impuesto adicional a la renta cuando el promedio de las remesas en un trienio excede el 12 % del capital y las reinversiones registradas en el Banco Central.

Durante los últimos 20 años, la tasa de crecimiento industrial mexicana se sitúa entre las más elevadas y estables de la región (7.0 % anual). Los amplios márgenes que existían al comienzo de este período para la sustitución de importaciones explican gran parte de este vigoroso crecimiento, pero existen otros factores que no sólo favorecieron al sector industrial sino al sistema económico en general.

Se destacan, entre ellos, las grandes transformaciones que tuvieron lugar en el primer tercio de este siglo en la estructura económica y social que dotaron a la economía de una gran estabilidad política y de una mayor flexibilidad para transferir recursos de un sector a otro; el dinamismo del sector agrícola, que generó importantes excedentes exportables y evitó alzas internas de los precios; el papel destacado de la inversión pública en la creación de infraestructura; el dinamismo de la demanda externa de bienes y servicios; la relativa estabilidad de precios registrada en la mayor parte del período; y la elevación de los niveles educacionales.

No obstante este vigoroso crecimiento, que sitúa a la industria mexicana en primer lugar dentro de la industria latinoamericana en cuanto a su dimensión absoluta, ésta parece presentar características de un menor avance en ciertos aspectos cualitativos, al menos con respecto a los otros dos países mayores. Este se traduce en ciertos problemas fundamentales, entre los que podrían sintetizarse: 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 metalmeccánico; b) excesiva concentración geográfica del sector industrial; 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.

No es tarea fácil precisar en qué medida la evolución del sector industrial - tanto en su dinámica como en sus características cualitativas - estuvo determinada por una orientación deliberada de la política económica general e industrial. Para ello sería menester responder cuán importante

/fue la

fue la acción proteccionista y de fomento del gobierno - pilares en que se basó dicha política - frente al potencial de desarrollo industrial dado por la existencia de un amplio margen de sustitución, acentuado por la contracción de importaciones debido a la crisis de los años treinta y por la segunda guerra mundial.

En realidad, fue la acción combinada de ambos factores la que permitió que ese proceso fuera fluido y franqueara gradualmente las etapas industriales de creciente complejidad. El aprovechamiento de una demanda preexistente, que independiza temporalmente el desarrollo industrial del crecimiento de la capacidad de compra de los consumidores, se refuerza, como estímulo a la inversión privada, con elevados niveles de protección, con incentivos fiscales y con la ampliación constante de la infraestructura económica.

Las industrias de consumo resultaron especialmente favorecidas al conjugarse incentivos de mercado, disposiciones de política económica y menores requerimientos técnicos y de capital para su instalación. A medida que el margen sustitutivo se fue reduciendo, la política económica trató de crear nuevos móviles que aseguraran la estabilidad del movimiento expansivo, podría decirse incluso que ésta pasó a subordinar otros objetivos a la exigencia de aumentar la producción y consolidar la base industrial.

Es así como a partir de 1958 comienzan a fluir masivamente inversiones externas, orientadas más y más hacia el sector industrial. Este fue un factor fundamental en la anhelada mantención del elevado ritmo de crecimiento industrial, que permitió sobrellevar los problemas que sobre la dinámica de crecimiento industrial podrían haberse derivado de la acentuada concentración del ingreso, influida, a su vez, por la subocupación de la mano de obra. La expansión de la capacidad productiva más allá de lo que haría viable la magnitud del ahorro interno colaboró, pues, a satisfacer las exigencias de una población en rápido crecimiento sin necesidad de perturbar las normas de incentivo a la iniciativa privada que hubiera significado el propósito de canalizar hacia el sector industrial, por la vía tributaria, una mayor cuota de los ahorros.

La incorporación de la inversión extranjera, que en todos los casos significó la incorporación de nuevas técnicas de producción, de distribución y mercadeo, se llevó a cabo mediante asociación con el capital nacional - para emprender nuevas actividades, para ampliar y consolidar sectores ya existentes o por compra directa de participaciones en empresas ya establecidas. En la actualidad su posición es claramente preponderante en la industria automotriz y sus partes, maquinaria pesada agrícola y de construcción, aparatos eléctricos, química, petroquímica (no básica) y de caucho y tiene también importancia en la rama alimenticia, bebidas, tabaco, cosméticos, papel, productos metálicos y óptica.

Mirada en perspectiva podría concluirse que la pauta de desarrollo industrial perseguida por México sitúa la industrialización dentro de un esquema de desarrollo económico que tenía como objetivo descollante el mantenimiento de una tónica que aurara la estabilidad con una persistente dinámica económica, y cumpliera, asimismo, el objetivo de más largo plazo de incorporación paulatina de la población a la economía moderna.

El éxito indiscutible logrado en estos grandes pilares de la política económica fue dejando, al mismo tiempo, sin atender, o dio surgimiento, a los problemas antes mencionados hacia cuya solución se enderezan los planteamientos que se formulan actualmente en las esferas gubernamentales en materia de política industrial.

Un análisis sucinto de la acción de la política industrial y económica 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 de la industria frente a la competencia extranjera han sido, probablemente, los de mayor impacto. No debe menospreciarse, sin embargo, la acción de otros instrumentos entre los que destacan las franquicias impositivas para el desarrollo de nuevas industrias, la política que colocó a disposición de la industria combustibles, energía eléctrica y transporte ferroviario a costos bajos, y la acción de estímulo realizada a través de instituciones financieras de fomento y de crédito.

En un principio la protección se llevaba a cabo únicamente mediante el arancel, cuyas tarifas se ajustaban periódicamente. El objetivo preponderantemente fiscal que tuvo hasta 1945 fue cediendo gradualmente a otros objetivos. Durante el decenio que se inicia en aquel año, se practicaron alzas en los aranceles que al no traer aparejados un mayor equilibrio en las transacciones externas hizo que se recurriera a tres devaluaciones sucesivas (1948, 1949 y 1954). Se introdujo, asimismo, la práctica de los permisos previos de importación y se pusieron en aplicación tarifas ad valorem. Las sucesivas modificaciones del arancel ocurridas hasta 1965 fueron en parte influidas por las vicisitudes de las relaciones externas y en parte por el propósito de extender la protección hacia nuevos rubros cuya producción deseaba alentarse.^{23/}

La creación del mecanismo de permisos previos no siempre cumplió con el objetivo de una mayor selectividad en el fomento de ciertas ramas prioritarias con el que fue creado. A la dificultad inherente que supone operar coordinadamente dos instrumentos de protección, se añade el hecho que las decisiones sobre cada uno de ellos dependen de distintas secretarías de Estado (los aranceles: Secretaría de Hacienda, en donde pesa más el criterio de recaudación y los permisos previos: Secretaría de Industria y Comercio, en la que pesa más el criterio de protección).

Los permisos previos, que en un comienzo perseguían casi únicamente restringir la importación de artículos suntuarios, fueron utilizándose cada vez más ampliamente hasta cubrir en la actualidad las cuatro quintas partes de las mercancías incluidas en la clasificación arancelaria.^{24/}

^{23/} A partir de 1954 se establece un criterio normativo para la fijación de los aranceles que todavía parece estar vigente y cuyos principales elementos son: a) en el caso de los bienes producidos en el país el arancel es fijado de común acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y los industriales, tomando en cuenta la opinión de la Comisión Nacional de Criterio Arancelario; b) para el resto de los bienes el criterio es el de aranceles bajos para materias primas, maquinaria y equipo y ciertos bienes de consumo de primera necesidad, y aranceles altos para los bienes de consumo suntuario.

^{24/} Véase Gerardo Bueno: La estructura de la protección efectiva en México en 1960, Colegio de México, 1970.

Sin embargo, son crecientes las críticas que se hacen a este sistema: de un lado, parece que en su aprobación influye sobremanera la habilidad y experiencia que tenga la empresa para justificar el pedido ante las autoridades y, del otro, los criterios que informan su aprobación son muy variados y se prestan a veces a diferencias de interpretación por parte de los funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio que los aplican.

Además de los instrumentos de protección integran el cuadro de la política industrial las medidas directas de fomento y la política crediticia gubernamental. Destacan entre ellas la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias que otorga exenciones o reducciones de impuestos, principalmente sobre la renta, a las empresas que contribuyan a la sustitución de importaciones, al aumento de las exportaciones o al uso de materias primas y equipos nacionales; la Regla XIV de la Tarifa General de Importación (que faculta la importación de maquinaria y equipo liberada o casi liberada para alentar la ampliación de la capacidad instalada de ciertas industrias prioritarias) y la depreciación acelerada, todos ellos incentivos de tipo fiscal. Un segundo grupo de medidas combinan estímulos fiscales y subsidios tarifarios. Entre ellos destacan los Programas de Fabricación para la Integración Industrial, que disponen un gradual aumento de los componentes nacionales en el valor final de ciertos productos manufacturados,^{25/}

^{25/} Las empresas que deseen acogerse a la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias deben cumplir, entre otros requisitos, con la presentación de un programa previo de integración mediante el cual se comprometen a incorporar a su producción final en un período determinado un porcentaje dado de materias primas y bienes intermedios de origen nacional. Esta política ha cumplido con su finalidad principalmente en las industrias automotriz y de electrodomésticos, a las que se exige un plazo entre 5 y 10 años para que incorporen al valor de su producción final por lo menos un 60 % de productos intermedios nacionales. Cuando se demuestre que dicha incorporación traerá aparejado una elevación excesiva de los costos de producción o un nivel deficiente de calidad, la Secretaría de Estado puede autorizar una ampliación de dichos plazos. Lo mismo sucede cuando se logra demostrar que no hay oferta suficiente de los bienes intermedios requeridos por la empresa sujeta al programa de integración.

las Listas de Perfiles Industriales ^{26/} y el programa fronterizo. Cabría completar esta relación con la mención de los regímenes de fomento que aplican diversos estados para atraer hacia sí inversiones en el campo industrial.

Hasta 1955 las franquicias fiscales se otorgaban prácticamente a cualquier industria que lo solicitara. A raíz de la promulgación en aquel año de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias su aprobación se tornó más selectiva tanto en cuanto a la gama de industrias susceptibles de acogerse a ella como al número de empresas que se autoriza a operar en un determinado campo.

No obstante el amplio número de industrias que se han acogido a ella, su eficiencia como instrumento de fomento industrial ha sido enjuiciada. Parece ser que criterios demasiado generales para la etapa industrial en que se encuentra el país orientan su aplicación. Por lo mismo se estima que en la decisión de otorgar o no a industrias solicitantes las franquicias en ella contenidas pesa mucho el criterio de los funcionarios a quienes les corresponda aplicarla. De otro lado, por ser relativamente reducida la carga impositiva real que grava la industria y por gozar éstas en general de excesiva protección, las exenciones tributarias en que esta ley basa su acción no parecen haber sido el factor determinante en la asignación de las inversiones privadas en el sector industrial.

La política crediticia ha tendido a orientar los recursos bancarios hacia el crédito a mediano y largo plazo, a fin de que las empresas cuenten con recursos para inversiones o para capital de operación. Con este

^{26/} Se refiere a las listas que han venido publicando en los últimos años la Secretaría de Industria y Comercio y la Nacional Financiera, S.A. sobre actividades manufactureras que ofrecen buenas perspectivas de desarrollo y a las que se conceden las ventajas de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. En ellas se describen las especificaciones de los productos correspondientes, su mercado real y potencial y la ubicación más recomendable desde el punto de vista nacional.

propósito tanto la Ley General de Instituciones de Crédito como la Ley Orgánica del Banco Central imponen al sistema bancario la obligación de mantener en el Banco Central una proporción de los recursos privados que captan, a fin de que pueda ancauzarlos hacia las actividades productivas. Sin embargo, aunque no hay información suficiente para poder determinar si el crédito industrial se adapta a las necesidades de las empresas, informaciones parciales llevan a pensar que, en la práctica, los créditos se otorgan de preferencia a empresas ya consolidadas y a las que se localizan en los centros urbanos más importantes.

Con el objeto de financiar determinadas actividades industriales, el Gobierno Federal ha establecido diversos fondos como el Fondo de Garantía a la Mediana y Pequeña industria que facilita, aunque en escala modesta, créditos a bajas tasas de interés y a plazos adecuados.

Entre las instituciones oficiales de crédito sobresale la Nacional Financiera, S.A. que canaliza créditos, principalmente del exterior, de corto y largo plazo, realiza inversiones y avala créditos externos. Promueve, además, el desarrollo de industrias claves para la integración industrial y, en particular, la industria siderúrgica, papel y celulosa, fertilizantes y equipos de transporte.

En múltiples trabajos y declaraciones oficiales recientes ha quedado plasmada la preocupación por definir e instrumentar una nueva política industrial. En ellos se coincide en la necesidad de ir reemplazando gradualmente el objetivo preponderante de la sustitución de importaciones por uno de desarrollo industrial más selectivo, tendiente a aumentar la eficiencia del sector, a descentralizar su crecimiento, a favorecer la instalación de sectores que contribuyen a una más adecuada integración interindustrial 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 compensado, exenciones de impuesto a la exportación,

devolución de impuestos, créditos - con programas detallados, estrechamente vinculados a los planes de industrialización, 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, que coordinará las acciones en este campo.

b) Países que integran la Subregión Andina

Al analizar la evolución de la política industrial de los países signatarios del Acuerdo de Cartagena es conveniente subagruparlos en función del desarrollo relativo alcanzado por sus sectores industriales. Existen marcadas diferencias entre los cinco países en cuanto a su grado de industrialización, a la época de iniciación de su actividad manufacturera, al grado de integración interindustrial, a sus niveles de eficiencia y - lo que interesa subrayar aquí - a las características y la amplitud de la política industrial.

En 1970 Colombia, Perú y Chile con poblaciones de 20.7, 12.8 y 9.3 millones respectivamente y niveles de ingreso por habitante de alrededor de 350, 380 y 600 dólares disponían de los mercados más amplios. Las diferencias en el grado de industrialización de estos tres países eran menores entre sí que en comparación con los otros dos. Su coeficiente medio de industrialización fue de 22 % para los tres países en conjunto frente al promedio de 15.7 % de Ecuador y Bolivia, con lo que los tres países más grandes dan cuenta del 90 % del producto industrial del grupo.

La mayor participación del conjunto de las ramas productoras de bienes intermedios y las metalmecánicas en el primer grupo de países dan también prueba de su estructura industrial más avanzada. Los porcentajes respectivos son 44.6 % y de 34 % en ambos grupos.

Tanto en Chile como en Colombia y, en menor grado en el Perú, la crisis de los años treinta marca el punto de partida de un proceso de participación creciente del sector industrial en la economía. En Ecuador y Bolivia, en cambio, esto ocurre sólo a partir del decenio de 1950.

i) La política industrial de Colombia, Chile y Perú. El arancel aduanero constituyó la única forma de control de las importaciones en Chile hasta 1936. En ese año se crearon impuestos adicionales, dando comienzo a la utilización creciente de medidas complementarias de protección industrial; entre ellos figuran aparte de los citados impuestos, las listas de mercaderías de importación permitida y la lista de mercaderías de importación prohibida, así como los depósitos previos a la importación. Aunque la protección no es su único objetivo, pues también se usan para corregir desequilibrios del balance de pagos, los nuevos instrumentos se orientan más directamente que el arancel al fomento del sector industrial. La aplicación de este tipo de instrumentos ha permitido, en cierto modo, graduar la dirección de la protección, ajustándola a medida que el parque industrial se ampliaba hacia ramas más complejas (siderurgia, química, metalmecánica, etc.).

En Colombia la evolución de la política arancelaria, de control de importaciones y conexas ha sido análoga a la de Chile. Los instrumentos utilizados han sido prácticamente los mismos. Existe un sistema de control cuantitativo que funciona mediante tres listas: la primera incluye los artículos de libre importación, la segunda los sometidos al requisito de licencia previa (que cubre en la práctica alrededor del 70 % de las importaciones) y una tercera que comprende los artículos de importación prohibida. Está en vigencia, asimismo, un sistema de depósitos previos cuyos porcentajes fluctúan entre 1 y 120 % con un plazo de devolución de hasta 180 días, y toda una serie de controles y restricciones adicionales a las importaciones establecidas en 1965 por la Junta de Comercio Exterior.

Dada la estructura de la protección colombiana, con niveles arancelarios relativamente reducidos (en comparación con otros países de la región y en particular los integrantes del Acuerdo Subregional Andino) y la gran incidencia que en ella tienen las restricciones cuantitativas, podría afirmarse que predomina el objetivo del equilibrio del balance de pagos sobre el de promoción industrial.

En el Perú entre 1948 y 1964 estuvo vigente un arancel cuya menor incidencia recaía sobre algunos insumos para la industria, la más baja sobre los bienes de capital, quedando los bienes finales en una posición intermedia. Este se modificó con las reformas arancelarias de los años 1964 y 1967, sobre todo la última que, a la par que significó un aumento en el nivel de la protección y un cambio en la estructura por el cual se intensificaba la protección de los bienes finales de consumo, lo hizo más selectivo y eficiente como instrumento de desarrollo industrial. Se establecieron por medio de ella regímenes de excepción que autorizaban la internación libre de materias primas y bienes de capital para aquellas industrias que contribuyeran al proceso de sustitución de importaciones y a un aumento considerable del empleo.

Los tres países aplican medidas similares en cuanto al fomento a las exportaciones y las pusieron en práctica más o menos en las 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 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 Promoción 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.

En materia de los incentivos y mecanismos de promoción de tipo tributario empleados, hay también rasgos comunes entre los tres países, si bien existen diferencias en cuanto a los objetivos perseguidos. En Chile y Perú se atribuye cierta importancia al objetivo de estimular las reinversiones en las empresas industriales, para lo cual se aplican mecanismos tales como la exención del impuesto a la renta sobre las utilidades que se reinvierten y se recurre a sistemas de depreciación acelerada y de revalorización de activos. Otro objetivo, que es quizás el central en la política de incentivos fiscales de los dos países mencionados, es el de la descentralización de la industria. Diversos tipos de exención tributaria son concedidos a las empresas que se establecen en determinadas regiones.

En Colombia, en cambio, los incentivos tributarios se orientan al fomento de las industrias básicas (siderurgia, química y mecánica) y a la utilización de materias primas nacionales. Son múltiples las exenciones de impuestos que se otorgan a las empresas incluidas en las listas de "industrias básicas" o "complementarias a la producción de hierro" y las tasas de exención varían de acuerdo con la proporción de materias primas nacionales utilizadas o del monto de importaciones por sustituir. En este sentido, puede afirmarse que en Colombia la política de incentivos tributarios es más selectiva que con Chile y Perú.

La política crediticia se ha ido adecuando, en general, a las crecientes necesidades de financiamiento a largo plazo que ha supuesto el desarrollo de ramas industriales que por sus escalas de producción requieren crecientes inversiones. La CORFO en Chile y el IFI en Colombia han desempeñado una importante labor crediticia vinculada a la creación de empresas siderúrgicas, de refinación de petróleo, química, etc., y en general, con relación a las industrias que producen insumos de uso generalizado.

Paralelamente a la existencia de organismos del Estado que participan directamente en el financiamiento de grandes empresas mixtas o estatales han surgido o se han ampliado otros organismos de financiamiento oficiales que operan con modalidades crediticias que se adaptan a las demandas

/financieras específicas .

financieras específicas del sector. En Perú el Banco Industrial cuenta con importantes programas de financiamiento para las industrias productoras de bienes de consumo duradero y de capital. En Colombia además del Banco Popular y la Caja Agraria que otorgan crédito a la pequeña y mediana industria, se creó el Fondo de Inversión Privada que otorga préstamos para la adquisición de maquinarias y equipos relacionados con proyectos industriales de sustitución de importaciones. Además, en fecha reciente se ha autorizado la creación de Corporaciones Financieras privadas que realicen préstamos industriales a largo plazo.

En Chile aparte de la importante labor de la CORFO en materia de financiamiento a largo plazo a la industria, existe el Banco del Estado cuya actividad financiera ha estado ligada al desarrollo de las ramas química, siderúrgica y las industrias productoras de bienes de capital.

Las nuevas entidades crediticias, sobre todo las oficiales, han ampliado en general su radio de acción en los tres países, a fin de incluir actividades de preinversión, de formulación de proyectos y de asesoramiento técnico.

Cambios de fondos en los objetivos y estructuración de la política industrial se perfilan en Perú y en Chile. La nueva Ley Industrial del Perú promulgada en julio de 1970 y reglamentada posteriormente, se orienta a una participación creciente de los trabajadores en el capital y en la dirección de las empresas industriales,^{27/} el Estado pasa de lleno a desempeñar la función rectora en el proceso de industrialización reservándose para sí las industrias básicas o participando solo o asociado en todas aquellas industrias que a juicio de las autoridades convengan al interés nacional. Se creará para ello una gran empresa gubernamental

^{27/} Se crean las entidades jurídicas denominadas Comunidades Industriales que representarán los intereses de los trabajadores. Para ello las empresas industriales deducirán anualmente el 10 % de su renta neta y la distribuirán entre todos los trabajadores; deberán, asimismo, reinvertir el 15 % de dicha renta, para adquirir acciones a nombre de la Comunidad hasta completar el 50 % del capital accionario. Según la ley, sólo entonces cada miembro de la Comunidad Industrial pasa a ser dueño de las acciones y se hace acreedor a las utilidades que devenguen.

encargada de gestar nuevas industrias. Paralelamente se otorgan importantes incentivos tributarios y crediticios para la instalación y desarrollo de las empresas industriales, dirigidos a estimular su desarrollo técnico.

Esos beneficios se escalonan de acuerdo con tres categorías industriales en orden decreciente de prioridad. La primera corresponde a las industrias básicas, a las industrias específicas productoras de bienes de capital y a las empresas productoras de tecnología; la segunda, a las llamadas industrias de apoyo que producen bienes básicos para la población y la tercera, a las industrias productoras de bienes no esenciales.

La nueva ley industrial establece la reglamentación para el capital extranjero: las empresas industriales que se constituyen con capital extranjero en proporción mayor al 75 % deberán suscribir un contrato con el Gobierno, estipulando las condiciones y plazo en que pasarán a ser empresas nacionales o, en su defecto, en que su participación ha de reducirse al 33 %. El período fijado varía según el tipo de industria y será suficiente para que el inversionista extranjero recupere el capital invertido y retire una ganancia razonable.

El país se ha propuesto un programa sesquidecenal de desarrollo manufacturero que supone una cuantiosa inversión en la industria siderúrgica, metalurgia, metalmecánica, química y petroquímica y papel, principalmente. La preocupación por la descentralización industrial está presente en la nueva política. A vía de ejemplo se mencionan los complejos metalúrgicos que se programa construir en el centro y sur del país para la producción de manufacturas de zinc, plomo y cobre, después de la refinación de estos minerales.

En Chile, asimismo, las nuevas autoridades gubernativas que asumieron a fines de 1970 han propuesto un programa de cambios profundos. En materia de industrias se dispone la consolidación del área estatal mediante la nacionalización de ciertos sectores considerados estratégicos (producción y refinación de petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado; siderurgia, cemento, petroquímica y química pesada y papel y celulosa) que vendrían a agregarse a las actuales industrias estatales;

/la participación

la participación del sector en el proceso de redistribución del ingreso mediante la ampliación y abaratamiento de la producción de artículos de consumo popular; y el apoyo a la pequeña y mediana industria mediante asistencia técnica y mayor acceso al crédito que será redistribuido por la banca - que en el nuevo régimen será estatizada - en función de las prioridades establecidas en el programa de gobierno para los distintos sectores. Se ha iniciado, asimismo, la constitución de núcleos industriales correspondientes a los más importantes sectores, cada uno de los cuales comprende a las empresas estatales, las mixtas y las privadas.

La política industrial colombiana se orienta en la actualidad a la solución de dos problemas básicos que afectan a la economía de ese país: el creciente desequilibrio externo y la aguda desocupación. Para ello el país se encuentra abocado a un programa de fomento a la exportación de manufacturas, acaso el más sistemático y decidido de la región, y se propone un desarrollo industrial con énfasis en los sectores con mayor capacidad de absorción ocupacional.

Ya en 1959 al establecerse por ley el Plan Vallejo se concedía tratamiento preferencial a las industrias que produjeran exclusivamente para la exportación. Un contrato firmado 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 establecido en 1964 concede franquicias adicionales (autorización para importar libremente materias primas para reponer las utilizadas en la producción exportable).

Los exportadores reciben apoyo financiero a través del Fondo de Inversiones Privadas que, utilizando préstamos externos, canaliza recursos hacia el sector exportador a plazos y tipos de interés más favorables que el sistema bancario y el Banco de la República, que les otorgan préstamos a corto plazo.

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.

En 1967 ^{28/} se dio un paso importante al facultar al gobierno a devolver parcialmente los derechos de aduana pagados y eximir de licencia previa y derechos consulares la importación de materias primas y equipos empleados en la elaboración de artículos exportables. El Certificado de Abono Tributario (15 % del valor de reintegro de sus exportaciones) y el seguro de crédito a las exportaciones completa el cuadro de instrumentos integrantes de la política promotora de exportaciones.

El empeño con que ésta se ha llevado a cabo se traduce también en la participación en ferias internacionales y en la organización de exposiciones industriales móviles, como la que se realizó con éxito recientemente en Centroamérica. El esfuerzo desplegado se ha traducido en un aumento notable en las ventas externas de productos manufacturados. Sin embargo, debido al bajo nivel del cual arrancaron no ascienden todavía al 10 % del total de exportaciones del país.

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. A corregir esta situación se encaminan las estrategias nacionales de desarrollo propuestas y el sistema de integración andino, dentro de cuyo marco se encuentran insertadas. La toma de conciencia del papel que debe representar el sector industrial en el proceso de desarrollo global ha coincidido en estos países con el comienzo del movimiento de integración andino, que les da una perspectiva que no tuvieron otros países de pequeño mercado en etapas similares de su desarrollo manufacturero.

^{28/} Decreto Ley 444 de marzo de 1967.

La política industrial de estos países, previa a la iniciación del proceso de integración, no parece haber tenido la amplitud de los otros tres en cuanto a la variedad de instrumentos y mecanismos de promoción utilizados, ni haber avanzado como aquéllos hacia una mayor selectividad en su aplicación. Los elementos que conforman la política industrial en Bolivia son principalmente los incentivos arancelarios, tributarios y crediticios. Se tiende a favorecer en ambos países la producción de materias primas y bienes intermedios, con la intención aparente de lograr desde el comienzo una mayor independencia del exterior en materia de abastecimientos y una mayor integración interna del sector.

Sus políticas arancelarias coinciden en cuanto a que otorgan un cierto margen de protección a las industrias de bienes de consumo corriente, con procesos relativamente simples y escalas de producción más bien moderadas. El arancel, aunado a los regímenes de excepción contenidos en las medidas de fomento industrial, concede un tratamiento preferencial a la importación de bienes intermedios y de capital, mientras grava fuertemente los artículos suntuarios o que se producen internamente. Los sistemas de control de importaciones y otras medidas distintas del arancel han actuado en la misma dirección, si bien en general sus efectos en ambos países parecen haber sido de poca consideración y su utilización ha tenido un carácter más bien circunstancial.

Importancia creciente vienen atribuyendo las autoridades de ambos países al crédito para la industria. En fecha reciente se han creado instituciones financieras especializadas o se han ampliado las atribuciones de las existentes a fin de ofrecerle financiamiento a mediano y largo plazo. En el Ecuador la Corporación Financiera Nacional y el Banco de Fomento, instituciones oficiales, y la Corporación Financiera Ecuatoriana, entidad privada, de creación reciente, desarrollan una labor importante en el financiamiento de las inversiones industriales; en Bolivia la Corporación Boliviana de Fomento y el Banco Industrial Sociedad Anónima canalizan recursos externos e internos hacia el sector industrial y también el Banco Central cuenta con un Departamento de Crédito Industrial.

A pesar de estos esfuerzos, parece existir en ambos países una amplia demanda de crédito insatisfecha, sobre todo a largo plazo y mayor aún

/resulta la

resulta la carencia de instituciones o empresas que se dediquen a prestar asistencia en la definición y formulación de proyectos industriales, así como asesoramiento técnico.

La ley de Fomento Industrial del Ecuador que es aplicada por el Comité Interministerial de Fomento Industrial 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 desarrollo del 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 maquinarias. En la tercera categoría sólo se incluyen aquellas empresas que demuestren que su actividad es conveniente para el desarrollo del país. Entre otros beneficios concedidos por dicha ley figura la obligación por parte del gobierno general y de las instituciones paraestatales de adquirir productos de fabricación nacional.

La Ley de Fomento a las Inversiones Privadas de Bolivia, promulgada en 1965, intentó iniciar una nueva política con respecto a las inversiones privadas nacionales o extranjeras otorgándoles una serie de franquicias para estimular el crecimiento del parque industrial. Se creó conjuntamente el Instituto Promotor de Inversiones (INPIBOL) para la aplicación de esa ley. Ambos instrumentos están siendo sometidos a una profunda revisión, con el fin de adaptarlos a los objetivos de la estrategia industrial que se propone el Ejecutivo. Esta abarca un plazo de 21 años dividido en tres etapas coincidentes con las previstas en el Acuerdo de Cartagena y se funda en dos criterios principales: especialización y polarización.

Durante la primera etapa (1970-1975) se deberán definir las bases y crear los mecanismos para el nuevo desarrollo industrial. Se postula, asimismo, que el proceso de industrialización sea reorientado con criterios de selectividad y especialización. Así, se favorece la instalación de empresas que fabriquen productos de consumo popular, o insumos difundidos entre las demás ramas industriales, o sea industrias que absorban gran proporción de mano de obra o que introduzcan procesos y tecnologías que impulsen el desarrollo industrial hacia otras actividades más complejas.

/En esta

En esta primera etapa se trataría 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.

Entre las metas correspondientes a la segunda etapa (1976-1981) figuran la ampliación del mercado interno mediante la reforma agraria y la organización campesina, el ensanchamiento de la infraestructura económica, sobre todo transportes y energía; el aumento de las relaciones interindustriales y el aprovechamiento del mercado subregional ampliado. La industria de exportación, iniciada en la etapa anterior, adquirirá entonces mayor importancia con la incorporación de nuevos complejos industriales. Se transformará la artesanía utilitaria en fabril y se mejorarán las técnicas de producción y comercialización de la artesanía artística. Finalmente, se fomentará el desarrollo de los polos de Cochabamba y la Paz y se consolidará la política de zonas y parques industriales.

La estrategia por seguir en la tercera y última etapa (1982-1991) dependerá de las características que hayan adquirido el sector industrial y la economía en su conjunto, así como del avance logrado por el proceso de integración de la subregión andina. En consecuencia el sector industrial boliviano deberá sufrir una transformación estructural gradual que lo convertirá en un plazo de 20 años en el factor más dinámico de la economía nacional.

En la estrategia propuesta, se supone que el Estado debe desempeñar un papel importante no sólo en la promoción del desarrollo industrial, sino que como de propietario de las industrias estratégicas y coparticipante en las empresas multinacionales que se formen. Corresponderá al Estado, asimismo, adaptar la legislación de fomento de modo que oriente efectivamente el desarrollo industrial hacia los objetivos generales de la estrategia. Los estímulos que se concedan a la industria deberán, pues, estar condicionadas al cumplimiento de ciertas metas y características cualitativas de producción y deberán, además, ser flexibles y específicos según tipos de industria.

/La estrategia

La estrategia industrial elaborada por la Junta Nacional de Planificación del Ecuador coincide con la de Bolivia en cuanto a la importancia que se atribuye a la integración subregional y en cuanto a su perfecta articulación con las etapas definidas en el Acuerdo de Cartagena.

Durante el período cubierto por la estrategia deberá continuarse con el proceso nacional de sustitución de importaciones, se participará en el proceso de integración económica subregional, se exportarán manufacturas especializadas al resto del mundo y se desarrollarán centros industriales en el interior del país para explotar sus recursos naturales.

El énfasis del desarrollo industrial durante una primera etapa deberá ponerse en la sustitución de importaciones. 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. En esta etapa se prevé también la expansión del mercado interno mediante la incorporación de las áreas marginales, de la construcción y de las actividades agrícolas. Ello supone la realización de ciertas medidas fundamentales de política económica general, como la reforma agraria, la redistribución del ingreso y la ampliación de la infraestructura.

En una segunda etapa se supone que la ampliación del mercado, iniciado en la etapa anterior, adquirirá mayor importancia. Se instalarán industrias más complejas y se acelerarán los programas sectoriales de desarrollo previstos en el Acuerdo de Cartagena. Se iniciará, además, la orientación de la artesanía hacia actividades más productivas y se avanzará en la formulación de nuevos centros industriales en el interior del país.

La estrategia de la tercera y última etapa está subordinada al nivel de desarrollo que haya alcanzado el sector industrial durante las dos etapas anteriores, a las características que presente en su conjunto la economía y al grado de integración subregional que se haya alcanzado. En ella deberán alcanzar su máximo desarrollo la expansión del mercado y la participación del Ecuador en el mercado subregional.

Al final del período señalado (1970-1991) el sector industrial ecuatoriano deberá presentar las siguientes características:

Su estructura industrial deberá ser más diversificada y tener un alto grado de relaciones interindustriales, las industrias tendrán que utilizar

/tecnología moderna

tecnología moderna y haber mejorado su productividad, su sector artesanal deberá hallarse circunscrito a la producción de artículos especializados, gran parte de la producción interna deberá estar orientada a abastecer la demanda de los estratos de ingresos medios y bajos, cierto número de empresas deberá tener tamaño adecuado para poder participar en el abastecimiento del mercado regional y estar especializado, y las industrias deberán estar localizadas en torno a los centros en que las economías externas sean más abundantes.

El Estado, por su parte, tendrá mayor participación en el proceso de desarrollo industrial manteniendo en sus manos ciertas industrias estratégicas; creando y orientando las políticas de acuerdo a las necesidades del desarrollo industrial y formulando programas industriales a nivel subregional.

c) Venezuela

En la política industrial venezolana han influido fuertemente dos hechos, relacionados entre sí, que la han hecho esencialmente distinta a la de los demás países latinoamericanos. En primer lugar, la explotación del petróleo en gran escala que una vez iniciada en 1930 se constituyó en centro y motor de toda la economía. Gracias al petróleo, el país alcanzó tasas de crecimiento del producto muy superiores a las de la mayoría de los demás países, generó cuantiosos ingresos fiscales, acumuló un monto considerable de reservas internacionales y estabilizó su signo monetario. El segundo fue el tardío comienzo del proceso de desarrollo industrial. Sólo a partir de 1958, al producirse una fuerte crisis del sector externo, ocurrió un cambio profundo en la concepción y los objetivos de la política de desarrollo que dieron gran importancia al sector industrial en la evolución económica del país.

A partir de ese año se tomaron diversas medidas que se tradujeron en el comienzo de un proceso de sustitución de importaciones bastante intenso y que gradualmente llevaron a la industria a reemplazar al sector petrolero como centro de dinamismo del sistema. A pesar de ello, y precisamente por su carácter reciente, la industria presenta aún una clara debilidad relativa en comparación con la de otros países de la región de mercado similar, o incluso menor. La importancia del producto industrial

/en el

en el producto interno fue de sólo 13 % en 1969 y es también reducida la participación relativa de las industrias no tradicionales en la producción manufacturera.

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, y a ello se deben, en gran medida, determinadas características cualitativas de los instrumentos de promoción industrial y, en general, la escasa importancia que revisten con relación con otros países de la región. En este país la industrialización ha surgido fundamentalmente de la necesidad de diversificar la economía haciéndola menos dependiente del petróleo.

La necesidad de establecer una industria moderna y capaz de sostener a la competencia ha sido una preocupación constante en la orientación de las medidas de estímulo que se utilizan. En este sentido, dada la pequeñez relativa del mercado interno, se atribuye importancia manifiesta a la necesidad de orientar el desarrollo manufacturero hacia el mercado internacional. A pesar de este objetivo declarado parece evidente que 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 evita 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 necesariamente limitados 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.

El instrumento arancelario, por otra parte, ha tenido también en Venezuela un sentido diferente como instrumento de promoción industrial. Su efecto, a diferencia de lo ocurrido en los demás países de América Latina, no se ha centrado en su carácter proteccionista (el nivel de incidencia arancelaria es muy bajo), sino en las exenciones o rebajas tarifarias otorgadas para la importación de bienes intermedios, materias primas y bienes de capital que han beneficiado directamente a los empresarios industriales.

Tanto o más importante que los estímulos tarifarios al desarrollo industrial parece haber sido la política crediticia. La abundancia de recursos financieros externos a la empresa a disposición del sector industrial ha sido una característica importante y, en cierta medida, también singular en la región.

Existen fuentes diversas de recursos crediticios, entre las que cabe mencionar a la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), el Banco Industrial de Venezuela, la Comisión Nacional de Financiamiento de la Pequeña y la Mediana Industria y la Compañía Anónima Venezolana de Desarrollo (CAVENDES). Estas entidades no sólo conceden créditos de distintas modalidades en cuanto a plazos, y a tasas de interés más bien bajas, sino que cuentan con sistemas especializados de fomento. Entre ellos figuran el financiamiento de proyectos de preinversión y el "Plan de arrendamiento de activos fijos con opción de compra" de la CVF.^{29/}

El Estado participa directamente en el proceso de producción mediante la creación de industrias básicas entre las que destacan la siderurgia y la petroquímica. Es también relevante su labor en la creación de infraestructura institucional vinculada al sector industrial. Diversas entidades especializadas de fomento han sido creadas y se ha avanzado asimismo en materia de programación sectorial. La formulación y elaboración de planes de desarrollo industrial está a cargo de la Oficina Central de Coordinación

^{29/} Este instrumento de promoción industrial, aparentemente el único de esta naturaleza usado en la región, consiste en ofrecer al empresario, previo estudio y aprobación de su proyecto particular, las instalaciones, edificaciones y equipos en arrendamiento a largo plazo con opción de compra, siempre que el empresario aporte en efectivo la suma que ha de ser utilizada como capital de trabajo de la empresa.

y Planificación (CORDIPLAN), en tanto que la ejecución corresponde al Ministerio de Fomento. Cabe mencionar en relación con la programación del desarrollo industrial la existencia de los "grupos programadores" que tienen por función elaborar planes de desarrollo para aquellas ramas industriales consideradas estratégicas. En este sentido al grupo programador de la industria automotriz que funciona regularmente desde 1962 ha desarrollado una importante labor.

No obstante que en general el desarrollo industrial venezolano parece haber dependido más de las condiciones generales de la economía que de los diversos mecanismos e instrumentos de promoción del sector, se realizan en la actualidad notables esfuerzos por parte de CORDIPLAN para definir e instrumentar una estrategia industrial que le conceda más y más al sector el carácter de centro autónomo de la política económica general.

Las estrategias para el desarrollo industrial propuestas en años recientes ^{30/} se encuentran incluidas dentro del marco de la estrategia general del desarrollo económico que pretende la transformación de una economía petrolera en una economía industrial y agrícola moderna. Para ello se ha propuesto estimular un crecimiento acelerado del sector industrial, orientándolo hacia la integración de la industria con el fin de mejorar el funcionamiento de todo el complejo manufacturero. Uno de los objetivos principales de los planteamientos aludidos en materia de estrategia industrial se refiere a la consolidación y racionalización de las industrias básicas, de tecnología más compleja, en las cuales el Estado ha realizado ya cuantiosas inversiones. Se trata de lograr, asimismo, un aumento de la eficiencia de las empresas ya establecidas. La sustitución de importaciones sigue constituyendo la principal fuente de dinamismo del desarrollo manufacturero y las industrias de bienes intermedios y de capital ofrecen aún amplio campo para ello.

^{30/} Según se presentan en los documentos siguientes: Aspectos Fundamentales de la Política Económica, Miraflores, mayo 1962; II Mensaje Presidencial, presentado al Congreso Nacional por el Presidente Constitucional Dr. Raúl Leoni, marzo 1965; Plan de la Industria Manufacturera, 1963-1966 y Plan de la Nación, 1965-1968 de CORDIPLAN.

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 metalmeccánicas, es otro objetivo importante de la nueva estrategia industrial. Se señalan al mismo tiempo otros objetivos no menos importantes como la mayor calificación de mano industrial y la maximización del empleo hasta donde ello sea compatible con el propósito de elevar los niveles de productividad. Se persigue, en fin, adaptar y mejorar los mecanismos de fomento y promoción a las nuevas circunstancias en que deberá desenvolverse el proceso de industrialización del país conforme a estas pautas.

d) Paraguay, República Dominicana y Uruguay

Entre los esfuerzos tendientes a imprimirle un mayor dinamismo y selección al desarrollo industrial del Paraguay cabe mencionar el Plan Bienal 1965-1966 que postulaba una tasa de crecimiento para el sector industrial del 7.2 % anual. Sus objetivos no se lograron, sin embargo, por la falta de proyectos específicos y, aparentemente, por falta de articulación entre las entidades que formulan la política industrial y las que las ejecutan. Más adelante se elaboró un nuevo Plan Bienal (1967-1968) que 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.

A juzgar por los principales instrumentos utilizados parece que el fomento a la industria ha descansado en la promoción estatal y estímulo a las exportaciones industriales. Aunque la participación directa del Estado en el proceso productivo mediante la creación de empresas estatales o mixtas no ha revestido la importancia que ha tenido en otros países de la región, lo contrario ha ocurrido en cuanto a la creación de infraestructura, sobre todo en energía y transportes, donde existía un atraso ostensible hasta años recientes, y en la estructuración de las entidades públicas necesarias para la aplicación de la política industrial. Con relación al primero de estos objetivos, destaca la labor del Estado en la construcción de carreteras, que ha permitido la integración de amplias regiones con grandes recursos potenciales y el ensanchamiento del mercado efectivo de

/productos industriales

productos industriales. En cuanto al segundo, sobresale la creación del Banco Nacional de Fomento, gracias al cual las empresas cuentan con una fuente de recursos a mediano y largo plazo, hasta entonces prácticamente inexistentes. La creación del Servicio de Planificación Técnica, que ha adoptado un mecanismo de planificación como sistema nacional y tiene, entre otras funciones, la de elaborar programas a corto plazo, a nivel global y sectorial, y la realización de estudios de factibilidad y de mercado, ha sido, asimismo, un elemento importante para introducir mayor racionalidad en el proceso productivo y mejorar la coordinación de las actividades y medidas de producción industrial.

El segundo gran objetivo de la política industrial - promoción de exportaciones - se ha perseguido mediante el otorgamiento de incentivos tales como la 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.

Cabe destacar dos períodos en la política industrial de la República Dominicana: el comprendido entre 1950 y 1958 y el que va de 1962 hasta el presente. El primero, coincide con un régimen que controló durante tres decenios la evolución económica y política del país y se caracterizó por una decidida política de sustitución de importaciones industriales. Parte fundamental del actual parque industrial es producto de ese período, en el cual el sector creció a una tasa del 7.5 % anual.

Sin embargo, la gran mayoría de las empresas industriales entonces establecidas tuvieron como características comunes su posición monopolística, protección casi absoluta, sobredimensionamiento, localización no siempre adecuada y servicio de transporte gratuito.

A partir de 1962, la política industrial tomó diferente rumbo. La aceptación creciente por parte de las autoridades de la importancia

/de la

de la programación del desarrollo trajo aparejado un esfuerzo por conocer mejor los problemas del sector industrial y el papel que le cabría representar en el proceso de desarrollo económico general. De ello derivó una reformulación de los instrumentos e instituciones que realizan la política industrial del país.

En la actualidad esa política 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 maquinarias, 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.

Cabe agregar que tanto la mencionada ley como el establecimiento de las zonas francas industriales tienen una orientación deliberada de atracción al capital extranjero, ya que los inversionistas foráneos pueden acogerse a ambos mecanismos en iguales condiciones que los nacionales. En general esto coloca en mejores condiciones a los empresarios extranjeros que gozan de facilidades de diversa índole - financieras, canales comerciales, acceso a tecnología, etc. - en el exterior. Las disposiciones anteriores, en cambio establecían normas especiales para el capital, como exigir cierta participación del capital nacional.

Se le atribuye por otra parte, gran importancia a la política crediticia como instrumento efectivo de promoción industrial. En los últimos años han prosperado múltiples mecanismos, entidades y modalidades de financiamiento. Por ejemplo, los bancos comerciales que tradicionalmente se han dedicado a operaciones a corto plazo, mediante un novedoso sistema de encaje legal implantado a partir de 1967 participan en el financiamiento a

mediano y largo plazo.^{31/} La Corporación de Fomento, que desde 1966 separó las funciones de promoción de las de administración de las empresas estatales (actualmente de responsabilidad de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales), cuenta con importantes programas financieros, de asistencia técnica, de elaboración de proyectos con otras actividades promocionales.

Por otra parte, en el Banco Central funciona el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE) que es quizá la más importante fuente de financiamiento de que dispone la industria. En fecha más reciente se autorizó, además, la creación de las corporaciones privadas de financiamiento y de la Compañía Financiera Dominicana, que cuenta con interesantes programas de crédito a largo plazo para la industria.

Todo lo anterior muestra el destacado papel que ha representado, a partir de 1967, la política financiera entre los distintos instrumentos y mecanismos de promoción del sector industrial.

El sector industrial del Uruguay registró un intenso crecimiento en el período 1945-1955 (tasa acumulativa anual de 7 %) cuando a la par que aumentaba la participación del producto industrial en el producto total, se producían grandes cambios de la estructura de la producción manufacturera ya que se reducían marcadamente la participación en el total de las industrias tradicionales. A partir de 1956 se produjeron crisis periódicas en el sector externo dentro de una tendencia al deterioro, y tendió a perpetuarse una aguda situación inflacionaria de efectos evidentes sobre el sector industrial y la economía en general, que entraron en una etapa de virtual estancamiento.

^{31/} El sistema estipula que debe regir una tasa de encaje de 100 % para todo aumento de los pasivos monetarios de los bancos comerciales. Este porcentaje, sin embargo, se reduce en la medida en que los fondos se emplean en créditos a los sectores productivos. De esta forma el encaje en efectivo se sustituye por préstamos a los sectores que se desea fomentar. Este sistema ha producido una redistribución en la cartera de los bancos comerciales en favor de la industria.

Estas son las causas que llevan a desplegar esfuerzos tendientes a una reformulación de la política económica. En 1962 la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) se traza la tarea de elaborar un primer Diagnóstico Global a base del cual el Poder Ejecutivo le encomienda en 1964 la realización de un Plan de Desarrollo Económico y Social para el Período 1965-1974. El Plan que contiene un Programa Industrial marca el comienzo de una política que asigna un papel determinado al sector y prevé una serie de instrumentos monetarios, financieros, fiscales, etc., orientados a la concreción de los objetivos enunciados en ese programa.

En el nuevo sistema de desarrollo industrial, y a juzgar por la preponderancia de algunos incentivos, le corresponde la más alta prioridad a la promoción de exportaciones. Hay variados mecanismos de promoción, entre ellos: tratamiento cambiario preferencial, excención del impuesto de ventas, reintegro de derechos el que posteriormente ha sido reemplazado por un régimen de admisión temporal, y préstamos de prebarque por parte del Banco Central.

Se da también gran importancia a la política crediticia como instrumento de fomento. Hasta 1967 no existía una política muy definida al respecto, pero a partir de esta fecha se han alentado nuevas fuentes y modalidades de financiamiento. El Banco de la República dividió sus funciones en Banco Central y en Banco de Fomento Industrial y Agrario y a este último se le asignó un importante papel no sólo como fuente de préstamos a mediano y largo plazo para la industria sino también en la realización de estudios de factibilidad, identificación de proyectos, participación en empresas multinacionales y extranjeras, etc.

Por último, en materia de política arancelaria, en 1964 se modificó el arancel, aumentando los recargos en un 100 %; sin embargo, su importancia como instrumento de protección se ve muchas veces contrarrestada por el efecto de otros mecanismos de control de importaciones como el Código Cambiario que actúan en distinto sentido que el arancel. Así se da el caso de que algunos productos finales tienen un gravamen inferior al de las materias primas que lo integran.

e) Los países del mercado común centroamericano

Por más de un decenio los países centroamericanos han formado parte de un sistema de integración subregional que ha significado un cambio fundamental en las condiciones en que se desenvuelve la industria. El Tratado General suscrito en 1960 que le dio origen 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.

Por ello parece conveniente analizar la política industrial centroamericana centrando la atención en las características y en la conducción de este proceso y no en las medidas de política industrial nacionales de cada país ya que éstas tienden a perder importancia en la medida en que se está convergiendo hacia una estrategia industrial conjunta. En lo que atañe al sector industrial, el proceso de integración se propuso transformar los sectores industriales de los cinco países, cuyo desarrollo se había visto frenado hasta ese momento por la pequeñez de los mercados nacionales, por la ausencia de una política industrial adecuada y por la escasez de recursos canalizados hacia la industria, en un solo sistema industrial integrado de alcance regional que previera, al mismo tiempo, una distribución equitativa de los beneficios entre los cinco países. Ello se llevaría a cabo mediante la creación de nuevas actividades productivas en condiciones adecuadas de tamaño, localización y tecnología y la reorganización sobre bases más económicas de las industrias ya establecidas.

Los efectos del proceso de integración en el plano industrial no se han hecho esperar. La producción manufacturera creció rápidamente y su importancia relativa en el producto subió de 11 % en 1950 a más de 15 % al finalizar el decenio de 1960. Ello fue el resultado conjunto de un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, de la ampliación de algunas industrias y de la instalación de nuevas ramas. En el notable incremento de relaciones comerciales que tuvo lugar durante el primer

/decenio de

decenio de operación del Tratado General,^{32/} las transacciones de productos manufacturados crecieron más aceleradamente y, dentro de éstas, las correspondientes a las industrias no tradicionales.

Entre los principales instrumentos de promoción industrial puestos en operación por el proceso integracionista, conviene distinguir entre los destinados a perfeccionar el funcionamiento del mercado ampliado y los que forman parte de una programación industrial más deliberada. Los que atienden al primer objetivo son el régimen de libre comercio y el arancel externo común. El segundo objetivo se persigue mediante diversos instrumentos y medidas entre los que sobresalen el Régimen Especial de Industrias de Integración, disposiciones enderezadas a uniformar los estímulos fiscales al desarrollo industrial, la creación del Banco Centroamericano de Integración y una serie de acciones de apoyo al desarrollo industrial a través de la ampliación de la infraestructura económica regional.

El Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración que funciona desde 1961 tiende a promover el establecimiento de empresas industriales que, por sus características y tamaño mínimo de planta, requieran, para poder operar eficientemente, un mercado mayor que el de cada uno de los países centroamericanos. Los productos fabricados por estas empresas - que gozan de la libre importación de materias primas y productos intermedios necesarios para sus respectivos procesos productivos - están protegidos por aforos más altos que los uniformes del arancel centroamericano. Si se estableciera una segunda planta el régimen dispone que debe pagar derechos aduaneros a los otros países por un tiempo limitado y en escala gradualmente decreciente.

Este sistema fue concebido para asegurar a todos y cada uno de los países participantes el establecimiento de industrias de gran magnitud relativa. Se otorga el libre comercio de inmediato al producto de la

^{32/} En 1969 las importaciones intracentroamericanas fueron de 250 millones de dólares - ocho veces mayores que las que se registraban en 1960 - y superior a las compras totales del resto del mundo que hacían los cinco países en conjunto en 1950.

planta industrial acogida al convenio, en tanto que los productos procedentes de otras fábricas gozarán de rebajas equivalentes al 10 % anual. De esa manera se persiguió proporcionar un impulso decidido al establecimiento de industrias que sólo se justifican en escala regional, reducir la duplicación de inversiones en industrias básicas y hacer que la aplicación del régimen conduzca en un período razonable a asegurar el establecimiento de industrias de integración en todos los países centroamericanos.

Acogidas a este instrumento de promoción se han establecido hasta el momento una planta de neumáticos y llantas en Guatemala y un complejo químico en Nicaragua, que incluye sosa caústica e insecticidas cloradas, y se encuentra en estudio el proyecto para la instalación de una planta de vidrio plano en Honduras.

El Sistema Especial para la Promoción de Industrias Productivas que entró en vigor en 1965 viene a complementar al Régimen de Industrias de Integración. A fin de proteger la manufactura de ciertos productos establece un tratamiento arancelario especial con aforos más elevados que los correspondientes al Arancel Centroamericano Uniforme, cuando las instalaciones de la región sean capaces de cubrir el 50 % o más de la demanda regional. La Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica (SIECA), es el organismo encargado de controlar que se cumplan las condiciones estipuladas para la aplicación de este instrumento de promoción. Aproximadamente siete plantas industriales se han acogido a este Sistema Especial y existen nuevos proyectos en diferentes etapas de desarrollo.

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que todavía no entra en vigencia, establece incentivos iguales para todos los países miembros, con el fin de evitar que la actividad industrial se localice en determinados países atraída por mayores incentivos y no por diferencias en las condiciones reales de costos. Con ello se espera poner fin a la carrera de incentivos entre los países y se persigue, asimismo, armonizar el tratamiento al capital extranjero. Característica especial de este instrumento es el incentivo que ofrece la utilización de materias primas, productos semielaborados y bienes de capital

/de origen

de origen centroamericano. Los principales incentivos que contiene son: exenciones aduaneras para maquinarias, equipos, materias primas, etc., que no se fabriquen en la región y exenciones de los impuestos a la renta, a las utilidades y al patrimonio en proporciones que varían según la clasificación de que haya sido objeto la empresa industrial en cuestión.

Cabe mencionar entre los instrumentos de ejecución de la política industrial común la labor del Banco Centroamericano de Integración Económica, que inició sus operaciones en 1961 con el objetivo fundamental de fomentar, mediante sus inversiones, la integración económica y el desarrollo equilibrado de los países miembros. El Banco cuenta con programas de financiamiento a la empresa privada para la ejecución de proyectos de interés nacional, presta asesoramiento técnico y promueve proyectos de inversión de alcance regional. En 1965 el Banco estableció el Fondo de Integración Económica, constituido con un monto inicial de 42 millones de dólares (de los cuales 35 millones son resultado de un préstamo de los Estados Unidos y el resto es aporte de los países miembros), que se dedica fundamentalmente a desarrollar programas conjuntos de infraestructura, colaborando en la tarea de reducir las disparidades que existen en esta materia entre los países del istmo.

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. En ese proceso de integración se pasa por dos etapas: la primera en que el mercado ampliado no tiende a cambiar las formas de producción sino que a mejorarlas al permitir a los distintos sistemas nacionales funcionar con mayor economía, y la segunda en que probablemente se está desde hace algunos años, en que la integración va exigiendo la transformación de esas economías nacionales en un verdadero sistema regional. Ya no son las oportunidades marginales del mercado las que la sustentan sino los cambios conducentes a una creciente interrelación y fusión de las distintas economías.

Dada la dimensión económica de la zona de integración, por mucho que se avance en esta dirección, el desarrollo industrial tenderá a moderar su ritmo de crecimiento y transformación. El mercado ampliado no alcanzará a resolver por sí sólo el estrangulamiento externo ni a dar base a algunas actividades económicas, especialmente a ciertas manufacturas complejas u otras que tienen economías de escala sobre una franja más extendida de la producción. De hecho las nuevas inversiones realizadas hasta el momento estimulada por la integración no significaron una modificación sustancial de la estructura industrial, que se mantiene altamente concentrada en las ramas tradicionales, situación que no alcanzó a ser alterada por las inversiones en industrias químicas, de fertilizantes, de vidrio y otras realizadas en los últimos cuatro años.

Ello es especialmente efectivo en lo relativo a las industrias de bienes de capital, de avanzada tecnología, en las que sólo un mercado muy superior al de Centroamérica daría una base económica adecuada. De ahí la necesidad de que, una vez superada la fase de negociación, los países pasen a participar como unidad en el proceso de integración con las demás economías latinoamericanas. Pero la asociación económica con los demás países tendría pleno sentido en el supuesto de que pudieran localizarse en Centroamérica algunas de las industrias estratégicas, para nutrir con su producción tanto el mercado regional como al de los demás países. Sólo en esa medida se manifestaría la conveniencia de abrir el mercado regional a otros países de fuera de la región centroamericana.

También es requisito para el desarrollo industrial sostenido y equitativo de los distintos países, la coordinación efectiva de las políticas, planes y orientaciones básicas del desarrollo nacional de cada uno. Aunque existe desde 1962 un convenio regional para la equiparación de incentivos fiscales, este aún no se cumple y la política de incentivos sigue siendo formulada en el orden nacional, excepto para las industrias consideradas de integración o las incluidas en el Sistema Especial antes mencionado. Asimismo, aunque los cinco países que integran el mercado común formularon programas de desarrollo (1965-1969) en los que se establecían metas de producción y consumo nacional y regional, no parecen haber sido coordinadas suficientemente entre sí.

/La programación

La programación ha funcionado eficientemente en diversos sectores de la infraestructura, pero ha tenido efectos casi imperceptibles en el resto de los sectores económicos, sobre todo en el industrial. Ha faltado una idea clara de la estrategia de desarrollo regional que ayude a aclarar el tipo de economía que se irá configurando; la forma en que se irá alcanzando el equilibrio del desarrollo entre los países, así como las líneas centrales de una posible especialización e intercambio de la región en su conjunto respecto a otros países.

La existencia de un amplio margen de sustitución en la región - que tiene actualmente uno de los coeficientes de importación más altos de América Latina - garantiza un acelerado crecimiento industrial durante el decenio de 1970 y, lo que es importante desde el punto de vista de la política industrial, ofrece un margen de flexibilidad de acción que le permitirá elegir las líneas principales de su desarrollo y las que reservará para intercambio con otros países.

Alcanzada, pues, una etapa en que el mercado común está virtualmente constituido faltan, al parecer, grandes orientaciones de desarrollo y es necesario precisar objetivos comunes de largo plazo que permitan guiar y conducir ese proceso. A la luz de estas circunstancias resultan auspiciosas las decisiones a que llegaron recientemente los ministros de economía reunidos en Guatemala tendientes a tomar medidas de transición que conduzcan a la reestructuración del mercado común. Se persigue este objetivo, entre otras medidas, mediante la creación de un fondo permanente destinado a corregir los desequilibrios actuales en el desarrollo de los países y evitar que se produzcan nuevos. En lo que concierne al campo industrial las decisiones tomadas disponen la formulación de una política industrial regional que incluya los acuerdos que sean necesarios para desarrollar las industrias básicas.

II. 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 la industrialización.

Durante la intensificación del proceso de industrialización de postguerra, los requerimientos financieros crecieron considerablemente. De una parte, y ello ocurrió especialmente en los países de mayor dimensión económica, al introducirse una serie de eslabones entre la producción primaria y la producción de bienes finales industriales se ensanchó el tramo de la producción intermedia, incrementándose el coeficiente de requisitos financieros directos e indirectos por unidad de producto final. De otra parte, la introducción de nuevos sectores industriales significó también una ampliación de la inversión de capital que dio lugar a un aumento de la demanda de recursos financieros de largo plazo. Si bien una parte importante de esas inversiones fueron realizadas por empresas extranjeras que trajeron con ellas su capital, ello no significó una disminución de la presión sobre los recursos financieros internos, ya que, aunque la propiedad del capital fuera en gran medida extranjera, los recursos financieros externos representaban casi únicamente el financiamiento de las importaciones de

/equipo. Esta

equipo. Esta etapa planteó, pues, problemas de financiamiento interno de gran magnitud, tanto del lado del sector público como del privado, que se tradujeron en una presión continua por recursos financieros de corte, mediano y largo plazo. La intensificación del proceso de acumulación de capital que demandaba el cambio acelerado de la estructura productiva, no fue acompañada en todos los países, pues, por modificaciones importantes en la estructura financiera interna y algunos de ellos debieron utilizar la expansión inflacionaria como un medio de conciliar la presión simultánea del sector público y privado sobre el sistema financiero.

En la etapa siguiente del proceso industrial, en la que comienza ya a manifestarse el agotamiento de los mecanismos de ampliación del mercado interno, se pone de manifiesto que el mantenimiento y la expansión del nivel de actividad industrial en los sectores modernos reposan más bien en la necesidad de ampliar y diversificar la demanda. La tónica de los requerimientos del sector privado no parece estar, en consecuencia, 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 la utilización final de los bienes producidos por la capacidad ya instalada.

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.).

Las fuentes internas o autofinanciamiento representan en América Latina una proporción respecto al total de fondos invertidos por el sector industrial por lo general inferior a la registrada en los países industriales. Es probable que esta disparidad sea aún mayor en los sectores industriales modernos y en los de mayor ritmo de expansión, como es también probable que la situación sea inversa en la pequeña industria ya que, a diferencia de lo que ocurre en aquellos países, es más limitado el acceso que ésta tiene al crédito en América Latina.

La composición del autofinanciamiento en términos de utilidad no distribuida y depreciaciones es muy variable de país a país y también en cada período. Aunque las tasas de depreciación autorizadas por las disposiciones tributarias suelen ser similares a las vigentes en los países desarrollados, los montos efectivos destinados a este objeto son sumamente bajos debido a que, tanto por la inflación como por la obsolescencia, el capital contable sobre el cual se aplican dichas tasas significa cada vez una fracción menor de los valores efectivos o de reposición de los activos inmovilizados correspondientes. Resulta de esta circunstancia que una gran parte de los fondos propios de las empresas se destinan en realidad a cubrir la insuficiencia de las reservas de depreciación y, consecuentemente, la reinversión de utilidades se dedica sólo parcialmente a ampliación de la capacidad instalada.

Ya se mencionaron antes los mecanismos de política industrial vigentes en muchos países que incorporan disposiciones sobre revalorización de activos, concediendo para ello franquicias tributarias, pero sus efectos parecen no haber sido muy importantes. Frente a 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 que se observa incluso en las de mayor tamaño. Su control se concentra en pequeños grupos de accionistas que poseen gran porcentaje del capital accionario. Ellos deciden la orientación de la empresa, o del grupo de empresas que controlan, y obtienen de ellas ventajas especiales en diversas formas, en tanto que los pequeños accionistas se ven privados de toda posibilidad de influir en el manejo de las empresas, y tienen problemas hasta en la recuperación del valor real de su aporte inicial. La importancia relativa de los mercados de capitales se ha visto reducida, además, como resultado de la inflación persistente en algunos países, especialmente en lo relativo a la aceptación de títulos de renta fija.

/En contraste

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 e ventas a plazo. En promedio, los plazos a que obtiene financiamiento el sector industrial latinoamericano son considerablemente inferiores a aquéllos de los que disfruta este sector en los países industrializados.

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, que se ha caracterizado, en general, por ofrecer cantidades crecientes de recursos diferentes, según las necesidades, y a tasas de interés real muy bajas o negativas.

En una primera etapa la provisión de crédito tuvo serias deficiencias ya que consistía casi exclusivamente de préstamos a corto plazo de tipo comercial y préstamos hipotecarios para inversiones fijas en construcciones industriales. Esta situación se modificó con la creación del Banco Industrial en 1944 y con las reformas bancarias de 1946. El Banco Industrial posee diversos fondos y sistemas especiales de crédito

/como el

como el "fondo especial para el fomento industrial" (especialmente para la instalación de nuevas industrias); 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. Sin embargo, la mayor parte de sus recursos se canalizan hacia gastos de explotación de empresas establecidas. Los créditos para inversión, si bien no han dejado de tener importancia (y en los últimos años más aún), han tenido a largo plazo un comportamiento sujeto a continuas oscilaciones.

Por su parte, el Banco Central facilita a los bancos comerciales fondos para llevar a cabo programas de apoyo crediticio a los sectores cuyo desarrollo interesa activar, pero los ajusta al sistema impuesto por la política de estabilidad monetaria. Realiza también operaciones directas de crédito para financiar las ventas de bienes de capital y de consumo duraderos realizadas por las industrias locales y los organismos oficiales, y ofrece facilidades de redescuento a los bancos comerciales para la compra de maquinarias de fabricación nacional.

En el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) existe un Fondo Nacional Permanente (creado en 1967) con la finalidad específica de prestar ayuda financiera al sector industrial en la etapa de preinversión, dando prioridad a los proyectos incluidos en los planes nacionales de desarrollo. Puede también emprender estudios de prefactibilidad y factibilidad para inversiones privadas nacionales y extranjeras.

El Brasil es quizás el país latinoamericano en el que los préstamos al sector industrial registran la más alta proporción respecto a los recursos totales canalizados por los intermediarios financieros hacia los diversos sectores, aunque la importancia que en ellos cabe a los bancos privados (cerca del 80 % de los créditos industriales), la persistente inflación y la limitación de las tasas de interés que impone la Ley de Usura tienden a limitar la disponibilidad de los créditos a largo y mediano plazo. Esta situación tiende a compensarse por la creciente actividad de las entidades financieras oficiales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico, el Banco do Brasil S.A.,

/los bancos

Los bancos regionales de fomento y los diversos fondos especializados. Además de canalizar recursos internos y externos a préstamos de mediano y largo plazo, el primero realiza inversiones directas de gran envergadura en el sector.

La asistencia financiera a la industria brasileña está, pues, a cargo de numerosas instituciones bancarias y financieras, todas ellas vinculadas al Banco Central del Brasil. Entre las de origen privado se encuentran los bancos comerciales, las sociedades de crédito, financiamiento e inversiones, los bancos privados de inversiones; y entre las estatales el Banco Central, los Bancos de Fomento y los Fondos de Fomento.

Mención especial merece el Banco do Brasil S.A. que, además de funciones de banco comercial, desarrolla actividades de banco de fomento, con una extensa red de sucursales en todo el país y concede créditos a mediano y largo plazo; es además agente financiero del gobierno y forma parte del sistema del Banco Central del Brasil.

Las sociedades de crédito, financiamiento e inversiones complementan la acción de los bancos comerciales en cuanto a la provisión de recursos crediticios a mediano plazo para el sector industrial. En general canalizan recursos del sector privado hacia el financiamiento e inversiones en industrias de bienes de capital y de consumo duradero. Estas sociedades funcionan con el sistema de cuentas de participación o por letras de cambio que colocan en la Bolsa de Valores. Los Bancos Privados de inversiones, por su parte, son sociedades anónimas que proporcionan créditos a mediano y largo plazo a la industria para capital fijo y de giro, y al igual que las sociedades de crédito, financiamiento e inversiones, operan con letras de cambio, pero se diferencian de ellas en que canalizan préstamos del exterior y en que el plazo de sus operaciones no puede ser inferior a un año.

Los bancos de fomento destinan sus recursos a promover el desarrollo de ciertas regiones o sectores industriales claves. El más importante es el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE). Sus funciones son amplias y variadas, y sus efectos en el proceso de industrialización brasileño han sido fundamentales, pero de orientación variable en el

/tiempo. Entre

tiempo. Entre las funciones principales están la de asistencia financiera a los sectores básicos de la economía de acuerdo con las necesidades del proceso de desarrollo y con la política de inversiones del gobierno;^{38//} financiamiento de proyectos regionales; orientación y selección de inversiones de acuerdo a ciertas normas de prioridad y con estudios y análisis previos de los proyectos; como agente financiero de la política de inversiones del Gobierno Federal tiene a su cargo la administración de los préstamos concedidos por las entidades internacionales, que canaliza al sector privado por intermedio de los fondos de fomento o traspasos a bancos y agencias regionales o estatales de desarrollo; promoción de proyectos y programas de enseñanza e investigación científica y técnica, realizada por medio del Fondo de Desarrollo Técnico-Científico (FUNTEC); estudios e investigaciones destinados a incrementar la productividad de las empresas y sectores ligados a la industria, por medio del Fondo de Desarrollo de la Productividad (FUNDEPRO).

Hasta hace poco tiempo el 55 % de los recursos del BNDE provenía de un recargo adicional del 15 % al impuesto a la renta; a partir de 1964 se sustituye éste por una cuota fija equivalente al 20 % de las recaudaciones totales del impuesto a la renta, con lo que aumentan considerablemente sus recursos. En la actualidad gran parte de sus fondos procede del impuesto sobre operaciones financieras y de la venta de acciones de participación en empresas industriales.

Sigue en importancia el BNDE como banco de fomento, el Banco del Nordeste, agente financiero de la SUDENE, y cuya misión principal es conceder préstamos a las empresas productivas de la región, y el Banco de Créditos de la Amazonia, que pertenece casi enteramente al gobierno federal, y cuyos créditos destinados en un principio a la producción de caucho, se dedican en la actualidad a financiar el proceso de industrialización de la región.

^{33/} Sus créditos representan aproximadamente el 45 % del total de recursos de largo plazo aplicados por el sistema financiero nacional. Del total de recursos del BNDE el 76 % está destinado al sector industrial.

Finalmente existen en el Brasil los llamados Fondos de Fomento, creados recientemente y establecidos por el Gobierno para canalizar o aplicar directamente créditos de largo plazo destinados a fines específicos de fomento. Sus recursos provienen de diversas fuentes nacionales y del exterior. Entre los más importantes 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.

El Gobierno de México ejerce, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un estrecho control sobre la política monetaria y bancaria y al mismo tiempo vigila y establece directrices para la determinación de la política crediticia de las instituciones financieras.

El Banco de México, S.A. (que tiene las funciones de un Banco Central) ha seguido una política monetaria y crediticia tendiente a evitar el aumento de precios. En conjunto con la Nacional Financiera S.A. (institución oficial de fomento) apoyan resueltamente el mercado de capitales, sosteniendo los precios de los principales valores que se cotizan.^{34/} Esta última, establecida en 1940, sirve, además de importante instrumento de canalización de créditos a largo plazo (de origen interno y externo), y apoya al Gobierno Federal en la emisión de valores públicos. En 1968 sus recursos estaban constituidos por créditos del exterior, incluso emisiones de bonos colocados en el extranjero (34.2 %), obligaciones por aval o endoso (26.0 %) y emisión de valores (21.7 %), y otras fuentes (18.1 %). En ese mismo año, el 70 % de esos recursos fue canalizado a obras de infraestructura.

Existen otras numerosas instituciones oficiales de crédito que han contribuido apreciablemente a la capitalización de algunas actividades económicas, tales como la Unión Nacional de Productores de Azúcar y la Financiera Nacional Azucarera, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el Fondo de

^{34/} Existen en el país tres bolsas de valores localizadas en Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Garantía y Fomento a la Industria Mediana y el Patronato del Ahorro Nacional. Por su parte, el Banco Nacional de Comercio Exterior apoya las operaciones relacionadas con las exportaciones de productos manufacturados.

Entre las instituciones de crédito privadas predominan los bancos de depósito y las sociedades financieras, que abarcan alrededor del 75 % de los recursos totales del sistema bancario privado. Sus créditos han beneficiado principalmente a las industrias alimenticias y textil, a la fundición y manufactura de artículos metálicos, a la industria química y a la producción de materiales para la construcción.

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 influido en el alto costo de los préstamos otorgados. El crédito se canaliza principalmente a través de los bancos comerciales, las compañías de seguro, 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.

A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países de la región, los bancos comerciales conceden también préstamos a largo plazo destinados a la construcción y ampliación de obras de fomento económico, y a partir de 1955 emiten bonos de crédito para financiar la ampliación y la creación de nuevas industrias.

Las fuentes principales de crédito a largo plazo son las Corporaciones Financieras e Inversiones Esso (que operan mediante la participación minoritaria en empresas nuevas o existentes). Existen en el país cinco de estas corporaciones cuyos fondos los obtienen de préstamos externos, de emisiones de bonos y de su propio capital; los aplican a la industria mediante préstamos o en inversiones directas en el capital social de las empresas.

Un paso importante en materia de promoción de recursos de inversión es el Fondo de Inversión Privada (FIP) creado en el Banco de la República con fondos de AID, el Banco Interamericano de Desarrollo y

/algunos gobiernos

algunos gobiernos europeos con el objeto exclusivo de financiar actividades industriales, agrícolas, pecuarias y mineras que tengan por objeto la diversificación y el fomento de las exportaciones, la eliminación de estrecheces en la producción de bienes y servicios, la sustitución de importaciones y el desarrollo de planes de integración fronteriza. Los créditos se utilizan para la adquisición de bienes de capital fijo y en algunos casos para capital de giro. Realiza sus operaciones por intermedio de los bancos comerciales y las corporaciones financieras.

Un papel de singular importancia en el financiamiento del proceso de industrialización colombiano le ha cabido al Instituto de Fomento Industrial (IFI). Creado en 1940 con el objeto de promover las industrias básicas en aquellos campos en los que no hubiese actuado la iniciativa privada, ha venido efectuando fuertes inversiones, directamente o en asociación con el sector privado, en la industria siderúrgica, de neumáticos, de soda y otros productos químicos, papel y celulosa, etc. Cuenta entre sus funciones la de agente fiduciario del Gobierno Nacional en la realización de contratos de empréstitos en moneda colombiana, sobre la base de contrapartidas provenientes de los créditos externos.

Las fuentes de financiamiento o 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. Su labor ha estado encaminada a la creación de empresas estatales o mixtas, a la función de agente financiero del sector industrial y a la provisión de asistencia técnica a la industria. Realiza préstamos destinados a la compra de activos fijos, a actividades de preinversión y, en general, al equipamiento de la industria nacional, para lo cual canaliza créditos externos para la importación de máquinas-herramientas y destina líneas de crédito para el financiamiento de la adquisición de maquinarias de fabricación nacional. La política de financiamiento de la CORFO ha estado, en general, vinculada a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacional.

/Cabe, asimismo,

Cabe, asimismo, destacar la labor de promoción desarrollada por el Banco del Estado, a través de su Departamento de Fomento que provee financiamiento a mediano y largo plazo a la industria. Entre sus líneas de crédito figuran la adquisición de maquinaria y equipo nacionales y extranjeros, el financiamiento de instalaciones y edificaciones industriales; capital de trabajo y estudios de inversión y racionalización.

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. Con recursos provenientes de capital propio, del Estado, de aportes de inversionistas privados y del exterior a través de líneas de crédito o préstamos de bancos privados e instituciones de fomento, éste ha atendido prioritariamente a las industrias productoras de bienes de capital y de consumo duraderos. Los créditos se concenden preferentemente para la compra de maquinarias y equipos, materias primas nacionales y capital de trabajo, con plazos de cinco años, si son en moneda nacional, y de 10 años cuando son en moneda extranjera. Otorga, además, plazos de gracia hasta la puesta en marcha de los equipos financiados con el préstamo. El Banco Industrial también compra acciones de empresas industriales que pone en subasta una vez que se hace innecesaria la ayuda a esas empresas. Su acción se centra en su mayor parte en la región de Lima y Callao, pero se ha tratado de extenderla a otras regiones, en colaboración con los bancos regionales y con las Corporaciones Departamentales de Desarrollo.

En virtud de la nueva ley general de industrias se prevé el abaratamiento del crédito, rebajando el tipo de interés y dando plazos más amplios de amortización y gracia según la prioridad de desarrollo que se asigne a la industria beneficiaria.

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 externos; 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

son financiados por el Gobierno. Los bancos privados conceden, como es habitual, créditos a corto plazo, principalmente destinados a capital de trabajo, pero la mayoría de sus operaciones no están destinadas a la industria sino al comercio.

Las empresas industriales, tanto públicas como privadas, obtienen también financiamiento a mediano plazo del exterior, en maquinarias, equipos y materias primas especialmente de Alemania, Francia, Gran Bretaña, a interés bajo, con garantía bancaria.

Finalmente, el Banco Central de Bolivia, a través del Fondo Especial de Crédito para el Desarrollo Económico, otorga créditos a los bancos del país para el refinanciamiento de los préstamos concedidos por estas instituciones para la ejecución de proyectos específicos o para la adquisición de maquinarias y equipos para la industria. Estos créditos son concedidos en moneda nacional, dólares, o ambos a la vez, y tanto el monto otorgado como los plazos concedidos quedan sujetos a las disponibilidades financieras del Fondo.

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. La Corporación Financiera Ecuatoriana (COFIEC), entidad privada que comenzó a operar en 1966, presta asistencia financiera al desarrollo de la mediana y gran industria para lo cual concede créditos tanto en moneda nacional como extranjera. Su capacidad de préstamo se ha ampliado en forma rápida gracias al financiamiento externo.

La Corporación Financiera Nacional, tiene entre sus funciones promover y regular el mercado nacional de valores: conceder préstamos directos a mediano y largo plazo para la adquisición de maquinaria y equipo auxiliar de las empresas industriales y participar como accionista en la formación y ampliación de industrias con prioridad en el desarrollo nacional.

El Banco Nacional de Fomento es la entidad financiera más antigua que concede préstamos tanto a corto plazo (para capital de trabajo de la pequeña industria y artesanía), como créditos especiales a mediano plazo para la construcción, reparación o ampliación de locales destinados a actividades industriales y para la adquisición o reparación de maquinarias, equipos auxiliares y herramientas con plazos que fluctúan entre uno y cinco años y van generalmente acompañados de asistencia técnica. Se financia mediante la participación en los impuestos de importación, con créditos externos y en menor medida, con la ayuda de la Corporación Financiera Nacional y del Banco Central.

El crédito es uno de los instrumentos de promoción industrial de mayor impacto en Venezuela, en donde se cuenta con abundantes recursos para distintas modalidades crediticias. Entre las fuentes de carácter público se encuentra la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), el Ministerio de Fomento y el Banco Industrial de Venezuela; entre las de carácter privado, los bancos comerciales, la Cía. Anónima Venezolana de Desarrollo (CAVENDES) y la Cía. de Inversiones Creole.

La CVF es la fuente de financiamiento a largo plazo de mayor importancia, dirigida a la creación o ampliación de establecimientos industriales; además avala los créditos otorgados por instituciones financieras externas. Sus créditos han sido orientados en una primera etapa de desarrollo hacia las industrias de bienes de consumo y en la actualidad a financiar la producción de bienes intermedios y de capital. Dentro de la CVF funciona el "Plan de arrendamiento de activos fijos con opción de compra", que consiste en ofrecer al empresario, previo estudio y aprobación de su proyecto particular, las instalaciones, edificaciones y equipos en arrendamiento a largo plazo con opción de compra, siempre que el empresario aporte en efectivo la suma a ser utilizada como capital de trabajo de la empresa.

Como fuentes de mediano plazo, además de la CVF, los industriales cuentan con la CAVENDES que concede préstamos con plazos de dos a cinco años. Existen, además, sistemas especiales de crédito para la pequeña

/y mediana

y mediana industria ofrecidos por la Comisión Nacional de Financiamiento destinados a la adquisición de equipos, maquinaria, instalaciones y capital de trabajo, realizados mediante contrato y canalizados a través del Banco Industrial.

Las fuentes financieras de corto plazo son los bancos comerciales y el Banco Industrial. Funciona también la Compañía de Inversiones Creole y la Compañía de Inversiones Shell, dedicadas a la adquisición de acciones, en proporción minoritaria, de empresas venezolanas dedicadas a actividades distintas del petróleo. Esta última compañía otorga también créditos para capital de trabajo o la adquisición de activos fijos.

Hasta 1961 los recursos financieros de que disponía la industria en Paraguay eran otorgados casi totalmente por la banca privada y sólo satisfacían las necesidades de corto plazo, orientándose básicamente a facilitar la comercialización de los productos manufacturados. Esta situación cambia a raíz de la creación del Banco Nacional de Fomento quien concede crédito a mediano y largo plazo. Para estos efectos, el banco, fuera de sus recursos propios, dispone de créditos externos.

El Banco Central constituye otra fuente de crédito industrial que representa un poco más del 10 % del crédito total concedido a la industria. Si bien los bancos comerciales han perdido participación dentro del crédito total otorgado a la industria, su aporte es aún cerca al 70 % (1968).

Las fuentes más importantes de crédito de la República Dominicana están constituidas por la banca comercial privada, el Banco Central, a través de su política crediticia general, y algunas instituciones específicas vinculadas a él. La banca comercial es la principal fuente de recursos a corto plazo y, en el presente, también, a mediano plazo, en virtud de la puesta en vigencia en 1967 del nuevo sistema de encaje legal.

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 con relación a gastos de preinversión, construcción y mejoras de edificios, adquisición e instalación de maquinarias y equipos, equipo de transporte y costos de puesta en marcha. Opera a través de los bancos comerciales y la Corporación de Fomento Industrial. Para el financiamiento de la artesanía y pequeña industria, el Banco Central ha creado un Fondo Complementario al FIDE.

La Corporación de Fomento Industrial (CIFI), entidad autónoma del Estado, cuenta con programas de asistencia técnica y financiera para el sector industrial y realiza las siguientes operaciones: concesión de créditos, comisión de bonos, cédulas hipotecarias, certificados de participación, participación en el capital de empresas industriales, y establece, dirige o patrocina servicios de investigación relacionados con la industria. Las empresas desarrolladas por la CIFI que estén en condiciones de operar son traspasadas a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), organismo que actualmente administra dichas empresas.

Cabe mencionar, finalmente, las compañías "financieras privadas", que funcionan desde 1960, cuyas principales operaciones son: la concesión de préstamos de corto, mediano y largo plazo, la creación y promoción de empresas y la participación en el capital de las mismas.