



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1864)~~

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/83



INSTRUMENTOS DE PROMOCION INDUSTRIAL Y  
DESARROLLO REGIONAL:

DISCUSION DE ALGUNAS LINEAS DE POLITICA PARA EL NORDESTE <sup>\*/</sup>

Alberto Barbeito y Héctor Pistonesi

<sup>\*/</sup> El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, fue elaborado dentro del Proyecto Complejos Industriais para o Desenvolvimento do Nordeste (IPLAN/PNUD/ILPES: BRA-80/006). Convenio IPEA/CEPAL. Brasilia, 20 de julio de 1983. (Preliminar. Sujeto a revisión y crítica.)

83-9-1575

1950

1950

1950

1950

1950

1950

Indice

	<u>Página</u>
I. POLITICAS DE PROMOCION INDUSTRIAL Y DESARROLLO REGIONAL .....	1
1. Desarrollo regional e industrialización dominante .....	1
2. Instrumentos de promoción y proceso de industrialización ...	4
II. ELEMENTOS PARA UNA DISCUSION DE LA POLITICA INDUSTRIAL DEL NORDESTE .....	13
1. Composición sectorial de las inversiones .....	14
2. La elección de técnicas .....	18
3. Tamaño de las empresas .....	23
4. Líneas de política sobre empleo .....	29
Anexo .....	33
Bibliografía .....	37

QUESTION

ANSWER

1. (a)

.....  
.....  
.....

(b)

.....

(c)

.....  
.....  
.....

(d)

.....

(e)

.....

.....

## I. POLITICAS DE PROMOCION INDUSTRIAL Y DESARROLLO REGIONAL

A juzgar por los indicadores globales, el proceso de industrialización del Nordeste ha mostrado un significativo grado de dinamismo en los últimos años. Sin embargo, los principales problemas de la región persisten, o incluso, se han agravado. Tal situación plantea la necesidad de reconsiderar la política de desarrollo regional adoptada hasta el presente y, dentro de ella, la política de industrialización.

Esto último requiere tanto analizar los objetivos planteados y no cumplidos, como determinar en qué medida las políticas de promoción implementadas han sido responsables por los patrones de industrialización obtenidos, los que han sido calificados por muchos autores como insatisfactorios.

Para considerar este aspecto resulta conveniente examinar las relaciones entre las políticas de promoción y los factores de locación industrial, examen que se intenta en la primera parte de este trabajo sobre la base del análisis comparado del sistema de incentivos del Nordeste con el aplicado en el Mezzogiorno, región que constituye quizá la experiencia más importante en materia de política de promoción de la industrialización regional.

En la segunda parte, y a la luz de las evidencias obtenidas, se esbozan algunas líneas de discusión con el propósito de contribuir a la revisión de las políticas vigentes en el Nordeste.

### 1. Desarrollo Regional e Industrialización Dominante

La preocupación por las desigualdades regionales se acentuó durante los años 50, tanto en los países centrales como en los subdesarrollados, motivada en principios de equidad como también en el interés de controlar la agudización de los conflictos sociales resultantes de formas extremas de pobreza.

La consideración de algunos de los principales intentos de desarrollar regiones periféricas permite observar ciertos rasgos generales, como ser el ensayo de una fase inicial preindustrialista basado en la acción estatal directa a través del gasto y la obra pública en las zonas rurales. Tales acciones resultaron frecuentemente mediatizadas por el poder terrateniente que orientó la inversión y mantuvo el clientelismo político.

/La vigencia

La vigencia de regiones interiores atrasadas constituyen un obstáculo a la estabilidad y la expansión económica de las áreas dinámicas del país: agitación social, limitantes a sus necesidades crecientes de realización y rigidez e ineficiencia en la oferta de materias primas y/o alimentos.

Las políticas regionales presentan una segunda fase con definida orientación industrialista bajo formas funcionales con las exigencias de expansión del capital de la región más avanzada: inversiones directas, mercado, aprovechamiento de recursos naturales, etc. Antes que en el tipo de industrialización adoptada, las estrategias pueden diferir con relación a la adopción de modificaciones en otros sectores, en especial en la estructura rural, alteraciones cuyos grados y alcances resultan de la particular articulación entre las fuerzas sociales.

El accionar de las fuerzas sociales implicadas y las características de la confrontación política y el debate que precede y subyace la imposición de las tesis industrialistas han sido señaladas tanto en el caso del Mezzogiorno 1/ como para el Nordeste de Brasil.2/

Las políticas de industrialización predominantes hallaron justificación teórica en los principios del crecimiento polarizado, resultando de aquí la promoción e implantación de "unidades motrices" o de "complejos industriales" bajo el supuesto de que tales implantaciones, por su escala, modernidad y dinamismo, maximizarían los efectos de difusión a escala sectorial y regional.

---

1/ "... En lo que se refiere a la cuestión meridional se conforman dos posiciones: una sostiene que en el ámbito del sistema político vigente es posible una solución del problema por medio de una política de industrialización sostenida e incentivada por el Estado; la otra que privilegió el aspecto político, sostiene que la situación para el Mezzogiorno no puede prescindir de la cuestión agraria ... Esta posición, sigue las ideas de Gramsci y parte del reconocimiento de que el proceso de desarrollo sólo puede lograrse a partir de un cambio en las relaciones de clase de la sociedad meridional" (Del Monte y Giannola, 1978).

2/ "Pese a que el documento (del GTDN) se propone el planteo de una estrategia integrada de desarrollo se termina por hacer hincapié en la prioridad que tiene la industrialización dentro del proceso. La industrialización sería el motor del proceso, por así decir, que arrastraría al desarrollo. Sería la única alternativa para la región nordeste, mucho más que para otras áreas, como se ve en la siguiente afirmación: en verdad, si para el centro sur de Brasil la industrialización es una forma racional de abrir el camino al desarrollo, para el Nordeste es, en cierta medida, la única forma de abrir ese camino. En caso de que se demostrase que la solución no es viable no le quedaría al Nordeste sino la alternativa de despoblarse o permanecer como región de bajísimo poder de renta" (GTDN, p. 58), R. Moreira (1976).

El tipo de implantación promovida se orienta a la producción de bienes intermedios para los mercados extrarregionales, en especial, las ramas de siderurgia y química. La naturaleza de tales actividades presupone tecnologías de alta densidad de capital y la participación de inversiones de fuera de la región. El estado adopta un rol activo importante, no sólo a través de la orientación impuesta a los incentivos de la industrialización, sino también por medio de inversiones en las actividades directamente productivas y, fundamentalmente, en la creación de la infraestructura necesaria.<sup>1/</sup>

El patrón de industrialización adoptado, que se inscribe en el creciente proceso de integración de estas regiones al espacio nacional, a pesar de haber provocado una mejora considerable en los principales indicadores macroeconómicos, ha contribuido sólo en forma marginal a la resolución de los principales problemas de la región.

En efecto, las actividades industriales promovidas muestran escasa articulación con las formas productivas preexistentes en la región, de base eminentemente agrícola. Los efectos de irradiación sobre el espacio regional son mínimos, tanto en lo que se refiere a la inducción de nuevas actividades como a la expansión y modernización de las existentes. Las inversiones realizadas se concentran en un reducido número de centros urbanos de la región.

La creación de nuevos empleos es muy baja, persistiendo las condiciones de desempleo y subempleo, incluso agudizándose en razón de la migración total y la progresiva destrucción de actividades locales de carácter semiartesanal.

De los ingresos generados por las nuevas inversiones, sólo una pequeña proporción se incorpora al gasto regional, debido a la deslocalización de los beneficios y la difusión de un patrón de consumo que incorpora un creciente abastecimiento de bienes de origen extrarregional.

---

<sup>1/</sup> Ver documento: "Complejos industriales, Industrialización y Desarrollo Regional", IPEA/ILPES, Brasilia, 1982, p. 51 y siguientes.

## 2. Instrumentos de Promoción y Proceso de Industrialización

El rol asignado a la industrialización en las experiencias de desarrollo de regiones periféricas, contrasta con los resultados obtenidos. La insatisfacción respecto de las metas planteadas puede considerarse bajo dos aspectos. Por un lado, la inconsistencia entre los objetivos de desarrollo regional propuesto y la implementación de una estrategia unilateral basada en la radicación de industrias y desligada de transformaciones significativas en otras áreas de la estructura productiva. Por otro lado, como consecuencia del perfil que asume el proceso de industrialización.

Con relación a este aspecto es relevante discutir en qué medida tal perfil ha sido determinado o, al menos, reforzado por los instrumentos de promoción industrial utilizados. Esto implica cuestionar el grado de eficacia de dichos instrumentos, tanto en el sentido de su significación en promover la localización de industrias en la región, como respecto de la composición sectorial, las características técnicas y el tamaño de las unidades implantadas.

Con relativa facilidad se acepta que las radicaciones obtenidas son consecuencia de los estímulos puestos en vigencia con lo que se otorga una calificación positiva a los instrumentos. Sin embargo, una evolución de esta naturaleza requiere bases más complejas de verificación que una simple referencia cuantitativa (número de proyectos aprobados o monto global de la inversión), debiendo sustentarse en el conocimiento de los factores reales de localización que impulsaron las decisiones de invertir en la región periférica.<sup>1/</sup>

El otro aspecto a considerar es el grado de influencia de los instrumentos de promoción sobre el perfil obtenido. Tales instrumentos pueden consistir en medidas directas respecto de las inversiones productivas del Estado así como en incentivos destinados a las inversiones privadas y que actúan a través de alteraciones en los factores de localización.

---

<sup>1/</sup> En este sentido, cabe señalar que en el Nordeste de Brasil, 35% de las empresas promovidas (39,8% de la inversión fija) consideran que hubieran realizado tales inversiones aun sin el apoyo de los instrumentos de promoción industrial. (datos tomados de A. Rocha Magalhaes, 1982, p. 72).

Los incentivos pretenden, en última instancia, modificar la rentabilidad espacial de las alternativas de inversión,<sup>1/</sup> en procura de lo cual operan sobre los diferentes factores de localización cuya particular estructura puede resultar en perfiles industriales específicos.

<u>Factores de localización</u>	<u>Incentivos Principales</u>
1. Reducción del costo de Transporte	Reducción de tarifas Políticas de infraestructura
2. Reducción del costo de la mano de obra	Reducción de contribuciones sociales Capacitación
3. Reducción del costo de capital	Incentivos fiscales (reducción o exención de impuestos) Incentivos financieros (tasas de interés subsidiadas; contribuciones a fondo perdido) Desgravación aranceles de importación de equipos
4. Reducción del costo de los insumos	Política de precios y tarifas
5. Creación de Economías Externas	Infraestructura general y específica; servicios diversos Asistencia técnica
6. Ampliación del Mercado	Políticas de compra del sector público Asistencia técnica en marketing Sistemas de subcontratación

Esta enumeración articulada de incentivos y factores de localización sólo pretende señalar las vinculaciones directas que entre ellos puede existir. Otros incentivos presentan un menor grado de especificidad. Puede mencionarse la garantía de accesibilidad a los mismos (disminución de requisitos para la tramitación de crédito); la reducción del riesgo (participación estatal en el capital societario); o limitaciones a la localización en otras regiones (por disposiciones directas o incorporación a los costos de las deseconomías externas).

<sup>1/</sup> "... el sistema de incentivación con finalidad territorial constituye un conjunto de instrumentos que responden al objetivo de modificar la conveniencia del empresario orientando así la elección locacional hacia determinadas áreas prefijadas por la autoridad pública" (E. Bartezzaghi, et al., 1977, p. 135).

El grado de diversificación del sistema de incentivos que se aplique, así como el grado de diferenciación interna de cada instrumento, influye sobre el tipo de unidades económicas con posibilidades de acceder a los beneficios.

Así, un sistema no diversificado de incentivos, limitado a reducir el costo del capital y que no prevea instrumentos como capacitación de mano de obra, provisión de servicios auxiliares o que actúen sobre la demanda, perjudica a las empresas pequeñas y medianas debido a sus mayores dificultades para afrontar por sí mismas tales obstáculos.

Por otra parte, cuando los incentivos no están internamente diferenciados tienden a provocar efectos similares. Por caso, cuando los estímulos financieros se basan en plazos y tasas de interés uniformes o se procura la formación de capital a través de la desgravación de utilidades.

Estos dos aspectos, al determinar diferentes posibilidades de acceso de los agentes económicos al uso de los incentivos, tienen consecuencias sobre la composición sectorial de la inversión, sobre la tecnología, el empleo y el grado de participación de los empresarios regionales y el nivel de descentralización en el espacio regional.

Al considerar los sistemas de incentivos industriales aplicados en el Sur de Italia y el Nordeste de Brasil se observa que los principales instrumentos se orientan a reducir el costo del capital. Ya sea mediante la recuperación de contribuciones impositivas sobre los beneficios, como en el caso del Nordeste con el 34/18 FINOR, mediante contribuciones a fondo perdido, crédito subsidiado o "leasing" en el Mezzogiorno o, en ambas experiencias, a través de la desgravación de aranceles a la importación de equipos (ver anexo I).

La operativa del 34/18 FINOR significa una reducción del costo del capital debido a la utilización de fondos desgravados para proyectos propios y/o la obtención de fondos desgravados por terceros en condiciones más ventajosas que las habituales en el mercado de capitales.

Con todo, el sistema de incentivos aplicado en Italia es más diversificado que el vigente para el Nordeste puesto que incluye tanto normas referidas a la localización de las inversiones de las empresas de participación estatal como incentivos dirigidos a reducir el costo de la mano de obra, del transporte y de otros insumos. Sin embargo, salvo el papel impuesto a las empresas estatales, en la práctica, estos incentivos alcanzaron una dimensión menor que los orientados a reducir el costo del capital.

/A su

A su vez, el sistema de incentivos aplicado para el Mezzogiorno presenta una mayor diferenciación interna de los instrumentos, en particular, procurando un tratamiento diferenciado según tamaño de las empresas, sectores de actividad y localización subregional.

En efecto, en el caso del Nordeste, el principal instrumento de promoción, el 34/18 FINOR, se administra mediante un sistema de puntaje que pretende combinar prioridades de orden sectorial, subregional, escala ocupacional, utilización de insumos locales, exportaciones y participación salarial en el valor agregado.

El sistema de porcentaje se articula en base a un conjunto de prioridades no necesariamente compatibles y cuyo resultado, como se verá, tienden a privilegiar los aspectos de índole sectorial por sobre los referidos a la creación de empleo, el tamaño de los establecimientos y la localización dentro del espacio regional.

La limitada diferenciación de hecho observada en este instrumento, se ve acentuada por la naturaleza de los mecanismos financieros complementarios. En tal sentido, puede citarse la escasa significación de los programas de financiamiento para pequeñas y medianas empresas, tanto con relación a los fondos asignados a dichos programas como al reducido subsidio diferencial resultante de las tasas de interés aplicadas. (Robalinho de Barros, et al., 1973.)

En el caso del Mezzogiorno los instrumentos financieros más importantes, como las contribuciones de fondo perdido y el crédito subsidiado, establecen diferencias según el tamaño fijando proporciones variables respecto del monto de la inversión con financiamiento preferencial y tasas de interés distintas en el caso del crédito. Las líneas de apoyo a la pequeña y mediana empresa contaban con un cupo importante asignado a la región (50-65% de los fondos totales asignados a esa finalidad) y una tasa de interés fuertemente subsidiada, en el orden del 30% de la tasa de referencia.

Sin embargo, el sistema de incentivos que se hizo efectivo desde 1957, registra alteraciones importantes respecto de la diferenciación interna de los instrumentos y del tratamiento de las empresas de menor tamaño. Dentro de un sentido inestable y hasta contradictorio, predomina una tendencia a favorecer las empresas de mayor tamaño, por ejemplo, a través de una reiterada elevación

/de los

de los topes que definen la dimensión de las unidades.<sup>1/</sup> Aunque también se han incorporado al sistema diferenciaciones referidas a prioridades de carácter sectorial y subregional, las mismas se combinan de una manera marginal con la diferenciación según escala.

Como se señaló, la principal característica de los sistemas de incentivos para la industrialización regional es el énfasis en los instrumentos que subsidian el costo del capital omitiendo, o minimizando, otros aspectos promocionales. Por ejemplo, los relativos a la capacitación y abaratamiento de la mano de obra, o la ampliación del mercado mediante la canalización del poder de compra estatal, o de economías externas como las que resultan de la implantación de unidades auxiliares de la producción de servicios.

Sin perjuicio de una mayor profundización que tendrá lugar más adelante, debe aceptarse que una orientación del tipo de la señalada obstaculiza el acceso de las empresas de menor tamaño que corresponde en su mayor parte a iniciativas de origen local.

La aplicación de sistemas de promoción con subsidios discriminatorios respecto de los factores de producción, plantea la cuestión del impacto de tales modificaciones sobre los precios relativos y, consecuentemente, su eventual influencia en la elección de actividades y de tecnologías.

En el caso del Mezzogiorno los estudios realizados aportan consenso en torno a que el sistema de incentivos aplicado favorece las iniciativas de alta intensidad de capital.<sup>2/</sup>

---

1/ "La legislación sobre los incentivos fue sometida a numerosas modificaciones sucesivas. Comienza rápidamente una evolución que, vaciando de contenido el concepto de pequeña y mediana empresa, transforma progresivamente el sistema de los incentivos en un nuevo instrumento utilizado en preminencia por los principales grupos monopolistas." (A. Del Monte y A. Giannola, 1978, p. 288.)

2/ "... teniendo en cuenta todos los factores cuantitativos de costo, para la mayor parte de los productos y áreas la localización en el Mezzogiorno resulta raramente conveniente ... con la excepción de las iniciativas de fuerte intensidad de capital" (Bartezzaghi et al., 1976, p. 149). En el mismo sentido se expresan Allen y Macleaman afirmando que "como la mayor parte de los esquemas de incentivos regionales el sistema italiano favorece a las empresas más intensivas en capital debido a que se basó, en gran medida, en subsidios que gravitan sobre el capital" (K. Allen y M.C. Macleaman, 1970, p. 61).

Con relación al Nordeste, Goodman et al. (1971) consideran también que el sistema de incentivos del 34/18 FINOR modifica el precio de los factores, abaratando relativamente el del capital, con lo que favorecen la adopción de tecnologías intensivas en capital.

Estos autores llegan a la conclusión mencionada mediante la utilización de funciones de producción del tipo CES cuya estimación conduce, para todos los sectores analizados, a valores positivos de elasticidad de sustitución de factores (Goodman et al., p. 357). Luego de admitir la sustituibilidad de factores, esto es, la existencia de opciones tecnológicas, los autores propusieron modificaciones en el sistema de incentivos en procura de abaratar los costos laborales y favorecer la adopción de técnicas más intensivas en mano de obra.

La comprobación de elasticidades de sustitución positivas contenidas en el trabajo mencionado coincide con intentos similares realizados para numerosos países en desarrollo (L. White, 1978). Sin embargo, la metodología utilizada presenta serias limitaciones tanto desde el punto de vista teórico como econométrico.<sup>1/</sup>

Nilson Holanda (1975) ha cuestionado la posibilidad de utilizar técnicas intensivas en mano de obra basándose, principalmente, en la limitada existencia de alternativas tecnológicas eficientes.<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> En efecto, la utilización de funciones de producción para investigar la elasticidad de sustitución de factores se basa en supuestos altamente restrictivos. En el caso de la CES, por ejemplo, el proceso de estimación implica la existencia de mercados competitivos en donde los agentes económicos optimizan su comportamiento igualando productividad y remuneraciones. Además de otros problemas referidos a homogeneidad y agregación e incluso, el sentido de la causalidad entre la relación capital-trabajo y los precios relativos de los factores.

<sup>2/</sup> "A primeira limitação decorre do fato de que, de um ponto de vista tecnológico, simplesmente tal vez não exista a alternativa de uso intensivo de mão de obra... A rigor, somente tem sentido comparar técnicas alternativas quando elas são igualmente eficientes (em termos técnicos ou de engenharia)" (N. Holanda, 1975, pp. 76-77). Definir eficiencia en términos exclusivamente físicos para afirmar que las alternativas técnicas son pocas o nulas, es similar a considerar una función de producción que no es convexa al origen o que, siéndolo, posee un reducido campo de sustituibilidad de factores, en un caso extremo, que se trata de una combinación técnica fija entre los mismos. Precisamente Hall Hill (1983) en su estudio sobre la industria hilandera en Indonesia comprueba que el rango de variación de las combinaciones capital/trabajo es muy amplio, y dentro del cual se identifican cuatro tecnologías alternativas... Además, la isocuanta es convexa al origen "por lo que las cuatro tecnologías son técnicamente eficientes; habiendo pues elección de técnicas en la industria. Ninguna conclusión podría obtenerse respecto de la eficiencia económica de las técnicas sin especificar previamente los precios de los factores" (p. 345).

/No obstante,

No obstante, White (1978) hace referencia a otros métodos utilizados para investigar la influencia de los precios relativos de los factores sobre la elección de técnicas de producción. Considerados más apropiados que los enfoques econométricos, proporcionan demostraciones poderosas de la existencia y necesidad de los métodos intensivos en trabajo así como de la influencia de los precios relativos sobre la mencionada elección.

La existencia de técnicas alternativas aparece sustentada también a través de estudios de casos como los incluidos en Bhalla (1975), donde se concluye que "en el sector manufacturero existen posibilidades de sustitución tanto en los procesos básicos como en las operaciones auxiliares. No obstante, la identificación de diferentes posibilidades tecnológicas es necesaria pero no suficiente, ya que una vez que se sabe que las proporciones de factores son flexibles es esencial encontrar los medios de aplicar las técnicas eficientes de gran densidad de mano de obra que se han identificado" (Bhalla, 1975, p. 350).

Los precios relativos no son, ni el único ni el más importante de los medios que han actuado en la elección de las tecnologías implantadas en las regiones periféricas. En consecuencia tampoco es razonable esperar cambios sustanciales en los patrones tecnológicos con instrumentos que se limiten a modificaciones aisladas en los precios relativos.

En la elección de técnicas también desempeñan un rol importante otros factores. Las grandes empresas, en especial las multinacionales, no adaptan la tecnología sino que la transfieren de matrices filiales o la adquieren en el mercado mundial; a su vez, el mercado tecnológico es raramente competitivo y la información es difícil de obtener; los esfuerzos de investigación y desarrollo orientados a nuevas técnicas trabajo-intensivas están excluidas del interés de los países desarrollados y son aún escasos en los restantes países.

A su vez, los empresarios tienden a creer que las técnicas mecanizadas son más adecuadas, aún con independencia del precio de los factores, identificando el concepto de eficiencia con la productividad de la fuerza de trabajo.<sup>1/</sup>

Además de los efectos producidos por las modificaciones en los precios relativos, el sistema de incentivos para la industrialización del Nordeste presenta mecanismos que viabilizan la influencia de factores como los mencionados.

<sup>1/</sup> "La mística de alta productividad y modernismo impregna tanto a los responsables del sector público como a los agentes privados" (White, 1978, p. 50).

/En efecto,

En efecto, el 34/18 FINOR favorece las inversiones de gran escala. En primer lugar, por cuanto al operar a través de desgravaciones al impuesto a la renta los mayores recursos capitalizables corresponden a los contribuyentes de mayor tamaño. Segundo, por que la posibilidad de formular proyectos y lograr recursos de terceros a través del 34/18 es más reducida para las pequeñas iniciativas, generalmente de origen local.<sup>1/</sup>

Los grandes proyectos corresponden a capitales extrarregionales, con frecuencia multinacionales, que tienden a transferir tecnología sobre la base de grandes escalas y alta intensidad de capital.<sup>2/</sup>

El sistema de puntaje establecido para el otorgamiento de los fondos del 34/18 FINOR, no altera las diferencias señaladas en lo que se refiere a las posibilidades diferenciales de acceso. El sistema atribuye elevada ponderación a proyectos en las ramas de bienes de capital y bienes intermedios básicos, en tanto es reducido el peso atribuido al uso intensivo de mano de obra así como a las escalas ocupacionales más reducidas.<sup>3/</sup>

En consecuencia, las pequeñas y medianas empresas cuentan con escasas posibilidades de apoyo a través del régimen del 34/18. Esta circunstancia se ve reforzada por la poca relevancia de otros incentivos específicos para este grupo de empresas y los obstáculos prácticos que se les presentan para su acceso (garantías bancarias, información tecnológica, etc.).

---

1/ Las deducciones del 34/18 juegan a favor de las grandes empresas ya instaladas en el centro-sur, ... el mecanismo ... alienta fundamentalmente las industrias de capital intensivo posibilitando que las firmas del centro-sur lo aprovechen abriendo filiales en el Nordeste (R. Moreira, 1976, p. 131).

2/ "Tomando-se a condição de aplicadores em projetos próprios -já que a aplicação em projetos de terceiros não pode ser conhecida como os dados que se dispõem- tem-se que das 199 maiores empresas ... 24 delas tem projetos próprios, implantados ou em implantação no Nordeste ... Interessante é observar-se a origem do capital, das empresas o grupos que estão na situação acima. Das 24 empresas com projetos próprios, 4 são estatais, 6 são de propriedade privada predominantemente nacional (não sabemos o grau de associação que possa existir), e 14 são de propriedades estrangeira (totalmente com participação, se existir, de capital nacional apenas simbólica)." (F. de Oliveira, 1981, p. 126.)

3/ En efecto, la fórmula utilizada para tal fin implica que, para una misma relación K/L, el puntaje será creciente en función del tamaño del empleo proporcionado.

/En cuanto

En cuanto al Mezzogiorno, a pesar de la mayor diferenciación interna de los incentivos, en los hechos la industrialización resultante también ofrece un perfil con predominio de las empresas de mayor tamaño y técnicas intensivas en capital. A las mencionadas dificultades de las pequeñas y medianas empresas para acceder a los estímulos establecidos, se agrega un factor adicional, la importancia de las inversiones realizadas por las empresas estatales, las que predominan en las ramas de industrias básicas, de mayor intensidad de capital y reducida absorción de empleo.

En síntesis, el tipo de industrialización adoptado registra en las regiones periféricas una participación decisiva de las empresas de origen extrarregional, fenómeno éste derivado del proceso de expansión del capital de la región central y cuyo resultado es una creciente homogeneización del espacio nacional que se opera tanto en la propiedad como en las características técnicas y sociales de la producción.<sup>1/</sup>

Los sistemas de incentivos antes que modificar las características de la industrialización dominante en la región central constituyen un instrumento para su superación y descentralización hacia las regiones periféricas.

La reducida diversificación de los sistemas, centrados en el abaratamiento del capital, y la mínima diferenciación interna de los instrumentos, limitan el acceso de las iniciativas de menor escala y origen local, permitiendo el uso de técnicas de alta intensidad de capital, con escasa absorción de empleo y gran concentración dentro del espacio regional.

<sup>1/</sup> "Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste, implantando fábricas e unidades produtivas que, em alguns casos, mesmo quando operam a capacidade ociosa, mesmo quando representem duplicação de produções que, numa visão marginalista, poderiam ser mais econômicas no Centro-Sul, asseguram a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional" (F. de Oliveira, 1981, p. 125). "El verdadero objetivo no fue tanto el desarrollo del Mezzogiorno como tal, sino lograr situaciones que asistían al desarrollo de otras regiones o sectores productivos. Los objetivos iniciales pueden variar de acuerdo con las necesidades de cada momento. Al principio, la necesidad de aliviar la tensión social causada por la pobreza y el desempleo conduce a ampliar las medidas redistributivas y sociales. En otro período la necesidad de ampliar la base productiva nacional mediante la descentralización de actividades productivas de localización inadecuada en las regiones industriales maduras, conduce a procesos de desarrollo industrial (por ejemplo, la expansión de la siderurgia y la petroquímica en el Mezzogiorno). Sin embargo, éstas no son respuestas a necesidades específicas de las regiones receptoras sino de las regiones centrales" (A. Graziani, 1978, p. 356).

/II. ELEMENTOS

## II. ELEMENTOS PARA UNA DISCUSION DE LA POLITICA INDUSTRIAL DEL NORDESTE

En la sección anterior fueron señaladas las insuficiencias del patrón de industrialización adoptado en el Nordeste para contribuir a resolver los problemas de desempleo, subempleo y pobreza extrema y, en general, para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas de la región.

También se discutió el rol que la política de promoción industrial ha desempeñado con relación al tipo de industrialización implementado. Concluyéndose que no ha sido eficiente para modificar, en base a los objetivos propuestos para el desarrollo de la región, la inserción del capitalismo de la región Centro-Sur en el espacio regional.

Aquellas insuficiencias y esta falta de eficiencia hacen necesaria la revisión de la política de promoción industrial implementada hasta ahora en la región. En lo que sigue tan solo se pretende plantear algunas líneas de discusión tendientes a aportar materiales para esa tarea de revisión.

La eliminación del desempleo y el subempleo y la remoción de las condiciones de pobreza absoluta han de constituir, sin duda alguna, objetivos de una política de desarrollo regional. El proceso de industrialización puede contribuir sólo en parte al logro de esos objetivos. También es necesario formular medidas tendientes a modificar las causas estructurales que traban el desarrollo del sector agropecuario. Pero, además, estas dos vías de intervención deben ser coordinadas para que ambos procesos se realimenten mutuamente y permitan la difusión de los mecanismos de desarrollo sobre todo el espacio regional.

En lo que aquí interesa, la política de promoción industrial, se impone la consideración de los factores que orientan al proceso de industrialización hacia los objetivos antes mencionados. Se trata de aquellos aspectos de la actividad industrial que tienen influencia sobre el empleo y las condiciones de vida de la población regional.

Esto es, la capacidad de generación de empleo por parte de las unidades industriales está ligado al tipo de actividad implantada, el tamaño de las unidades y la tecnología adoptada; factores que, a su vez, se encuentran altamente articulados entre sí. Además, la generación indirecta de empleo dependerá de las vinculaciones técnicas y de ingreso que las actividades establezcan con la estructura productiva regional existente, de lo cual dependerá el grado de difusión dentro del espacio regional.

/Por su

Por su parte, mejorar las condiciones de vida de la población significa ampliar las posibilidades de empleo, disminuyendo el subempleo e incrementando la productividad de la fuerza de trabajo. De tal forma, se vincula a los factores ya mencionados. Además, son relevantes también los aspectos referidos a la distribución funcional y espacial de los ingresos; respecto de lo cual influyen la propiedad de las inversiones (de origen local o extrarregional); el tamaño de las unidades y la intensidad de capital.

La complejidad que impone las interrelaciones entre todos los aspectos mencionados hace difícil el tratamiento de cualquiera de ellos en forma aislada. No obstante, a los fines analíticos y por ventajas de presentación es conveniente realizar un tratamiento con cierta autonomía.

Por último, cabe señalar que este trabajo pretende concentrarse en aquellos aspectos considerados como más relevantes con relación a la revisión de las políticas de promoción. En tal sentido, se prestará especial atención a:

- Los aspectos sectoriales, tanto en lo que se refiere a la creación directa de empleo como a la difusión funcional y espacial de los efectos de inducción;
- Los problemas relacionados con la elección de técnicas y la viabilidad de alternativas;
- La dimensión de las unidades, el rol de la pequeña y mediana empresa y el origen de las capitales;
- Los problemas específicos del empleo, relacionándolo con las dimensiones anteriores, y el subempleo y su vinculación con el sector informal.

#### 1. Composición Sectorial de las Inversiones

Aunque se ha prestado poca atención hasta ahora, es indudable que la composición del producto industrial, tanto a nivel interindustrial (rama o sector) como intraindustrial (producto), tiene consecuencias inmediatas sobre el empleo. En efecto, más allá de la posible diversidad de tecnologías disponibles, que impliquen un amplio rango de sustituibilidad de "factores", se percibe que algunos bienes se producen con una mayor intensidad de mano de obra que otros. Puede compararse, por caso, la fabricación de artículos de cuero, o vestimenta, con la producción petroquímica.

/El tipo

El tipo de industrialización promovida en el Nordeste de Brasil privilegió los sectores productores de bienes intermedios que operan con alta intensidad de capital. Los datos 1/ acumulados hasta 1977 referidos a los proyectos de inversión promovidos en la región señalan que el 68.9% de la inversión total correspondió a las ramas de "bienes intermedios". Sin embargo sólo representan 39.9% del empleo generado. Por su parte cada empleo generado requirió 133 mil dólares a valores de 1982, mientras que el conjunto de proyectos correspondientes al sector de "bienes no durables" representan 23.6 de la inversión total; 49.8% del empleo y sólo 26 000 dólares de 1982 por cada empleo generado.

La limitada creación de empleo por unidad de inversión resulta aún más expresiva con relación a los complejos industriales proyectados y/o implantados. Los casi 500 millones de dólares de inversión para el Complejo de Río Grande do Norte, relacionados con la ocupación prevista de 1.780 empleos directos expresa un nivel de 280 000 dólares por hombre ocupados, más de 10 veces el monto unitario requerido por las ramas de "bienes no durables".

¿Deberá la industrialización nordestina futura seguir desarrollando los sectores de bienes intermedios con factores de intensidad de capital predominantes hasta ahora? Desde un punto de vista regional y admitiendo como objetivos prioritarios el incrementar las oportunidades de empleo de la población, la respuesta es negativa. Bajo el patrón actual de industrialización toda mejora en las condiciones vigentes de empleo es ilusoria.2/

---

1/ Elaborados a partir de información básica contenida en A. Rocha Magalhães (1982).

2/ El crecimiento anual de la PEA nordestina puede estimarse en unas 400 mil personas. Suponiendo que el sector industrial deba proporcionar 1/3 de los nuevos empleos requeridos (el resto correspondería a las actividades primarias y servicios), el total de la inversión industrial debería ser de unos 16 mil millones de dólares por año si la relación K/L es similar a la media de los proyectos de "bienes intermedios" aprobados hasta 1977 y sería 27 mil millones si la relación equivale a la del Complejo de Río Grande do Norte. La inviabilidad de resolver el problema de empleo se comprueba al considerar que los requerimientos de inversión industrial equivalen a una magnitud entre 60/100% del producto regional y que, aun así, se trataría de ocupar 1/3 del incremento vegetativo de la PEA, lo que significa la perpetuación de los altos niveles de desempleo abierto y subempleo.

/Las condiciones

Las condiciones anteriores pueden no ser las únicas que sustenten la necesidad de reorientar las políticas de industrialización del Nordeste. En tal sentido, es previsible que los sectores de bienes intermedios altamente capitalizados presenten en los próximos años una desaceleración o estancamiento en las tasas de expansión. Al respecto cabe señalar que las inversiones en estas ramas son de gran escala y planeadas para operar por un largo período con alta capacidad ociosa y que, además los proyectos se dimensionaron en base a proyecciones de demanda con tasas "optimistas" de crecimiento, incumplidas en los años recientes y que difícilmente se retomen a corto plazo. De tal forma aparecen limitadas las perspectivas de ampliación de las líneas actuales de producción. Factores similares operan negativamente en las expectativas de rentabilidad de mediano plazo referidas a nuevos proyectos de este tipo. A tales factores cabe añadir las crecientes dificultades para la colocación de exportaciones así como para obtener financiamiento externo.

En consecuencia, la reorientación de la industrialización regional puede basarse no sólo en lo insatisfactorio de los resultados sino también en las perspectivas para los próximos años de un menor crecimiento del sector de bienes intermedios de alta densidad de capital.

Ello significaría, en consecuencia, orientar la política industrial hacia la promoción de sectores y productos con menor intensidad de capital, que generen mayor ocupación y que se integren en mayor medida con el aparato productivo regional existente.<sup>1/</sup> Estas características, a su vez, pueden favorecer una mayor participación de las empresas de tamaño medio-pequeño, de los capitales de origen local y una mayor descentralización dentro del espacio regional.

Se trata entonces de orientar la promoción de las inversiones hacia sectores de producción de bienes de consumo durable y de capital con alta capacidad de generación de empleo (electrónica, mecánica, equipo eléctrico y aparatos electrodomésticos) y especialmente, hacia actividades, con esta misma capacidad, ligadas al aprovechamiento de insumos agropecuarios (textiles y vestimenta; calzados y cueros; alimentos procesados, mobiliarios, etc.) o con unidades que prolonguen el ciclo de transformación de los insumos básicos elaborados por los grandes emprendimientos o Complejos Industriales (productos de plástico, etc.).

<sup>1/</sup> Obsérvese que hasta 1977 en los proyectos industriales promovidos para el Nordeste la densidad de capital en la rama química presenta una media 6 veces superior a la correspondiente a bienes de consumo no durables y 4.6 veces mayor que la relativa a los bienes durables de consumo y de capital. /De tal

De tal forma se tendería a expandir el empleo y a una mayor integración y diversificación funcional y espacial de la industria regional.

El logro de estos objetivos requiere implementar un conjunto adecuado de incentivos. Como se señaló, el régimen vigente, por su escasa diversificación y diferenciación, se ha mostrado inadecuado. En especial, se ha cuestionado la formación de capitales contenido en el 34/18 y las prioridades subyacentes en el sistema de puntaje para el otorgamiento de tales fondos.

La viabilidad de una estrategia sectorial diversificada suele enfrentar un doble cuestionamiento; cómo lograr los estímulos adecuados, esto es, de dónde obtener los fondos en cuestión y segundo, cómo superar las restricciones de mercado en el tipo de producción industrial planteada en tanto se orienta más directamente a la demanda final.

En cuanto al primer aspecto, se vincula con la magnitud del fondo de acumulación disponible para la promoción de la industrialización en la región. En la actualidad ese fondo se constituye a través de un sistema de desgravación en el impuesto a la renta de las personas jurídicas. Lo que se plantea ahora es asignar dichos recursos al estímulo de inversiones más directamente compatibles con objetivos estrictamente regionales: mayor creación de empleo; integración productiva; emprendimientos locales, antes que, como ha sido hecho, para promover actividades que interesen a la expansión del capital de la región Centro-Sur.<sup>1/</sup>

En la medida en la que la formación y operatoria actual del fondo de promoción regional es un determinante importante del tipo de industrialización implantado en la región, la posibilidad de reorientar la estrategia requiere un estudio cuidadoso del mismo tendiente a facilitar el cumplimiento de los nuevos objetivos. Las modificaciones a introducir deben contener, como mínimo, una redefinición del sistema de puntaje compatible con las prioridades sectoriales sugeridas y un mayor énfasis respecto de la creación de empleo y la pequeña y mediana empresa. Incluso debería analizarse la eventual conveniencia de desvincular el fondo de acumulación del mecanismo de la desgravación impositiva otorgando mayor autonomía a la SUDENE respecto de la aplicación de los fondos.

---

<sup>1/</sup> Cabe recordar que el otorgamiento de los incentivos presenta un alto grado de sobredeterminación con relación a las decisiones de invertir en el Nordeste. Por ejemplo, 35.2% de los encuestados (39.8% del capital) respondieron que habrían realizado las inversiones aún sin apoyo y 21.2% de las empresas (45.5% del capital) respondieron que el principal factor de localización en la región fue la presencia de recursos naturales (Magalhães, 1982).

El otro problema que enfrenta una estrategia con una composición sectorial como la propuesta se refiere a las posibilidades de realización de la producción.

Las actividades planteadas se orientan básicamente a bienes de consumo final pudiendo comprender tanto productos simples destinados a los sectores de más bajos ingresos como, también, que una cierta parte de los mismos posea una mayor sofisticación (lo que puede ocurrir dentro de una misma rama, como textiles, alimentos y bebidas) orientándose a sectores de ingresos más elevados, regionales y extrarregionales.

En cuanto a los bienes de consumo masivo es preciso considerar la viabilidad del mercado regional. La ampliación de este mercado puede ensayarse mediante políticas de redistribución del ingreso, sea por medidas fiscales como alteraciones en la propiedad de los activos (caso, reforma fundiaria, etc.). Más allá de que estas acciones sean o no adoptadas debe tomarse en cuenta que la propia estrategia aumente la retención en la región del ingreso generado, especialmente por la mayor participación en el valor agregado por parte de los ingresos del trabajo.

La implementación progresiva de un conjunto amplio de proyectos con alta generación de empleo puede ser orientada de modo tal que articulen un expansivo mercado mutuo a través del efecto ingreso. Este efecto puede ser impulsado a través de una adecuada orientación del gasto público, por ejemplo, estimulando la construcción de viviendas populares; escuelas y puestos de salud; equipamiento y mobiliario de los mismos; o inclusive, subsidiando la distribución de bienes esenciales en sectores de máxima pobreza.

## 2. La Elección de Técnicas

La reducida generación de empleo es uno de los aspectos más controvertidos de la industrialización Nordesteña. Muchas experiencias de desarrollo proporcionan un grado comparable de insatisfacción y han provocado el cuestionamiento de las teorías del desarrollo y la industrialización predominantes hasta hace muy poco.

La persistencia y ampliación del desempleo, de las grandes áreas de miseria absoluta y las desigualdades sociales son contradictorias con procesos de crecimiento del producto global e industrial. La contribución de la industria ha sido mayor con relación al aumento de la producción que del empleo, señalando un crecimiento de la productividad del trabajo contrapuesto con los menores resultados obtenidos en mejorar las condiciones de vida de la población.

/El conflicto

El conflicto entre el crecimiento del producto y el empleo determina que algunos autores planteen la conveniencia de fijar metas específicas prioritarias basadas en la generación de empleo (Stewart y Streeten, 1971). Aunque el cuestionamiento a las teorías del desarrollo comprende una diversidad de factores, estamos interesados aquí en los aspectos relativos a este último objetivo.

En las regiones periféricas con oferta abundante de mano de obra el predominio de las propuestas destinadas a incentivar la aplicación de técnicas con mayor intensidad de capital se basan en tres tipos principales de argumentación.

La primera, considera que tal tipo de técnicas, más "modernas" resultan más eficientes puesto que incrementan la productividad del trabajo en una medida tal que proporcionan un mayor producto por unidad de capital. Sin embargo, la pretendida validez universal de este supuesto resulta cuestionado por numerosas evidencias empíricas. En efecto, en diversos casos se ha comprobado que un nivel inferior de inversiones por trabajador permite obtener una productividad del capital más elevada que otras con mayor densidad de capital.<sup>1/</sup>

Además, la prueba de la eficiencia a través de la mayor productividad por hombre ocupado expresa un criterio microeconómico, propio del empresario individual, antes que un enfoque global o, si se prefiere, social. Desde este último punto de vista lo que interesa es el incremento de la productividad media de toda la fuerza de trabajo disponible y no sólo la de aquellos que logran estar ocupados. Tal como interroga Schumacher (1978): "¿Cuál es la productividad del trabajador desocupado que no encuentra empleo por la aplicación de inversiones con alta intensidad de capital?".

La segunda argumentación en favor de la utilización de técnicas más intensivas en capital tiene un referente temporal al considerar que las técnicas con menor uso de fuerza de trabajo favorecen la formación de ahorro y la acumulación, acelerando el crecimiento del producto en el largo plazo y también la absorción futura de empleos.

---

<sup>1/</sup> En tal sentido puede citarse la opinión de K. Mardsen basada en datos sobre Japón, India, Taiwán, Chile y EUA. Otras evidencias del mismo tipo pueden consultarse en D. Morawetz (1974); A.S. Bhalla (Ed.) (1975); y en Norberto García (1981).

El crecimiento del ahorro sería consecuencia de la menor participación de los salarios en el ingreso generado por las actividades capital-intensivas. La mayor concentración del ingreso por parte de los no asalariados elevaría la propensión a ahorrar a la vez que estimula las decisiones de invertir.

Sin embargo, D. Morawetz (1974, p. 502) señala que no se conocen intentos rigurosos de verificar la hipótesis de que "las técnicas menos trabajo-intensivas tienden a estar asociadas con propensiones a ahorrar más elevadas". Por otra parte, aun en un plano estrictamente teórico, las argumentaciones de este tipo aparecen poco sustentadas.

En efecto, debe reconocerse que patrones alternativos en la distribución del ingreso se traducen en perfiles distintos de demanda, alterando los precios relativos y estimulando (o desestimulando) la inversión en sectores específicos, antes que provocando un estímulo global a la inversión.

Del mismo modo, al considerar los efectos de la concentración del ingreso sobre la formación del ahorro y la inversión global no puede omitirse la importancia del consumo improductivo de los sectores de altos ingresos.<sup>1/</sup>

Por último, la literatura tampoco contiene resultados concluyentes sobre la pretendida mayor rapidez del progreso técnico asociado con la utilización de técnicas más capital-intensivas.<sup>2/</sup>

En suma, las evidencias con relación a las regiones periféricas con oferta abundante de mano de obra no son en modo alguno concluyentes respecto a las mayores ventajas de asignar los recursos hacia formas productivas más capital intensivas.

---

<sup>1/</sup> "Segundo a teoria econômica ortodoxa, a acumulação é resultado da poupança, sendo necessário à sociedade ter uma classe rica porque só os ricos poupam. A poupança pode contribuir para a riqueza de uma família individual, mas uma nação só pode aumentar sua capacidade produtiva pelo investimento. Os ricos são aqueles que mantem un alto nível de consumo e com isso gastam o excedente disponível para investimento" (Joan Robinson, 1981, p. 38).

<sup>2/</sup> "Se ha afirmado que las técnicas de producción capital-intensivas se asocian más fácilmente a un progreso técnico rápido que las técnicas-trabajo-intensivas. Una vez más, raramente se aportan evidencias de este tipo, siendo un área en la cual se requiere mayor investigación. Evidencias preliminares de Kenya y China sugieren que algún tipo de progreso técnico no incorporado ("disembodies") puede ser posible en relación a técnicas-trabajo-intensivas" (D. Morawetz, 1974, p. 502).

Admitida esta conclusión, resta, sin embargo, analizar las razones que inducen a la adopción predominante de técnicas capital-intensivas. Uno de los argumentos sostenidos con frecuencia pretende la inexistencia de alternativas tecnológicas eficientes. Este hecho se encuentra desmentido por las evidencias recogidas por la literatura económica de los últimos años y que comprenden un amplio número de sectores económicos.

En el sentido señalado, al analizar una serie de estudios de casos, Bhalla concluye que:

"La mayor parte de estos estudios de casos sugieren algo importante: que el punto de vista determinista de que no existen posibilidades de elección de técnicas, sobre todo en las industrias manufactureras, es erróneo. Si se examinan los procesos de producción en sí mismos, por ejemplo en el trabajo de los metales y en la producción de tejidos de algodón, o las operaciones auxiliares, como la manipulación de materiales, el transporte y el embalaje, los hechos corroboran la existencia de posibilidades de sustitución entre capital, mano de obra y materiales. Esta conclusión parece reiterarse sean cuales fueren la región geográfica y la industria manufacturera a que el estudio se refiere". (A.S. Bhalla, 1975, p. 339.)<sup>1/</sup>

Con relación a los factores que inducen a la adopción de técnicas capital-intensivas existen dos corrientes principales: quienes se basan en los mecanismos de mercado y atribuyen influencia decisiva a los precios relativos de los factores productivos y quienes atribuyen escasa o ninguna significación a los mismos, privilegiando la influencia de elementos estructurales o institucionales, tales como el grado de concentración del ingreso, el modo de generación y transferencia de la tecnología, el tipo de agente que realiza las inversiones, etc.

Las divergencias en torno al diagnóstico tienen un reflejo natural con relación a los instrumentos de las políticas de promoción, quienes privilegian el rol de los precios relativos consideran que basta con modificar las políticas que abaratan el precio del capital y/o encarecen el costo de la mano de obra.

---

<sup>1/</sup> Pueden consultarse también, Schumacher (1978); H. Pack (1976); R. Peixoto (1975); L. White (1978); Morawetz (1974); H. Hill (1973). Para una evolución de las tecnologías alternativas H. Rathner (1975) y A. Marques dos Santos (1976).

/Sin embargo,

Sin embargo, aunque puede admitirse que una política que reduzca el costo del capital refuerza la adopción de tecnologías perversas respecto del uso de la mano de obra, se considera que una correcta asignación de recursos requiere la aplicación de un conjunto más amplio de medidas que remuevan los obstáculos estructurales apuntados y alteren los mecanismos de transferencia y adopción tecnológica.<sup>1/</sup>

Con relación a este último aspecto un primer paso es dejar de considerar a la tecnología como un "dato" que viene incorporado a los proyectos de inversión y plantearla como una variable clave para el desarrollo regional. Para esto "es necesario modificar el procedimiento habitual de toma de decisiones, la metodología misma de la evaluación de proyectos, incorporando la consideración de la tecnología en esa evaluación ..." (P.F. Gonod, 1976, p. 12).

A este respecto, un fenómeno habitualmente no considerado es la diferenciación que tiene lugar en el interior del proceso de producción donde se distinguen fases estrictamente de procesamiento de otras de índole auxiliar, como la recepción, clasificación, acondicionamiento y almacenaje de materiales; envasado, embalaje, almacenamiento y distribución de los productos elaborados. Son precisamente estas últimas las que pueden proporcionar mayor número de empleo y ello puede realizarse sin afectar la utilización de equipos modernos y eficientes de procesamiento industrial.

En consecuencia, los instrumentos financieros y fiscales deben ser diagramados de forma tal que su otorgamiento esté condicionado por este control sobre las técnicas incluidas en los proyectos, tanto en las operaciones de proceso como en las actividades auxiliares.

En segundo lugar, considerar a la tecnología como variable implica una estrategia de creación y adaptación de técnicas apropiadas a los objetivos de desarrollo propuesto. Como señala J. Schmeekler, "La mayor parte de las nuevas

---

1/ La aplicación de correctivos de precios puede resultar ineficaz en ausencia de otras medidas. Tal acontecería, por caso si se pretendiera reducir el nivel de los salarios manteniéndose inalterada la distribución desigual de los activos. Si "en un caso el demonio adopta la forma de desempleo, en el otro adopta la forma de una desigual distribución del ingreso entre la propiedad y el trabajo" (Stewart y Streeten, 1976, p. 399).

tecnologías industriales han sido descubiertas porque se las ha buscado"<sup>1/</sup>; esto es, que la tecnología no constituye un proceso de conocimiento autónomo sino que resulta condicionado y orientado por la estructura social en la que tiene lugar.

### 3. Tamaño de las Empresas

El patrón de industrialización de las regiones periféricas se ha basado principalmente en la localización de grandes unidades caracterizadas por técnicas de alta intensidad de capital y por el origen extrarregional de la inversión.<sup>2/</sup>

Este patrón ha demostrado ser poco apto para promover el desarrollo de tal tipo de regiones en razón de sus efectos poco significativos sobre la creación directa o indirecta de empleo y sobre la distribución intrarregional del ingreso.

La necesidad de promover un nuevo tipo de industrialización determina la importancia de tomar en cuenta el rol que la pequeña y mediana empresa pueden desempeñar en un proceso de industrialización. En especial si se tiene en cuenta que ese tipo de unidades utiliza generalmente técnicas más intensivas en mano de obra y que, por la menor dimensión de los capitales requeridos, favorece la participación de capitales de origen regional.

En las políticas de promoción implementadas en el pasado, inspiradas en la noción de industrias dinámicas o en la teoría de los polos de crecimiento, las pequeñas unidades han merecido muy poca atención.<sup>3/</sup>

<sup>1/</sup> Citado por D. Dickson (1978).

<sup>2/</sup> En el caso del Nordeste, la nueva industria implantada y promovida por el sistema de incentivos fiscales del 34/18 presentaba hasta 1977 un tamaño medio, medido en términos del personal ocupado, de 256, tamaño que supera el límite superior utilizado para definir la mediana empresa. El monto promedio de la inversión en capital fijo por empleo creado es de 77 914 dólares (de 1982) alcanzando a 133 210 dólares en el caso de los bienes intermedios, grupo que representan el 69% de la inversión total en el período. En cuanto al origen de las inversiones sólo un 29% son de origen nordestina (Magalhães, 1982).

<sup>3/</sup> En lo que se refiere al Nordeste, "... o programa conjunto SUDENE/BNB voltado para este tipo de estabelecimentos industriais, atingiu, no período 1967/76, cerca de 900 empresas, tendo criado 12 500 empregos. Relatório mais recente de Banco registra, para 1967/1977, 958 subempréstimos contratados no programa de assistência a pequena e média indústria. É evidente que isto representa un tímido resultado, se confrontarmos como o número de aproximadamente 30 000 estabelecimentos industriais na região que ... podían ser considerados como classificados em pequenas e médias (até 100 empregados)" (L. Guimarães Neto, 1982, pp. 486/7) Ver: F.J. Robalinho de Barros, et al., (1977).

/Sin embargo,

Sin embargo, el análisis de la estructura industrial de la mayor parte de los países confirma una presencia significativa de la pequeña y mediana empresa, tanto en número de unidades como en su participación en el valor industrial y, en especial, en lo referente a la ocupación.

En el caso de la pequeña empresa R. Banerji (1978) ofrece evidencias sobre su importancia en los países industrialmente avanzados como también en los países menos desarrollados.<sup>1/</sup>

En el caso de Brasil, las unidades pequeñas y medianas, daban cuenta en 1970, del 50.5% del valor de transformación industrial y del 62.3% del empleo industrial. Por otra parte, la importancia de estas unidades no ha declinado con el avance del proceso de industrialización, puesto que esos porcentajes muestran una gran estabilidad en el período 1959/70 (R. Bonelli y W. Suzigan, 1978).<sup>2/</sup>

Aunque existe consenso sobre la capacidad de las empresas medianas y pequeñas para la absorción del empleo, suele plantearse el interrogante acerca de su eficacia en el uso de los restantes recursos productivos.

---

<sup>1/</sup> Banerji define la pequeña industria como aquella que ocupa hasta 49 trabajadores. Considera una muestra de 9 países de "altos ingresos" (Austria, Australia, Canadá, Francia, Alemania Federal, Japón, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos) y de 21 países de "medios y bajos ingresos": la participación de las pequeñas industrias en el total de los establecimientos es, en promedio de 86% en el caso del primer grupo de países y 91% para los segundos en cuanto al valor agregado esos porcentajes son 19.2 y 23.6, respectivamente y en lo que respecta a ocupación 24.4 y 52% respectivamente.

Gonçalves (1976), afirma que la propia dinámica del sistema capitalista ayuda a la sobrevivencia de las pequeñas y medianas empresas ya que "... sea nos ciclos de expansão industrial, em que desempenham um papel ativo na diversificação, seja nos períodos relativos a estagnação ou crise em que funciona como estrutura defensiva, a pequena e media empresa é tao indispensável como a grande na reprodução do sistema industrial".

Además, "... embora a presença das pequenas e medias empresas independa do nível de desenvolvimento dos países, nas economias menos avançadas sua importância é maior tanto em termos quantitativos quanto em relação de problemas sociais e económicos mais gerais". (E.L. Caillaux, 1979, p. 5.)

<sup>2/</sup> En este trabajo se define como pequeña a las industrias que ocupan hasta 100 dependientes y medianas las que ocupan entre 101 y 250 dependientes.

En tal sentido, la mayor parte de las evidencias disponibles demuestran que las pequeñas industrias tienden a utilizar menos capital por unidad de producto (D. Morawetz, 1974).<sup>1/</sup>

De este modo, la pequeña y mediana empresa, en el caso de las regiones periféricas presenta, respecto de la gran empresa, la ventaja de un uso más intensivo de fuerza de trabajo cuya eventual menor productividad podría resultar positivamente compensada con un rendimiento mayor del capital.

El análisis de la industria brasilera en su conjunto muestra que los diferenciales de productividad del trabajo de las grandes unidades no superan el 30% con respecto a las pequeñas y del 12% en el caso de la mediana, siendo por tanto, muy probable que éstas obtengan un producto mayor por unidad de capital. Por otra parte, ese diferencial de productividad ha mostrado una tendencia decreciente en el período 1970/1974 cuando se consideran los establecimientos con más de 4 dependientes (R. Bonelli y W. Suzigan, 1978).

Pero, aún admitiendo la importancia de la pequeña y mediana empresa en la absorción de empleos y los menores requerimientos de capital por hombre ocupado, ello no implica que las conclusiones anteriores sean necesariamente válidas cuando se consideran los efectos indirectos sobre el empleo para lo que resulta conveniente recordar cómo el predominio de cierto tipo de escalas de establecimientos está asociada con la composición sectorial de la inversión.<sup>2/</sup> Por otra parte, en la medida en que las unidades mayores supongan un mayor incremento en la productividad de la fuerza de trabajo, ampliando el excedente, pueden garantizar un mayor incremento futuro del empleo.

---

<sup>1/</sup> K. Mardsen (1969) al examinar las razones capital/producto en la industria de Japón, India, Taiwán, Chile y Estados Unidos afirma que "... empresas pequeñas con un nivel inferior de inversiones por trabajador, tienden a obtener del capital una productividad más elevada que otras más importantes con mayor densidad de capital" (p. 456).

N.E. García (1981), al examinar el empleo y productividad por tamaño en el caso de México, se expresa en el mismo sentido: "... la información disponible apunta a un costo en recursos por unidad de empleo generado que crece con el tamaño del establecimiento y los diferenciales respectivos superan a los diferenciales de productividad por tamaño (p. 11).

<sup>2/</sup> N.E. García (1981) realiza una estimación de los efectos directos e indirectos interindustriales en la creación de empleos por tamaño de empresa para la industria mejicana, considerando 28 ramas de actividad y tomando las pequeñas industrias por una parte y las medianas y grandes por otra. Los resultados muestran que medianas y grandes predominan en 11 ramas, las pequeñas en 10 y tiene similares resultados en 7.

Se plantearía de este modo un conflicto entre la creación presente de empleo, alentando la creación de empresas medianas y pequeñas, y su evolución en el largo plazo. Sin embargo, aunque admitamos que dentro de un análisis espacial, las grandes unidades pueden mostrar superioridad cuando se consideran los efectos indirectos y dinámicos, ello no significa necesariamente que haya de ocurrir lo mismo en el caso de una región periférica dentro de un espacio nacional.

Cuando se trata de grandes unidades, cuyos capitales son de origen extrarregional, que se localizan en la región para aprovechar los recursos naturales existentes, especialmente de origen mineral, y que presentan vínculos débiles con la estructura productiva regional, aquellos efectos indirectos y la influencia del mayor excedente generado puede ser muy reducido con relación al impacto en la economía regional.

En gran medida esta circunstancia se encuentra presente en el caso de las empresas extrarregionales promovidas en el Nordeste mediante el sistema de incentivos fiscales y que producen bienes intermedios con escasa integración local.

Por el contrario, las unidades medianas y pequeñas suelen tener una fuerte relación con el resto de las actividades regionales, siendo además por lo general empresas de origen local. Así en el caso del Nordeste "... las empresas controladas por empresarios nordestinos (que tienen menor tamaño relativo 1/) son más integradas regionalmente, adquiriendo dos tercios de sus insumos en el Nordeste (A. Magalhães, 1982, p. 156). De este modo, la pequeña y mediana industria, en el caso de una región periférica puede tener un impacto importante en la creación de empleos tanto directa como indirectamente y, aunque el excedente que genera por hombre ocupado sea menor que en el caso de las grandes, el grado de localización del mismo es mucho menor. Si además, los productos que elaboran cubren una buena parte de los bienes-salarios en condiciones de competir con la oferta extrarregional, el efecto ingreso-consumo puede tener una influencia significativa en la ampliación del mercado regional.

---

1/ Estas unidades pueden ser incluidas dentro de la categoría de empresas medianas y pequeñas, sobre todo cuando se tiene en cuenta, además del personal ocupado, el monto de la inversión fija. Tomando la inversión media por establecimiento según el control del capital social y considerando como 100 la media de la inversión total promovida, el tamaño medio de las empresas controladas por empresarios nordestinos es de 50.9 (Magalhães, 1982, p. 115.).

Esto, sin descartar la participación de esas empresas en las exportaciones.<sup>1/</sup>

Se ha destacado, en suma, la importancia que la pequeña y mediana industria puede tener dentro de una estrategia de desarrollo de una región periférica, especialmente en lo relativo a la absorción de empleo en la distribución del ingreso. Con ello no se pretende excluir a la gran empresa dentro de esa estrategia, sino, más bien, que no tenga el carácter unilateral actual, signado por la casi exclusiva promoción de la radicación de grandes empresas.<sup>2/</sup>

Esto debe significar para el Nordeste una necesaria revisión de la política de promoción industrial aplicada hasta el presente en favor de una mayor atención a la pequeña y mediana industria.

La política de promoción debe incorporar aquellos instrumentos y otras facilidades operacionales que permitan a las pequeñas y medianas empresas acceder efectivamente a los incentivos.

Los obstáculos que hasta ahora han trabado dicho acceso recorren dos órdenes de factores, uno referido a problemas externos y otro a problemas internos a las propias unidades.

En cuanto a los problemas externos que enfrentan las pequeñas y medianas empresas, el principal es, sin duda, de carácter financiero tanto en lo que se refiere a las necesidades para complementar al capital propio en las inversiones de capital fijo, como en lo que respecta a las insuficiencias en el capital de giro.

---

1/ "En general, las industrias controladas por empresarios nordestinos ... explotan mejor las oportunidades del mercado regional y las exportaciones para el exterior. Al mismo tiempo, ofrecen la mayor contribución entre los grupos analizados, para el balance comercial del Nordeste, respondiendo aisladamente por el superávit con el exterior" (Magalhães, 1982, p. 179).

2/ "Así como no es necesariamente cierto que convenga crear empleos en la pequeña industria -y sólo en ella- es también un error omitir su consideración y su rol en una estrategia de crecimiento industrial que incluya el empleo productivo como uno de sus objetivos" (N.E. García, 1981, p. 13).

"De hecho, esperar que la gran industria por sí sola esté en condiciones de generar empleos para una cierta porción del crecimiento anual de la fuerza de trabajo y simultáneamente, reabsorber mano de obra ocupada en sectores rezagados de baja productividad, o significa exigirle demasiado, o implica aceptar que este fenómeno llevará varios decenios para ser resuelto" (OIT, PREALC, 1979, p. 10).

/En ausencia

En ausencia de cualquier tipo de incentivos, estas empresas tienen graves limitaciones para el acceso al crédito. Generalmente ellas deben enfrentar tasas de interés mayores que las unidades más grandes y exigencias de índole administrativa y otros aspectos -como garantías y patrimonios- que, usualmente, no logran satisfacer. Los sistemas de promoción que incluyen incentivos financieros, en la práctica no suelen prever la superación de estos obstáculos. (F.J. Robalinho de Barros, et. al., 1973.)

Otras dificultades, no menos importantes, se refieren al acceso a los mercados, tanto de productos como de materias primas; a carencia de infraestructura de disponibilidad de trabajo calificado y de servicios que ellas, individualmente no pueden resolver o, también, dificultades de acceso a la información sobre tecnologías apropiadas.

Los problemas de orden interno están relacionados con la reducida capacidad gerencial y administrativa y con las deficiencias en la organización del proceso productivo. Esas insuficiencias de gestión les impiden con frecuencia el acceso a ventajas de índole fiscal o financiera contenidas en las políticas de promoción.

Esta enumeración de problemas que enfrentan usualmente la pequeña y mediana empresa sugieren las principales líneas de instrumentos que una política de promoción debería contener.

Las políticas implementadas o en vigencia con éste objeto en la región contienen ya una buena parte de instrumentos adecuados para remover esos obstáculos. Sin embargo, ellos no alcanzan la dimensión suficiente ni integran un programa amplio y coherente. Los beneficios que los instrumentos otorgan teóricamente resultan de difícil acceso para las empresas y, principalmente, los fondos que se asignan en los programas de financiamiento son pocos significativos (F.J. Robalinho de Barros et al., 1973).

Los problemas menos atendidos dentro de las políticas implementadas son aquellos referidos al mercado y a la capacitación de la mano de obra. Con referencia al primero, además del asesoramiento sobre técnicas de marketing, es necesario establecer bolsas de subcontratación estimulando a las grandes empresas para que adopten ese sistema; incluir a las pequeñas y medianas empresas en la política de gastos públicos; proporcionar asesoramiento a las empresas sobre exportación e importación; establecer programas especiales para facilitar la adquisición más barata de insumos a uniones de pequeñas y medianas empresas que utilicen el mismo tipo de insumos.

#### 4. Líneas de Política sobre Empleo

En las secciones anteriores, se han examinado tres aspectos íntimamente relacionados entre sí y que constituyen determinantes esenciales de la generación de empleo industrial en la región.

- En vista de la diferente capacidad potencial para la absorción de empleo en las diferentes ramas de actividad industrial parece adecuado prioritar la inversión en las actividades productoras de bienes de consumo no durables; en las ramas productoras de bienes de consumo durables y de capital caracterizadas por el uso intensivo de mano de obra y en las actividades que completan o prolongan el procesamiento de insumos básicos producidos por los grandes emprendimientos ya instalados en la región.

Esto, además de su mayor capacidad de absorción directa de la fuerza de trabajo, podría inducir la generación indirecta de empleo, tanto debido a la integración progresiva que tendría lugar dentro del aparato productivo industrial como a causa de la mayor relación que se establecería entre éste y el sector agropecuario.

Además, el patrón de distribución del ingreso a que esto daría lugar, caracterizado por una mayor participación de los salarios en el valor agregado, reforzaría esos efectos de creación de empleo por medio de la ampliación progresiva del mercado regional.

A este respecto se señala también la importancia de una política de gasto público que apoye y refuerce ese proceso.

- En lo que se refiere a la tecnología, la posibilidad de promover la adopción de técnicas menos capital-intensivas fue considerada a partir del reconocimiento de la existencia de alternativas tecnológicas y que las mismas podrían ser eficientes, sea en las fases de procesamiento pero, especialmente, en las actividades auxiliares de planta.

A este respecto es necesario revisar los instrumentos de promoción utilizados hasta el presente tanto por su incidencia sobre los componentes del costo como por su poca capacidad para modificar los patrones tecnológicos que implica la expansión del capitalismo del Centro-Sur hacia el Nordeste.

En lo que hace estrictamente a la elección de técnicas se recomienda la fiscalización de los proyectos de inversión no considerando a la tecnología como un dato sino como una variable fundamental para los objetivos de desarrollo planteados.

- Con relación al tamaño de las unidades cuya localización se promueve fueron consideradas las ventajas y posibilidades de incrementar la participación de la pequeña y mediana empresa, habida cuenta de su mayor capacidad para la creación de empleo por unidad de inversión, y ante la evidencia de que estas unidades pueden permitir, al mismo tiempo, la obtención de un nivel equivalente de producto por unidad de capital.

Por otra parte al facilitar el acceso de empresarios regionales permite una mayor retención del ingreso generado dentro de la región.

Teniendo en cuenta el conjunto de obstáculos que limitan el surgimiento y expansión de este tipo de unidades productivas se plantea que el programa de promoción incluya un conjunto suficientemente diversificado y diferenciado de instrumentos.

Sin embargo, admitiendo que estas tres líneas de la política de promoción industrial puedan concretarse con éxito, el segmento formal del sector industrial seguirá constituyendo un aporte parcial al problema de desempleo y subempleo regional.

Una solución más integral para este problema y el relativo a la ampliación del mercado regional requiere que esa política sea coordinada y complementada con la correspondiente al desarrollo del sector agrícola y con un conjunto de instrumentos dirigidos al sector informal urbano.

La mayor parte del esfuerzo por el desarrollo se orienta hacia las ciudades y, en especial, hacia las más grandes. Una tarea inexcusable consiste en crear nuevos puestos de trabajo en las áreas rurales y en las poblaciones pequeñas. En gran medida, las manifestaciones del desempleo y subempleo urbano se originan en la ausencia de posibilidades laborales y asistenciales en las áreas rurales que impulsan hacia la migración.

Parte de los aspectos mencionados hasta aquí los resume Schumacher (1978) sugiriendo cuatro directrices básicas en las políticas de desarrollo regional:

1. Los puestos de trabajo deben crearse en áreas donde la gente vive ahora, no en las áreas metropolitanas, que es donde tienden a emigrar;

/2. Esos

2. Esos puestos de trabajo deben ser de bajo costo para que puedan alcanzar un número considerable sin exigir masas de capital y de importaciones imposibles de obtener;
3. Los métodos de producción deben ser relativamente simples y no requerir altas calificaciones de personal y complejidades organizativas y administrativas;
4. La producción debe basarse principalmente en materiales locales y orientada al abastecimiento de la región.

En lo que respecta al sector informal urbano, existe ya una amplia bibliografía que resalta la importancia de este sector en la absorción de empleo.<sup>1/</sup>

En uno de sus relatorios la OIT atrae la atención sobre este aspecto olvidado de la economía urbana y recomienda que "... gobierno debería terminar con la discriminación de estas actividades ...", señala además que "... el gobierno debería apoyar activamente al sector informal a través de la canalización de mayores recursos y el establecimiento de mayores vínculos entre él y el sector formal" (H. Schmitz, 1982, p. 151).

En el caso del Nordeste se han realizado investigaciones sobre el sector informal, en base a información primaria y estudios de casos, para varios centros urbanos.<sup>2/</sup> Algunos de estos estudios contienen consideraciones sobre políticas para este tipo de unidades en la perspectiva de que "... el objetivo y el papel de la microproducción sean definidos complementariamente con los objetivos y papel de las demás partes del sistema económico ... En este contexto, la función empleadora de la microproducción tendría que ser pensada en términos de la definición de un espacio económico propio y de instrumentos de política (crédito, reserva de mercado, capacitación de personal, infraestructura económica específica, etc.) que le permita una expansión, y a partir de ese proceso, la mayor absorción de fuerza de trabajo urbana, lo que implica una definición (y probablemente restricción) del espacio económico de las actividades formales" (L. Guimarães Neto, 1982, p. 55).

---

<sup>1/</sup> Para una revisión crítica de esa bibliografía en el caso de la pequeña industria manufacturera, véase H. Schmitz (1982).

<sup>2/</sup> Véase L.A. Fuenzalida (1976); L. Guimarães Neto et al., (1982); H. Schmitz (1982), parte 3; y R. Duarte (1982).



Anexo

I. SISTEMA DE INCENTIVOS INDUSTRIALES PARA EL MEZZOGIORNO

1. Financieros
  - a) Contribución a fondo perdido \*/
    - . Sin diferenciación por tipo de empresa y como porcentaje de la inversión fija (1947).
    - . Restringido a la mediana y pequeña empresa y a áreas menos industrializadas del país (1959).
    - . Se restringe al Mezzogiorno y se concede para todo tipo de empresas, diferenciadas en dos categorías; pequeña y mediana por una parte y grandes por otra, con aportes cuyos porcentajes disminuyen con el tamaño de la inversión (1965).
    - . Se consideran tres categorías de empresas: pequeñas, medianas y grandes; se amplía la diferencia de topes máximos que son decrecientes con el tamaño de la inversión (1971).
    - . Se elevan los topes que definen a las categorías de empresas y también se elevan los porcentajes máximos de aporte favoreciendo a las empresas medianas y grandes (1976).
  - b) Créditos subsidiados \*/
    - . Sin diferenciación por tipo de empresa, con tasa equivalente a 1/3 de la vigente en el mercado y 15 años de plazo (1947).
    - . Régimen preferencial para la pequeña y mediana empresa en todo el país con tasas menores para las áreas deprimidas del Centro-Norte y aún menores para el Mezzogiorno (1959).
    - . En el caso del Mezzogiorno se amplían progresivamente los límites que definen el tamaño de la empresa hasta eliminar prácticamente la diferenciación según tamaño (1959-1962).
    - . Financiamiento diferenciado con régimen de puntaje según prioridades sectoriales (química, mecánica, textil), territoriales y tamaño de empresa (1965).
    - . Régimen diferenciado, con tasas menores para las pequeñas y medianas empresas pero con topes financiables crecientes con el tamaño de la inversión (1971).

\*/ Tanto en el caso de la contribución a fondo perdido, como con relación al régimen de crédito subsidiado, cada disposición reemplaza a la de fecha precedente.

. Exclusión del régimen de crédito subsidiado a las grandes empresas (1976).

c) "Leasing" subsidiado

. Asignación de un fondo para subsidiar operaciones de "Leasing" sobre bienes muebles o inmuebles, pudiendo contratarse con opción a compra y con precio convenido.

En el caso de inmuebles, su construcción se realiza según las indicaciones de la empresa tomadora del "Leasing".

2. Fiscales

a) Exención sobre derechos aduaneros para materiales de construcción y maquinarias. Exención de impuesto sobre las ganancias de las inversiones que se localizan en el Mezzogiorno (1947).

b) Exención del impuesto a las ganancias que se reinviertan en el Mezzogiorno, hasta un 70% y por un plazo de 10 años (1971).

. Ejecución del impuesto a la circulación de mercancías para la compra de maquinarias y materiales, hasta un 50% (1971).

c) Reducción de hasta el 50% de las tarifas ferroviarias para el transporte de maquinarias y materiales ligados a proyectos de inversión (1947).

. Reducción de tarifas de energía eléctrica para bajos consumos (1971).

3. Inversiones directas del Estado (empresas públicas o mixtas)

. Se dispone que el 40% de la inversión de las empresas con participación estatal debe asignarse al Mezzogiorno, así como el 60% de las nuevas inversiones (1957).

. Con posterioridad, se elevan esos topes a 60% y 80% respectivamente.

4. Incentivos al uso de la mano de obra

. Reducción de los aportes para el sistema de previsión social (1968).

. Eliminación de los aportes para el sistema de previsión social para los incrementos de ocupación, aplicables a unidades artesanales y sectores industriales prioritarios (1976).

5. Asistencia a la pequeña y mediana empresa

. En 1961 se crea el ISAM (Istituto per l'Asistenza allo sviluppo del Mezzogiorno) cuyo rol es la promoción y asistencia de la pequeña y mediana empresa. Sólo comenzó a funcionar en 1964. Sus principales funciones son:

- Promoción y publicidad para inversiones potenciales en el sur.
- Asesoramiento sobre mercado administrativo, fiscal y tecnológico.
- Asesoramiento sobre aspectos técnicos+económicos de localización y expansión.
- Cursos de formación de personal y para empresarios.
- Estudios de investigación.

## II. SISTEMA DE INCENTIVOS INDUSTRIALES PARA EL NORDESTE

### 1. Incentivos financieros

#### a) Sistema de incentivos fiscal-financieros del 34/18 - FINOR

- . Exención del 50% del impuesto a la renta de las personas jurídicas de todo el país y de capital nacional para invertir en el Nordeste en proyectos propios o de terceros (1961). Recursos propios del inversor 50%.
- . Suspensión del requisito de capital nacional para la exención. Extensión de la aplicación de los fondos a proyectos en otros sectores (agropecuarios, pesca, turismo reforestación) y extensión del régimen a la región de Amazonia (1963).
- . Reducción del porcentaje mínimo de recursos propios del inversor a 1/3 de la inversión total.
- . Fijación de topes para la participación del aporte del FINOR en la inversión total, en cinco categorías determinadas según prioridades, utilizando un sistema de puntaje, reuniendo los aportes entre un 30 y un 75% (1974).

#### b) Financiamiento crediticio

- . Líneas de crédito para la importación de equipos y compras de equipos en el mercado nacional.
- . Financiamiento de largo plazo para proyectos aprobados por la SUDENE a tasas levemente inferiores a las vigentes en otras regiones y a cargo del BNB.
- . Programa especial de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas a cargo del BNB que forma parte de un programa integral de asistencia a ese tipo de empresas.

2. Incentivos fiscales

- . Exención del impuesto a la renta para los nuevos proyectos por un período de 10 a 15 años en tanto sus productos no tengan similares en la región.
- . Exención del impuesto a la renta de empresas con proyectos aprobados por la SUDENE, que no pueden beneficiarse de la exención total citada, equivalente al 50%, pudiendo desgravar la mitad del 50% restante acogiéndose al régimen del 34/18 - FINOR.
- . Facultad otorgada a los gobiernos estatales para conceder exención de hasta el 60% del ICM por 5 años y en el caso de que no hubiera producción de productos similares en la región.
- . Exención sobre derechos arancelarios para la importación de equipos nuevos en caso de que no existan similares de producción nacional. Estas exenciones son concedidas por la SUDENE, previa aprobación del consejo de política aduanera.

3. Asistencia y asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas

- . Programa creado en 1967 y financiado por el BNB. Se crean Núcleos de Asistencia Industrial (NAI) cuyas funciones son:
  - Prestación de asistencia técnica directa a las empresas.
  - Elaboración, para las empresas, de documentos específicos con el objeto de obtención de financiamiento e incentivos fiscales.
  - Entrenamiento de recursos humanos.
  - Realización de estudios industriales.
  - Elaboración de estudios de nuevas oportunidades industriales.

BIBLIOGRAFIA

1. K. Allen y M.C. Macleaman, "Regional problems and policies in Italy and France", George Allen and Unwin, London, 1970.
2. Banerji, "Small-Scale Production Units and Manufacturing: An International Cross-Section Overview", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. No. 1, 1978.
3. E. Bartezzaghi, A. Dell'Oro y S. Mariotti "Localizzazione industriale e incentivi", Clup, Milán, 1976.
4. A.S. Bhalla, ed., "Tecnología y Empleo en la Industria: Estudios de Casos", OIT, Ginebra, 1975.
5. A.S. Bhalla, "Enseñanza de los Estudios de Casos" en A.S. Bhalla, ed. (1975).
6. R. Bonelli y W. Suzigan, "A importância da Pequena e Média empresa no crescimento industrial e algumas medidas de Política Econômica" en "Tendências Recentes da Industrialização Brasileira: Desempenho, Instituições e Política", Parte V., IPEA, Rio de Janeiro, 1978.
7. E. L. Caillaux, "A política econômica Governamental dirigida às pequenas e médias empresas: Cenário e alternativas", Relatório de Pesquisas, Rio de Janeiro, 1979.
8. A. Del Monte y A. Giannola, "Il Mezzogiorno nell'economia italiana", Universale Paperbachs il Mulino, Bologna, Italia, 1978.
9. D. Dickson, "Tecnología Alternativa", Ed. Blume, Madrid, 1978.
10. R. Duarte, "Criação de empregos e renda na economia informal urbana no Nordeste: O caso de Salvador e Fortaleza". In Encontro Nacional de Economia, 10, ANPEC, Brasília, 1982, vol. 1, pp. 67-85.
11. L. A. Fuenzalida, "Criação mais rápida de emprego e renda mediante a expansão e modernização de micro-empresas", Revista econômica do Nordeste, vol. 7, No. 2, abril/junio, 1976.
12. N. García, "Empleo manufacturero, productividad y remuneraciones, por tamaño de establecimiento (México 1965-1975)", OIT (PREALC), monografía 18, 1981.
13. N. García, J. Ramos y A. Gutiérrez, "México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productivo", OIT (PREALC) monografía, 1979.
14. F. Gonod, "Materiaux pour de nouvelles politiques du transfert technologique", *Revue Tiers - Monde*, XVII, No. 65 janvier-mars, 1976.

15. Augusto Graziani, "The Mezzogiorno in the Italian Economy" Cambidgue Journal of Economics, 1978, 2, pp. 335-372.
16. L. Guimarães Neto, A. de Valle Souza y T.T. de Araujo, "Consideração sobre proposição de política para a "pequena produção urbana" na região metropolitana do Recife", in Encontro Nacional de Economia, 10, ANPC, Brasília, 1982, vol. 1, pp. 45-66.
17. L. Guimarães Neto, "O Emprego no Nordeste: Sugestões de política" Revista Econômica do Nordeste, vol. 13, No. 3, 1982.
18. Hall Hill, "Choice of Technique in the Indonesian Weaving Industry", Economic Development and Cultural Change, vol. 31, No. 2, January, 1983.
19. Nilson Holanda, "Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional", Banco do Nordeste do Brasil, 1975, Fortaleza.
20. Antonio Rocha Magalhães, "Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste", Tesis Departamento de Economia, USP, 1982.
21. Antonio Marques dos Santos, "Contribution à la critique du concept de technologie intermédiaire", Revue tiers Monde, XVIII, No. 65, janvier-mars, 1976.
22. K. Mardsen, "En busca de una síntesis del crecimiento económico y la justicia social", Revista Internacional del Trabajo, vol. 80, Nº 5, 1969.
23. D. Morawetz, "Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey", The Economic Journal, vol. 84, Nº335 sept. 1974.
24. Raimundo Moreira, "Una política regional de industrialización. El Nordeste brasileño", Ediciones Siap-Planteos, Buenos Aires, 1976.
25. Francisco de Oliveira, "Elogio para uma Re(li)gião. Paz e Terra", Rio de Janeiro, 1981.
26. H. Pack, "The substitution of labour for capital in Kenyan manufacturing", The Economic Journal, vol. 86, Nº341, March, 1976.
27. Renato Peixoto Dagnino, "Tecnología Apropriada - Una Alternativa?", Disertación de Maestrado, Dto. de Economía, Universidad de Brasilia, 1977.
28. Henrique Rattner, "Viabilité d'une technologie intermédiaire", Revue Tiers Monde, XVI, Nº62, avril-juin, 1975.
29. F.J. Robalinho de Barros, "Pequenas e médias indústrias análise dos problemas, incentivos e sua contribuição ao desenvolvimento", IPEA/IMPES, Rio de Janeiro, 1973.

30. Joan Robinson, "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento", Manuais de Economia Cambridge-Nova série, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1981.
31. A.K. Sato, "Desenvolvimento econômico, oligopolio e as pequenas e médias empresas", UNICAMP, 1977.
32. H. Schmitz, "Manufacturing in the Backyard: Case Studies on Accumulation and Employment in Small-Scale Brazilian Industry", London, Frances Printer, 1982.
33. H. Schmitz, "Restrições ao crescimento de indústrias de pequenas escala nos países em desenvolvimento: uma revisão crítica", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, No. 1, abril, 1982.
34. E. F. Schumacher, "Lo pequeño es hermoso", H. Blume Ediciones, Madrid, 1978.
35. F. Stewart and P. Streeten, "New Strategies for Development: Poverty Income Distribution and Growth", Oxford Economic Papers (New Series), vol. 28, Nº 3, November 1976.
36. Laurence J. White, "The Evidence on Appropriate Factor Proportions for Manufacturing in Less Developed Countries: A Survey", Economic Development and Cultural Change, vol. 27, Nº1, oct. 1978, pp. 27-59.
37. D. Goodman, J.F. Ferreira Serra y R.C. de Albuquerque, "Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias", Pesquisa e Planejamento, Rio de Janeiro, dez. 1971, pp. 329-365.

