COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SERVICIOS DE INFORMACION
Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE
Cable: UNATIONS - SANTIAGO, Casilla 179-D

NACIONES UNIDAS

(Para uso informativo; no es un documento oficial.) AÑO 1966 Nº 3

NOTICIAS DE LA CEPAL

FACTORES FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA *

(* Según la exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Dr. José Antonio Mayobre, en el Simposio Latinoamericano de Industrialización.)

- estado actual y perspectivas en la etapa de sustitución de importaciones;
- elementos para el replanteamiento de una política de industrialización, acorde con la actualidad;
- papel de la tecnología y la asistencia financiera en el desarrollo industrial;
- exigencias planteadas dentro del marco de la integración regional.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE * BIBLIOTECA 17 MAYO 2012 NACIONES UNIDAS SANTIAGO CHILE

900055338 - BIBLIOTECA CEPAL

"DOS PALABRAS"

Recientemente se realizó en la sede de la CEPAL, en Santiago, el Simposio Latinoamericano de Industrialización.

La reunión - en la que participaron 135 altos funcionarios de gobierno, representantes de organismos internacionales y personeros del sector privado de las industrias latinoamericanas - fue convocada conjuntamente por el Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas y la CEPAL, con tres objetivos primordiales:

* confrontar las experiencias recientes en el proceso de industrialización de la región;

* examinar los factores favorables y desfavorables que registra ese proceso; y

* discutir sobre la participación latinoamericana en el Simposio Mundial, programado por Naciones Unidas para 1967.

Al inaugurar el Simposio, el Dr. José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, analizó los hechos más destacados de la experiencia latinoamericana, y señaló algunos de los elementos básicos que se requieren para definir una política de industrialización acorde con las exigencias del desarrollo económico y social de la región.

"Noticias de la CEPAL" incluye en esta entrega los hechos y perspectivas consignados por el Dr. Mayobre en su intervención. En su próximo número, reseñará los debates y conclusiones del Simposio Regional.

****

La experiencia latinoamericana de industrialización, vista en su aspecto cuantitativo global y en el marco general de condiciones y de políticas, no siempre favorables, en que debió desenvolverse, muestra resultados de consideración.

El ritmo de crecimiento del sector industrial desde la postguerra hasta años recientes ha sido persistentemente elevado. La participación manufacturera en el producto ha sido cada vez mayor, hasta alcanzar un 24 por ciento en el conjunto de la región, acercándose al 20 por ciento en casi la mitad de los países o sobrepasando esa cifra.

En consecuencia, se ha creado en nuestro continente, en los últimos veinte años, una base industrial muy apreciable que proporciona a nuestras economías un amplio surtid. de artículos de consumo y una variedad creciente de bienes de capital y productos intermedios. Ello ha implicado la introducción de nuevas técnicas y procedimientos de producción, antes desconocidos en el ambiente latinoamericano, y una movilización de capacidad empresarial y talento obrero en grandes proporciones. Asimismo, se ha iniciado una labor asidua de investigación tecnológica de aplicación industrial, en circunstancias que la experiencia anterior en esta materia era casi nula.

Todo esto ha debido acompañarse de un esfuerzo de inversión de gran envergadura. Baste mencionar, a título de ejemplo, el caso de la industria siderúrgica, que produce hoy poco menos de nueve millones de toneladas de acero, en la que siete de nuestros países han invertido alrededor de 3 200 millones de dólares desde la postguerra y que ha requerido, en gran escala, técnicas y conocimientos profesionales prácticamente desconocidos antes en la región.

Este esfuerzo de avance tecnológico, de inversión productiva y de moderna capacitación profesional es tanto más notable cuanto que ocurrió en un medio económico general que de ninguna manera podría considerarse favorable, puesto que se caracterizaba por una organización social en muchos aspectos arcaica, dominada por sistemas de valores que no correspondían a los de una moderna sociedad industrial.

- evaluación del proceso -

Lo anterior debe llenarnos de legítimo orgullo a los latinoamericanos. Pero no convendría que esta constatación favorable nos impidiera llevar a efecto una cuidadosa evaluación crítica del proceso de industrialización que hemos vivido. Todo lo que se ha logrado debe juzgarse, en estos momentos, como un punto de partida para los nuevos, y aún más importantes, avances industriales requeridos en los próximos años. No se puede eludir la evaluación del proceso de desarrollo industrial desde el punto de vista de las necesidades de un crecimiento económico que debe acelerarse acentuadamente, para corresponder a un crecimiento demográfico explosivo y a expectativas cada vez más ambiciosas de bienestar social. En años recientes el proceso de desarrollo industrial ha comenzado a mostrar signos evidentes de debilitamiento. Y esta circunstancia hace poner en duda su capacidad de ofrecer una base adecuada para un desarrollo económico acelerado, de no mediar una revisión de las políticas de industrialización seguidas hasta la fecha, adaptándolas a las nuevas condiciones imperantes en la región.

Los estudios de la Secretaría parecen mostrar que se ha cumplido en América Latina una etapa definida en materia de industrialización: la de la sustitución de importaciones, no selectiva, no debidamente programada, y promovida predominantemente por medio de la protección arancelaria y otras restricciones a las importaciones.

La aplicación de una rigurosa política de sustitución de importaciones, como principal impulso dinámico del proceso de desarrollo industrial, ha sido, quizás, inevitable, y necesaria por las grandes dificultades de pagos externos a que han debido hacer frente muchos de nuestros países y la existencia de una base industrial insuficiente para permitir un desarrollo abierto a la competencia regional o mundial.

- exigencias del momento -

Sin embargo, sea cual fuere la justificación inicial de tal política de desarrollo hacia adentro y los beneficios que haya reportado, también se ha traducido en situaciones desfavorables: escalas de producción muy por debajo de los niveles mínimos económicos, grados de especialización insuficientes, niveles tecnológicos inadecuados y falta de incentivos para su constante mejoramiento; todo ello, a su vez, ha determinado elevados costos, muy por encima de los que presenta la competencia internacional. Esas situaciones corresponden a una etapa que se ha cumplido y que, con todos sus defectos e insuficiencias, ha significado un aporte efectivo al desarrollo económico de América Latina: el de diversificar su producción interna y crear una fuente cada vez más grande de suministro local de productos intermedios básicos y bienes de capital. De ahora en adelante, es preciso utilizar la base industrial que se ha logrado establecer y la experiencia empresarial y obrera que se ha acumulado, como puntos de partida para una nueva etapa de más amplios horizontes. Necesitamos introducir en nuestro ambiente industrial condiciones dinámicas, de crecimiento y perfeccionamiento, endógenas a la industria misma y no más dependientes de posibilidades de sustitución de importaciones que se están agotando rápidamente, sobre todo en los rubros de las industrias tradicionales. Debemos incorporar nuevas técnicas productivas, adecuadamente adaptadas a las condiciones de nuestro medio económico. Necesitamos ampliar las escalas de producción llevándolas a niveles que no sean, como de hecho lo son hoy, simple fracción de las escalas que predominan en los países más avanzados. Tenemos la responsabilidad, finalmente, de encontrar sistemas de trabajo que induzcan a nuestras industrias a desplegar constantes esfuerzos en favor de una elevación de la eficiencia de operación y de la productividad de la mano de obra. Si nos proponemos firmemente todo esto, y somos capaces de llevarlo a cabo, lograremos superar, en un plazo razonable, la barrera de los altos costos y precios que hasta ahora nos impide aprovechar las ventajas comparativas potenciales que nos darían nuestros recursos productivos, para entrar a competir en los mercados mundiales.

- costos y precios -

Rebajar los altos niveles de costos presentes es, efectivamente, un imperativo de la nueva etapa de nuestra industrialización. De esto depende, en muchos aspectos, la posiblidad de alcanzar un desarrollo económico acelerado. Por una parte, la ampliación de la capacidad para importar - o incluso, quizá, su mantenimiento al mismo nivel presente - no podrá depender sólo de una mayor exportación de productos primarios, sino que deberá alimentarse en proporción creciente de la exportación de productos manufacturados. Y esto presupone precios de exportación capaces de competir con los productores mundiales más eficientes, posiblemente al amparo de algún trato preferencial que pueda ser acordado en el ámbito de la Conferencia Mundial de Comercio, pero siempre en condiciones de producción más económicas. Por otra parte, la misma integración económica latinoamericana se promoverá de manera más fluida y rápida si los precios de la exportación intrarregional se acercan más y más a los internacionales. Numerosos problemas de reciprocidad y de equilibrio de beneficios entre los países participantes se simplificarían en gran medida si los márgenes de exceso de los precios del comercio intrarregional, con relación al mercado mundial,

pudieran reducirse de manera ostensible en un período razonable, por lo menos para las manufacturas de mayor incidencia en el proceso de desarrollo.

Como lograr tales objetivos, en vista de la situación rezagada en que se encuentran muchos sectores de la industria en la región, de los mercados siempre reducidos en relación con los de los países desarrollados, y de la limitación de recursos para invertir, constituye la esencia del problema que hoy día plantea la industrialización latinoamericana. Es éste el trasfondo de todo el temario preparado para el Simposio.

- posibles líneas de acción -

En la CEPAL, hemos analizado los distintos aspectos de este problema básico, y en sus líneas más generales, creemos necesario hacer replanteamientos básicos, que lleven a definir una política de industrialización adecuada a las nuevas circunstancias. Elementos principales de tal política serían, en esencia, los siguientes:

En primer término, es indispensable introducir una dimensión regional en toda la política de sustitución de importaciones, ampliando los mercados y adaptando las escalas de fabricación a las nuevas condiciones. El beneficio de las economías de escala se uniría a las ventajas de un suministro zonal de bienes de capital y productos intermedios más variado y abundante, permitiendo, por lo tanto, un desarrollo futuro menos dependiente de la capacidad para importar desde fuera de la región.

En segundo término, hay que atribuir a la competencia un papel importante en la promoción de la eficiencia y la productividad. Esto significa un uso más flexible del instrumento arancelario de protección, evitándose la creación de situaciones de una protección no sólo demasiado elevada, sino de carácter permanente o indefinido. La competencia entre los productores es un elemento fundamental para las economías de nuestros países y constituye el acicate básico del progreso técnico y de la eficiencia productiva en general. Prescindir de ella, al persistir en una política de sustitución de importaciones en mercados de limitada dimensión y enteramente cerrados, sea con objetivos proteccionistas o por razones de dificultades de pagos exteriores, significaría crear condiciones que llevarían, tarde o temprano, al estancamiento tecnológico y a la ineficacia de operación, repitiendo así algunas experiencias desfavorables registradas ya en América Latina.

En tercer término, la adopción de un enfoque de integración regional en el desarrollo industrial de América Latina exige no solamente la creación de un mercado amplio mediante las desgravaciones arancelarias correspondientes, sino también la coordinación de las políticas y programas de inversión de los países de la región. Sería necesario realizar nuevas inversiones de gran magnitud, destinadas a aprovechar la dotación de recursos naturales de cada país, en beneficio de toda la región. Así se desarrollarían tales recursos a un ritmo superior al que cada país podría haber alcanzado sólo con sus ahorros propios. Las inversiones se orientarían con criterio de eficiencia en cuanto a las localizaciones más ventajosas, a escalas económicas de producción y a la adopción de las técnicas productivas más modernas y adecuadas en cada caso. Y todo esto difícilmente puede concebirse sin una coordinación a nivel regional. De esa coordinación debería resultar una distribución óptima de los escasos recursos de capital disponibles en el conjunto de América Latina y asimismo habría que asegurar, por su intermedio, una equitativa participación, de todos, en los beneficios de la integración.

Este último objetivo es una preocupación fundamental, reiteradamente manifestada por los países miembros de la ALALC. El instrumento principal que permitirá lograrlo será el establecimiento de una política regional de coordinación de inversiones. Tal política no es, desde luego, fácil de establecer, ni podrá tener un mismo carácter ni modalidades de aplicación similares en todo el sector manufacturero. Al contrario, deberá adaptarse a las condiciones y circunstancias particulares de cada rama industrial, y es éste uno de los motivos por los que se ha creído indispensable incluir, en el temario, un breve examen de la situación presente y de las perspectivas futuras en cada una de las principales ramas industriales

- importancia de la planificación -

Las condiciones básicas de una reorientación del proceso de desarrollo industrial antes mencionadas - integración regional de los mercados, introducción progresiva de la competencia y coordinación de las inversiones - difícilmente podrían crearse si no se generaliza en América Latina la práctica de la programación del desarrollo económico, en general, y del industrial, en particular. La enorme complejidad de las tareas de la integración regional y de la coordinación de inversiones en los principales sectores de la industria exige un grado de racionalidad en el proceso de desarrollo de la región que sólo puede alcanzarse por la aplicación sistemática de los procedimientos de programación, en el orden nacional, con una confrontación y coordinación de tales programas nacionales al nivel regional, en el ámbito de las entidades de la integración.

En esta materia se han registrado notables avances en la región en los últimos años, y se está progresando en el establecimiento de mecanismos de planificación en la casi totalidad de nuestros países. Pero hay una insuficiencia básica que tiene particular influencia en el campo industrial, y es la falta de una adecuada articulación entre la formulación de metas de desarrollo, las decisiones de política y el manejo de los instrumentos arancelarios, fiscales y otros de la política industrial, como un conjunto coherente de medidas en relación con tales metas. Aspecto de particular importancia en esta materia es el de la participación del sector privado en la programación y en la ejecución de los planes industriales. Mucho queda todavía por avanzar en América Latina en esta dirección.

- el análisis por sectores -

La consideración de los problemas generales de la industrialización debe completarse con el diagnóstico y el análisis de las perspectivas en las principales ramas de industria, razón por la cual se ha incluido en el Simposio el análisis de la situación presente y de los problemas que representan obstáculos al desarrollo en la siderurgia, las industrias químicas, la de papel y celulosa, las industrias mecánicas y la textil.

Los documentos presentados por la Secretaría muestran la enorme variedad de situaciones que caracterizan a tales sectores, diversidad que es fruto no sólo de diferentes características en cuanto a complejidad tecnológica, escalas económicas mínimas o requerimientos unitarios de inversión, sino, también, de las distintas aptitudes de cada país. Veamos, por ejemplo, el panorama que ofrece una de esas industrias, de las más importantes para todo el desarrollo industrial: la siderurgia.

- características de la industria siderúrgica -

La industria siderúrgica latinoamericana se caracteriza por dos circunstancias de importancia capital. Por una parte, las elevadas inversiones que representa y el deficiente aprovechamiento de las mismas por efecto de las condiciones en que debe trabajar; y, por otra, la muy elevada magnitud de las proyecciones de la demanda de acero en los próximos diez años y el esfuerzo de inversión considerable que habrá que desplegar para seguir atendiendo, con producción local, a una proporción constante de esa demanda.

En años recientes la industria siderúrgica latinoamericana ha estado trabajando a poco más de un cincuenta por ciento de la capacidad de laminación instalada, lo que ha significado una pérdida de producción potencial anual que puede estimarse en seis a siete millones de toneladas de lingotes, con un valor de 360 a 400 millones de dólares. Grandes desequilibrios de capacidad entre los distintos departamentos de producción se han acumulado sucesivamente, en gran número de empresas siderúrgicas latinoamericanas, a consecuencia de circunstancias que están estrechamente asociadas a la limitación de los mercados nacionales y al aislamiento de éstos, frente a una política de sustitución de importaciones de productos siderúrgicos llevada al extremo, inspirada en el deseo de ahorrar divisas. La indivisibilidad de los principales equipos de producción, el deseo de llegar a un surtido de laminados finales extenso y variado, y el escalonamiento en el tiempo de la construcción de las plantas por escasez de recursos de capital, dieron lugar a desequilibrios de capacidad que limitan el aprovechamiento de las inversiones al equipo o departamento productivo de menor capacidad. Es cierto que las ampliaciones, hoy día en curso o proyectadas en muchas de las plantas, tienen por principal objetivo la eliminación o la reducción de los desequilibrios de capacidad, pero parece dudoso que este objetivo pueda alcanzarse plenamente mientras subsista el cuadro básico que originó esta situación, es decir, el aislamiento de los mercados nacionales y la ausencia de coordinación y planeación a largo plazo de las inversiones necesarias. Este último aspecto es de particular importancia, en vista del esfuerzo renovado de inversión que se requerirá en los próximos años, superior a las necesidades experimentadas en el pasado. Las inversiones por tonelada de producto final serán, en la próxima etapa de desarrollo de la siderurgia latinoamericana, mucho más bajas, por el carácter complementario de las instalaciones existentes que tendrán muchas de las ampliaciones necesarias. No obstante, las necesidades de inversión previstas, de aquí a 1970, para producir los 6.5 millones de toneladas adicionales que demandará el consumo de acero previsto en la región, serán del orden de 1 300 millones de dólares, a los que deberán sumarse otros 3 000 millones para las ampliaciones y plantas nuevas que deberán construirse de 1970 a 1975, a fin de producir otros 10 millones de toneladas.

Orientar el desarrollo futuro de la industria siderúrgica latinoamericana de manera de dar una utilización óptima a tan vastos recursos de capital, aprovechando al máximo las economías que derivan de las mayores escalas de producción, los más altos grados de especialización y la introducción más intensiva de adelantos tecnológicos es, pues, un verdadero imperativo del desarrollo económico latinoamericano. Y esto requiere la integración regional de esa industria, objetivo difícil y complejo sin duda, al cual se refiere uno de los documentos presentados al Simposio, pero que merece por su importancia, la alta prioridad que le han asignado ya, en sus programas de actividades, organismos como la ALALC y el Banco Interamericano de Desarrollo.

- necesidad del desarrollo equilibrado -

Todo lo anterior muestra la importancia que tendrá la coordinación regional de las inversiones para aprovechar las economías de escala y el progreso tecnológico en beneficio del desarrollo futuro de las principales ramas de la industria. Las modalidades de esa coordinación deberán por cierto ajustarse a la situación particular de cada sector y de cada país y no es éste el momento de ahondar en ellas. De ello, es conveniente destacar dos aspectos.

El primero se relaciona con el equilibrio de ventajas que hay que asegurar en el proceso de integración a todos los países participantes, en particular, a los de menor desarrollo relativo o menos favorecidos en cuanto a dotación de recursos. Uno de los aspectos más positivos de la integración latinoamericana y, en particular, de los compromisos convenidos en el Tratado de Montevideo es haber despertado una clara conciencia en América Latina de que la distribución de los beneficios que aportará el proceso de integración regional no podrá dejarse librada al juego de las fuerzas del mercado, por el efecto que tendrían en ese caso las casi inevitables tendencias a la concentración. Por ese motivo hemos sugerido que la integración regional, en el campo de las industrias, se promueva a través de acuerdos sectoriales en los que los compromisos de desgravación arancelaria y otros propios de la política comercial sean completados con acuerdos relativos a inversiones y a asistencia técnica. Los programas para sectores de la industria se establecerían en función de programas regionales de desarrollo, de tipo indicativo. En ellos se señalarían las perspectivas de crecimiento de la industria y se diagnosticarían los obstáculos que pudieran presentarse tanto para elevar la tasa de desarrollo, como para que todos los países afrontaran la competencia de los demás productores de la región sin sufrir desajustes de mayor monta.

Los países más desfavorecidos en la competencia regional por su reducido tamaño de planta o por el bajo nivel tecnológico o de eficiencia de operación de sus industrias, encontrarían en esos programas el apoyo financiero y técnico necesario para ponerse a la par con los más adelantados en el sector y podrían así aceptar la competencia, la que actuaría como elemento impulsor del intercambio y del desarrollo. Por otra parte, ello implicaría poner en vigencia en América Latina el concepto de igualdad de oportunidades que los países en vías de desarrollo han estado reclamando en el orden mundial. Su aplicación tampoco iría en desmedro de la eficiencia en la distribución de los recursos productivos, porque se haría de acuerdo con un programa regional de desarrollo en el cual se tomarían en cuenta las condiciones particulares de cada país. Esta política debiera orientarse con el propósito fundamental de lograr un desarrollo equilibrado y sostenido de toda la región. Para ello, debiera abarcar el conjunto de las actividades económicas e industriales, de tal manera que los impulsos al desarrollo fueran obtenidos por cada país en uno y otro sector de acuerdo con sus particulares aptitudes, dotación de recursos y experiencia.

- urgencia de definir objetivos nacionales -

Otro aspecto de primera importancia en la integración económica, sobre todo en materia de industrias, es su posible efecto sobre las iniciativas que hoy toman los países latinoamericanos en favor del desarrollo de zonas estancadas o deprimidas, con miras a promover su propia integración nacional. Suele pensarse que, al establecer lazos de mayor dependencia entre los centros dinámicos de esos países, la integración regional podría originar una fuerza centrífuga que actuara en contra

de esa integración interna, posibilidad que sin duda, está presente en las preocupaciones de muchos círculos responsables de América Latina. Al respecto, hay que reconocer que un proceso de integración económica librado enteramente al juego de las fuerzas del mercado podría, a la postre, llevar a tales resultados, pero esa eventualidad no tiene por qué presentarse. La integración regional no es un proceso que deba sobreponerse a los objetivos nacionales en materia de desarrollo económico y social o reemplazarlos, sino que constituye un medio de promoción más rápido y eficaz precisamente de esos mismos objetivos. Por lo tanto, todo lo que se requiere es, por una parte, formular con claridad los objetivos nacionales de desarrollo - y aquí, una vez más, se manifiesta la apremiante necesidad de adoptar procedimientos generalizados de planificación - poniendo en práctica, en el plano nacional, medidas de política económica, en materia fiscal, de promoción directa y otras, adecuadas y suficientes en las circunstancias particulares de cada caso. Por otra parte, habría que coordinar las modalidades y seleccionar los instrumentos de la integración regional de tal modo que resulten compatibles con los objetivos y las políticas nacionales de desarrollo.

En consecuencia, la integración económica de nuestros países no sólo constituye, en la hora presente un imperativo histórico, sino que representa un camino lleno de posibilidades para acelerar el desarrollo económico en general, y de la industria en particular, y mejorar, así, las condiciones de vida de toda la población de América Latina.