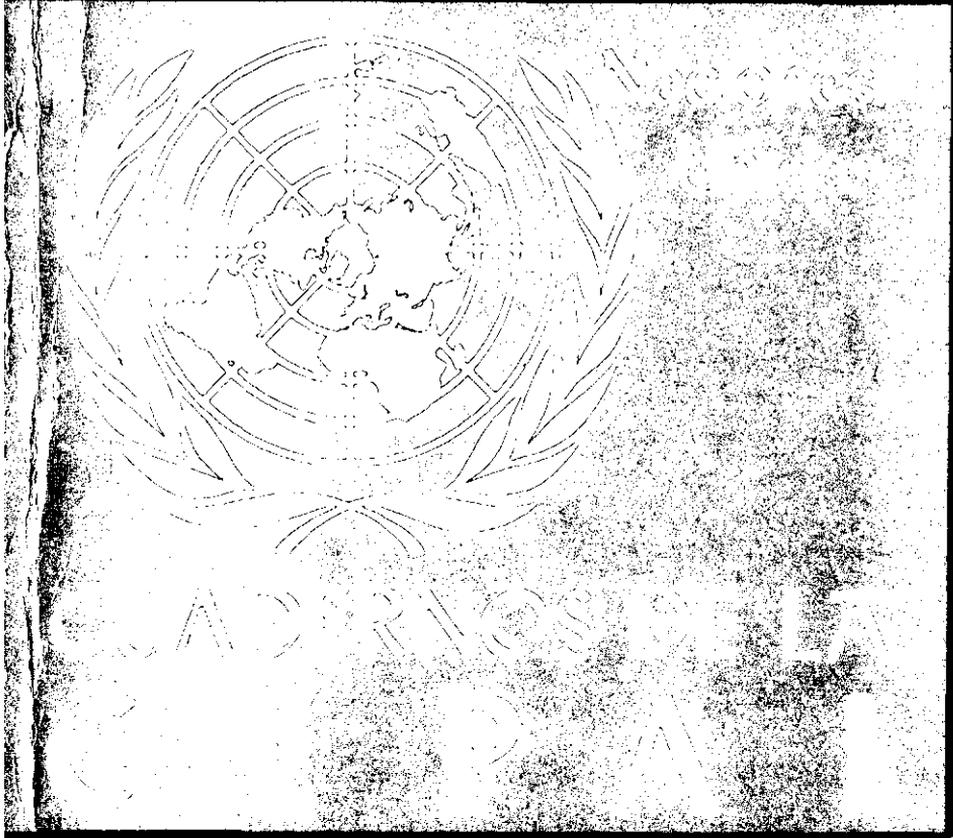


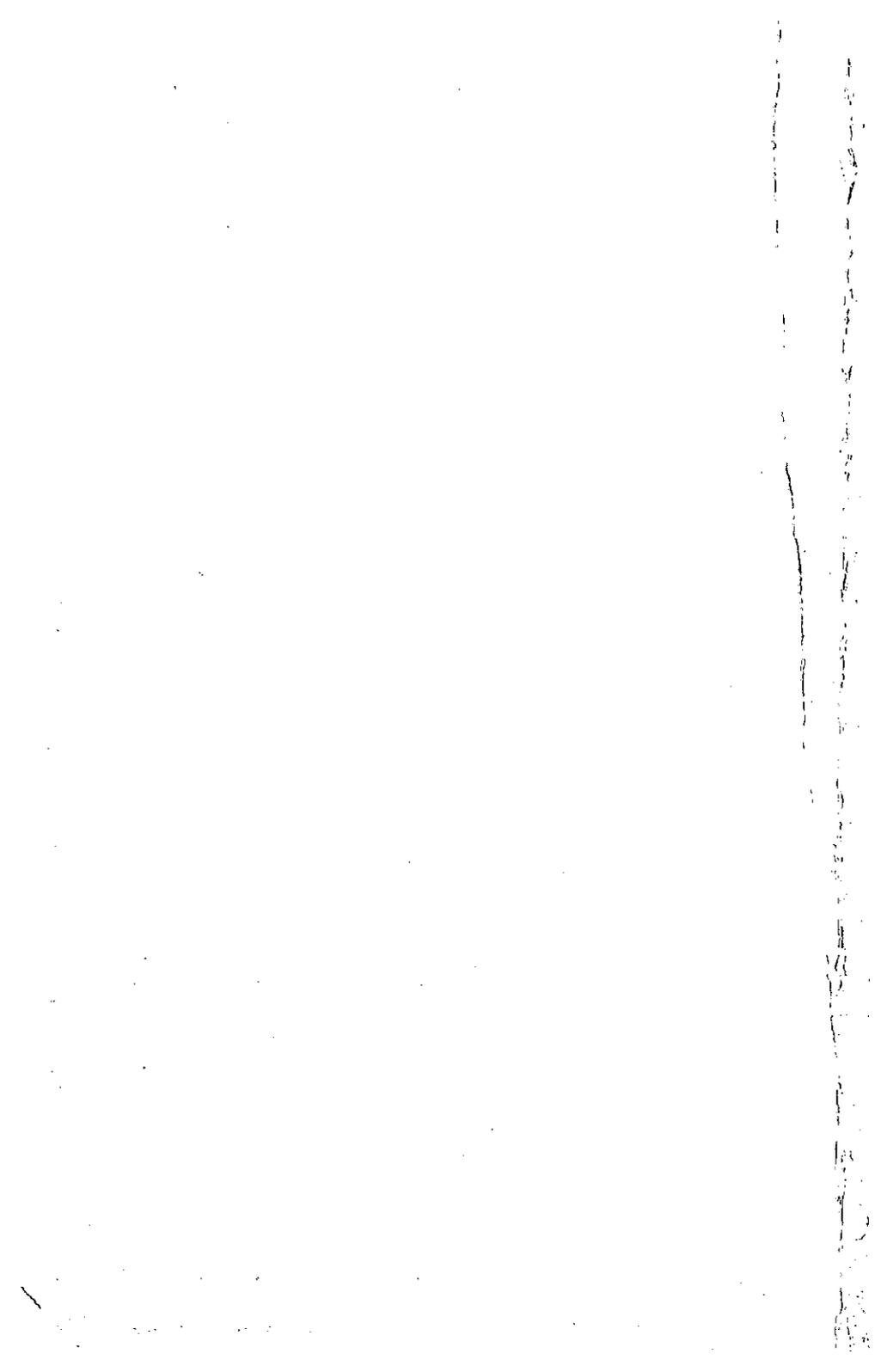
Int U N
Ec 14

8-

02

LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA
EN LOS AÑOS SETENTA





CUADERNOS
DE LA CEPAL



LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA
EN LOS AÑOS SETENTA

10 MAR 1975

SANTIAGO DE CHILE, 1975

Una versión mimeografiada de este documento fue presentada por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina en la Conferencia Latinoamericana de Industrialización (Ciudad de México, 25 al 29 de noviembre de 1974) con la signatura
ST/CEPAL/Conf. 51/L.2.

Composición, cuadros, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos

CEPAL / ILPES

75-10-1901

INDICE

	Página
Introducción	5
Capítulo I	
<i>La evolución del sector manufacturero en el decenio de 1970</i>	13
1. El ritmo de crecimiento	13
2. El grado de industrialización	16
3. Evolución del producto manufacturero por habitante	18
4. Cambios en la estructura productiva	21
5. La ocupación industrial	22
6. Inversión	26
7. Financiamiento	28
8. Conclusiones	34
Capítulo II	
<i>Las políticas de industrialización</i>	36
1. Caracterización general	36
2. Los objetivos de la política industrial	38
a) <i>Sustitución de importaciones de bienes industriales</i>	39
b) <i>La exportación manufacturera</i>	40
c) <i>Descentralización industrial</i>	41
d) <i>Racionalización y eficiencia industrial</i>	42
e) <i>Industrias que ocupan mayor cantidad de mano de obra</i>	44
f) <i>Apoyo a la pequeña y mediana empresa industrial</i>	46
g) <i>Incremento del poder de decisión nacional en el sector industrial</i>	47
i) <i>Desarrollo tecnológico</i>	47
ii) <i>Tratamiento a capitales extranjeros y apoyo a empresas nacionales</i>	48
h) <i>Otros objetivos de política industrial</i>	51
3. La política industrial y los planes de desarrollo	52
4. Políticas de coyuntura	54
a) <i>Los problemas coyunturales</i>	54
b) <i>La empresa industrial ante la coyuntura</i>	55
c) <i>Medidas de política industrial frente a la coyuntura</i>	56
Capítulo III	
<i>Exportaciones de manufacturas, esquemas de integración e industrialización</i>	58
1. Las exportaciones de manufacturas	59

1978

a) <i>Tendencias y características</i>	59
b) <i>Origen y destino de las exportaciones</i>	61
c) <i>Las exportaciones y el proceso de industrialización</i>	64
2. <i>Los esquemas de integración</i>	65

Capítulo IV

<i>Investigación, desarrollo experimental e innovación tecnológica</i>	74
1. <i>Innovación industrial y transferencia de tecnología</i>	75
a) <i>Transferencia</i>	75
b) <i>Innovación tecnológica en la industria</i>	76
c) <i>Los institutos de investigación y la industria</i>	76
2. <i>La acción gubernamental</i>	77
a) <i>La regulación de la transferencia de tecnología</i>	77
b) <i>La vinculación de la transferencia a la investigación tecnológica</i>	78
c) <i>Hacia la integración de las políticas industrial y tecnológica</i>	78

Capítulo V

<i>Industrialización y educación</i>	80
--	----

Capítulo VI

<i>Los patrones de desarrollo industrial y su vigencia en América Latina</i>	90
1. <i>Introducción</i>	90
2. <i>La sustitución de importaciones</i>	92
3. <i>El aprovechamiento del mercado interno</i>	96
4. <i>La exportación de manufacturas</i>	99
5. <i>La integración como modelo de desarrollo</i>	101
6. <i>Conclusiones</i>	103

Capítulo VII

<i>Algunos problemas e interrogantes actuales del proceso de industrialización latinoamericano</i>	105
1. <i>Introducción</i>	105
2. <i>La ineficiencia de la producción industrial</i>	106
3. <i>Concentración y localización industrial</i>	109
4. <i>La acción de las empresas transnacionales</i>	113
5. <i>La crisis de materias primas</i>	115
6. <i>El desarrollo industrial y el medio ambiente</i>	116

INTRODUCCION

Las características del proceso de industrialización de los países de América Latina en el presente decenio, señalan los efectos cada vez más acentuados de las diferentes potencialidades que presenta el sector en cada uno de ellos, y, al mismo tiempo, reflejan la influencia de los factores de la coyuntura nacional e internacional que al actuar sobre las condiciones generales de la economía y del sector, se superponen a los anteriores para configurar los aspectos particulares de la evolución industrial en cada país de la región.

Esta evolución ocurre, además, dentro del orden económico internacional existente, que determina una estructura dada de relaciones económicas de los países latinoamericanos con los del resto del mundo, especialmente con los que constituyen el centro de la economía mundial, estructura que permite la expansión y delimita a la vez las características y posibilidades del desarrollo económico e industrial de estos países.

Las diferencias de potencialidad para el desarrollo industrial derivan de factores estructurales que tienen diferente magnitud y guardan distintas proporciones en cada país: la extensión y condiciones de su territorio, la constelación de recursos naturales, la magnitud de la población y su nivel educativo, la magnitud del producto bruto y la estructura de la economía, la distribución del ingreso, el grado de desarrollo del sector agropecuario y otros.

Su influencia parece acusarse cada vez más, en la medida en que es mayor el avance alcanzado en el proceso de desarrollo socio-económico, particularmente del propio sector industrial. Las diferencias que presentan los procesos nacionales y que se relacionan con los factores estructurales mencionados, se perciben en la extensión y profundidad con que los diferentes países logran aprovechar cada una de las vías que se ofrecen al desarrollo industrial: en el grado de avance de las etapas de sustitución de importaciones de productos industriales, especialmente en lo que se refiere a la producción de bienes intermedios, de consumo duraderos y de capital; en las capacidades diferentes que vienen demostrando para superar los obstáculos a la realización de exportaciones diversificadas de productos industriales; en las posibilidades de desarrollo que derivan de la expansión del mercado interno, y hasta en el diferente grado de aprovechamiento que demuestran al participar en los esquemas de integración económica regional.

El conjunto de condiciones que se resume en la potencialidad para el desarrollo no representa una cualidad rígida y permanente: varios de los factores varían en el tiempo. La elevación del nivel educativo de la población, la aparición de un recurso natural nuevo o el agotamiento de

otro no renovable, son ejemplos de modificación de dicha potencialidad que pueden actuar en el corto, mediano o largo plazo.

Las influencias de los factores de coyuntura se registran en forma particularmente intensa y son, además, singularmente complejas en el presente decenio. En efecto, al iniciarse éste, el sector industrial venía desarrollándose en el marco de un crecimiento relativamente equilibrado de los diferentes sectores económicos en el conjunto de la región. Este mismo perfil de crecimiento se configuraba, además, en la mayor parte de los países. El mercado interno venía siendo el principal factor de crecimiento del sector industrial, mientras que en el sector externo, las exportaciones de productos industriales no habían podido superar mayormente los obstáculos presentes en el decenio anterior.

Desde el año 1971, las influencias de los factores de la coyuntura internacional vinieron a modificar esa situación, determinando la necesidad de ajustes que aún no han terminado. Los desequilibrios comenzaron con los problemas monetarios internacionales, que causaron la revaluación de buena parte de las monedas de los países desarrollados, y determinaron cambios en su capacidad competitiva, por el encarecimiento de sus productos en términos de dólares. Como contrapartida, la escasez de diversas materias primas —especialmente de origen agropecuario, pero también los minerales exportados por los países en desarrollo— dio lugar a fuertes incrementos de precios de las mismas, lo que favoreció a casi todos los países de la región. Los desajustes provocados por los factores anteriores beneficiaron igualmente a las exportaciones de productos industriales de los países latinoamericanos que se hallaban en condiciones de exportar, las que se incrementaron notablemente en los años 1972 y 1973, junto con acrecentarse fuertemente las exportaciones totales. Estos fenómenos repercutieron favorablemente en las economías de la gran mayoría de los países latinoamericanos e impulsaron el mejoramiento de su situación general y de sus balances de pagos, así como el aumento de sus reservas internacionales. Concomitantemente, en estos años se anotaron en muchos de los países de la región tasas relativamente elevadas de crecimiento del sector industrial.

Los precios no se mantuvieron altos en todos los casos; algunos han descendido en el correr del año 1974, o se limitó la demanda de algunos productos por parte de los países desarrollados, dando lugar a situaciones diferentes en distintos países de la región.

A fines de 1973, el incremento de precios del petróleo determinó la necesidad de nuevos reajustes en las economías en desarrollo y desarrolladas. Los pocos países de la región que son productores y exportadores se vieron ampliamente favorecidos por esta situación. En cambio, se hicieron sentir efectos contractivos en algunos de los que dependen por completo de la importación petrolera, mientras que para los países que se autoabastecen en forma parcial, las influencias negativas dependieron del porcentaje de abastecimiento externo.

En los países desarrollados, el crecimiento de los precios del petróleo repercutió en una elevación general de los precios de los bienes industriales, que a su vez causó en los países de la región una inflación importada; en algunos casos, ésta incidió en economías que se mantenían relativamente estables, mientras que en otros se superpuso sobre procesos seculares de inflación. Las incertidumbres provocadas por la coyuntura internacional han hecho que algunos países adopten actitudes cautelosas que se manifiestan por una limitación de las inversiones en nuevos proyectos.

Los factores relacionados con la situación petrolera mundial han repercutido asimismo en la disponibilidad y modalidad del financiamiento externo para la industria, debido a la transferencia de liquidez monetaria hacia los países exportadores de petróleo y a las formas que ha tomado el proceso de recirculación o reciclaje de los fondos acumulados por algunos países, especialmente los árabes, al revertirlos al sistema bancario internacional en colocaciones de corto plazo. Como consecuencia, se asiste en los últimos meses a una fuerte disminución de las disponibilidades de créditos de largo y de mediano plazo para la industria, especialmente créditos de proveedores.

Además, los desequilibrios que la coyuntura internacional ha producido en los países desarrollados han elevado los precios y prolongado los plazos de entrega de diversos tipos de bienes industriales, con lo cual ha mejorado la posición competitiva de los países de América Latina que poseen saldos exportables de estos productos y que estaban preparados para exportar. Este aspecto positivo de la coyuntura ha favorecido a algunos países, pero no pudo ser aprovechado por otros.

El grado de estabilidad político-institucional interna ha constituido también un factor de coyuntura que afectó en forma diferente el proceso de industrialización de los países de América Latina, según las características que presentó en cada uno. Sus efectos no sólo se han reflejado en las políticas de corto plazo, sino que se han traducido también en variaciones en las orientaciones generales de la política industrial de largo plazo y, por lo tanto, en diversas definiciones relacionadas con la identificación de los campos reservados al Estado, la participación en los procesos de integración económica, el tratamiento del capital extranjero, etc. Este aspecto coyuntural afectó asimismo la disposición de los empresarios e inversionistas para participar en proyectos industriales nuevos o de expansión de actividades ya existentes.

En el contexto de este complejo de factores se inscribe el desarrollo de la industria manufacturera de los países de la región en el decenio actual: a la luz de ellos, se intenta realizar el análisis global del proceso. Al mismo tiempo, la finalidad de este estudio debe ser la de evaluar si por la magnitud y las modalidades de la evolución tienden a cumplirse los objetivos de la Estrategia Internacional de Desarrollo en lo que va corrido del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Debe reconocerse la dificultad de deducir conclusiones en el sentido señalado, mediante indicadores económicos referidos al sector industrial. La propia estrategia internacional establece para la industria una meta de crecimiento del 8% anual. ¿Qué relación existe entre esta cifra única a la que hace referencia la Estrategia y los objetivos reales que se refieren al bienestar del ser humano y a la calidad de su vida? Parece innecesario destacar que el valor que podría asignarse a la consecución de una meta cuantitativa de crecimiento industrial, sería a lo más el de establecer que constituye un requisito mínimo para que exista disponibilidad de los recursos que deberían destinarse a lograr los objetivos deseados en materia de bienestar y calidad de la vida, y aun éste podría ser discutible.

Por otro lado, no están identificados en el análisis industrial indicadores económicos que permitan medir el grado en que se logran objetivos de carácter social. Lo que podría pretenderse es hacer un examen de la forma cómo el desarrollo industrial contribuye a mejorar la distribución del ingreso, la magnitud de la ocupación y los niveles de educación; pero sobre estos aspectos es muy difícil disponer de informaciones correspondientes a un período tan corto y reciente como el de la evaluación que se propone. Subsiste entonces la posibilidad de analizar la evolución de otras variables vinculadas con los objetivos instrumentales que se adoptan habitualmente con relación al desarrollo industrial: por eso, se incluyen otros temas, suponiendo implícitamente una relación entre ellos y el logro de los objetivos del desarrollo industrial; tales son, por ejemplo, la propiedad nacional de las empresas, el mantenimiento de la capacidad nacional de decisión sobre las políticas productivas de las empresas, la disminución de la dependencia tecnológica, etc.

La conclusión más relevante de la evaluación realizada es la de que en la mayor parte de los países de la región se observa que el dinamismo del sector industrial es insuficiente para salvar la distancia que lo separa del de los países industrializados del mundo. Aunque los ritmos medios de crecimiento de la industria durante el período de análisis superan los del decenio anterior, para la gran mayoría de los países latinoamericanos, ellos son inferiores a la tasa media de crecimiento establecida como meta por la Estrategia Internacional de Desarrollo. Si el promedio de América Latina fue algo mayor que dicha meta, se debió a la gran ponderación que tiene el Brasil y a su muy elevada tasa de crecimiento industrial. Sólo dos de los 12 países pequeños comprendidos en el estudio presentaron en este período una tasa superior a la de 8% que fijó la Estrategia Internacional de Desarrollo que, por lo demás, estableció precisamente para estos países la necesidad de un crecimiento mayor.

Por otra parte, el estudio de las tendencias de la participación de América Latina en el producto bruto industrial del mundo entero señala que, aun cuando la meta de la Estrategia Internacional de Desarrollo se cumpliera en el decenio de 1970, no bastaría para reducir apreciablemente las diferencias relativas entre los países latinoamericanos y los países industrializados, si éstos continuaran creciendo durante el presente decenio

al mismo ritmo con que lo hicieron en los años sesenta. De aquí se concluye que la meta de crecimiento fijada por la Estrategia sería insuficiente para lograr los objetivos que ella propone, y que se requeriría una tasa mucho más elevada de crecimiento del sector para que sea tangible la reducción de esas diferencias al final del presente decenio.

Aparte lo anterior, se insinúa una creciente diferenciación entre los países latinoamericanos en lo que toca a aptitud para el desarrollo industrial, lo que se manifiesta cada vez más no sólo en la disparidad de las tasas de crecimiento del sector industrial, sino en la desigual profundidad que los países alcanzan en la incorporación de nuevas y más complejas actividades, en el dinamismo de la expansión de las ya existentes y en la penetración de sus manufacturas en el mercado mundial.

Esta aptitud diferente señalaría que dentro de la estructura de relaciones económicas centroperiféricas actuales y de las que se dan entre los mismos países de la región, las características del proceso derivarían de un condicionamiento o limitación constituido por el conjunto de factores intrínsecos de cada país que se resume en la potencialidad para el desarrollo industrial.

El insuficiente dinamismo de la industria no sólo se manifiesta en su ritmo de crecimiento. Si se atiende a la importancia que ella ocupa en la estructura ocupacional de la región y al ritmo de crecimiento de la ocupación en el sector, se observa que desempeña todavía un papel de poca significación en la mayoría de los países. Por consiguiente, no es intensa su contribución a la transferencia de la población ocupada desde las actividades económicas tradicionales hacia los sectores más modernos de la economía. Si bien es verdad que esta responsabilidad no debe descansar exclusivamente en las actividades industriales, el crecimiento del Brasil en los últimos años estaría demostrando que con tasas de crecimiento del producto bastante más elevadas que las que han sido habituales en América Latina, el sector industrial presenta tasas de crecimiento de la ocupación bastante más altas que la de incremento demográfico y que alcanzan a igualar a las tasas de crecimiento de la población urbana.

Se precisarían, pues, crecimientos del sector industrial mucho más acelerados que los actuales, para que éste aumente apreciablemente su aporte a la solución del problema ocupacional.

Por lo que antecede, habría que preguntarse por qué los países de América Latina, que en general se encuentran relativamente tan retrasados con respecto a los países hoy industrializados, no podrían alcanzar tasas de desarrollo industrial mucho más elevadas que las actuales, dado que en ello reside la única solución para disminuir la brecha entre ambos tipos de países, aun aceptando que para alcanzar los objetivos de mejoramiento de la calidad de la vida, a los que sirven el desarrollo económico y el industrial, probablemente no sea preciso seguir los mismos modelos de desarrollo de los países industriales. La respuesta debe vincularse a la conclusión, expuesta antes, de que en el marco del orden económico

existente en el mundo, las condiciones particulares de cada país delimitan sus posibilidades de desarrollo industrial. Estas limitaciones son más estrictas cuanto menor es el tamaño del mercado interno. Por consiguiente, habría que descartar la idea de que los países pequeños (y en cierto grado, también los intermedios) de América Latina, por sí mismos, puedan lograr tan altas tasas. La experiencia enseña que éstas sólo serían factibles en la corta etapa de sustitución generalizada de importaciones de bienes industriales y también en los raros casos en que la aparición de un recurso nuevo en magnitud importante, modifique en cierto grado aquel conjunto de relaciones estructurales que se conceptualiza como potencialidad para el desarrollo.

De modo general, las políticas de industrialización puestas en vigor por los gobiernos latinoamericanos no han logrado superar esta condición estructural. En los últimos años se ha asistido a un notable progreso en la clarificación de los objetivos y en la elaboración e instrumentación de las políticas nacionales de desarrollo industrial. Contrastando con las características de las políticas anteriores, que parecían orientarse casi exclusivamente a estimular el crecimiento indiscriminado, las políticas actuales se caracterizan especialmente por la acentuación de su carácter intencional y específico. Su carácter intencional traduce la decisión de alcanzar objetivos previamente identificados, algunos para el sector en general y otros para actividades concretas, entre las cuales se halla la corrección de problemas derivados de las modalidades que asumió el proceso en anteriores etapas. Se hizo necesario entonces ir construyendo un edificio legal de promoción industrial cada vez más complejo, dado que el proceso también lo es: en él se mezclan diversos patrones de desarrollo industrial que se abordan simultáneamente. Por consiguiente, las diversas disposiciones utilizan instrumentos específicos para los fines perseguidos y para las actividades a las que van dirigidas.

De acuerdo con estos principios generales, los gobiernos han elaborado políticas tendientes a profundizar los avances del proceso industrial, en lo que se refiere a la producción de tipos de bienes que entrañan mayores complejidades técnicas.

Por otro lado, también se han preocupado por intensificar los efectos multiplicadores del proceso de industrialización mediante la participación de los productos industriales en el comercio internacional, promoviendo las exportaciones al resto del mundo y elaborando acuerdos de integración económica regional.

Al mismo tiempo ha aumentado, en general, el interés por mantener el control nacional de las decisiones sobre las políticas productivas de las empresas, establecer normas para la transferencia y adaptación de tecnologías y regular la participación y actuación de las inversiones y empresas extranjeras.

No obstante los progresos señalados en la elaboración de políticas de industrialización, éstas no han producido los resultados que los países esperaban. Es más, no han logrado siquiera neutralizar el proceso de

creciente diferenciación del desarrollo industrial en países que presentan condiciones estructurales tan diferentes como los de la región.

Las limitaciones que impone el tamaño de mercado a las potencialidades de desarrollo de los países menores, hacen imposible profundizar el proceso en el sentido de instalar ciertas actividades complejas y otras que ofrecen altas economías de escala. Con pocas excepciones, las actividades industriales de esos países no podrían alcanzar las condiciones de eficiencia requeridas para participar en el mercado internacional; con algunos grados de atenuación, esto puede afirmarse también para los países de tamaño intermedio. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de que, en el ámbito nacional, se adopten soluciones que signifiquen la posibilidad de superar, por lo menos parcialmente, las limitaciones impuestas a la potencialidad para el desarrollo industrial por los tamaños de mercados internos de los países pequeños y medianos. Hasta el presente, el único dispositivo ideado para lograrlo está constituido por los acuerdos de integración económica, pese a los obstáculos que los procesos respectivos han encontrado en el ámbito latinoamericano. Por consiguiente, no sólo corresponde afirmar la validez de las grandes tesis en que se apoyaron los esquemas de integración, sino que éstos constituyen una solución ineludible para aquellos países.

La necesidad de avanzar en los procesos de integración económica, y aun la conveniencia de constituir uno solo para toda la región, no se relaciona únicamente con la superación de las limitaciones derivadas de la estrechez relativa de los mercados nacionales de la mayor parte de los países. Está impuesta, además, por las tendencias de los acontecimientos mundiales que regulan las relaciones centroperiféricas. En los últimos decenios se asiste a la ascensión a un primer plano de un corto número de grandes potencias económicas. Algunas son grandes países que encabezan la economía internacional o que están en pleno surgimiento: otras son bloques de naciones cuya expresión más importante es la Comunidad Económica Europea. Estos grandes países y bloques no sólo disponen de un gran poder económico que los convierte en centros de sus respectivos sistemas, sino que frente a ellos es muy limitada la capacidad de negociación individual de cada uno de los países pequeños y medianos de América Latina.

Cada día es más claro que las relaciones existentes entre el centro y la periferia de la economía internacional tienen una ponderación tal que las decisiones unilaterales de los países más importantes del centro, así como las que negocian grupos de países desarrollados y en desarrollo, pueden influir en sentido favorable o contrario en las perspectivas de desarrollo económico e industrial de estos últimos, a veces con más fuerza que las decisiones que ellos toman en forma individual. Esto, naturalmente, se aplica más a los países pequeños y medianos.

Por otra parte, en el momento actual toda la economía internacional está sujeta a grandes desequilibrios y desajustes que se traducen en los problemas de coyuntura señalados al principio. Pero más profundamente

que ellos, se revela la existencia de crecientes tensiones latentes que han de determinar transformaciones importantes en la estructura del sistema. La necesidad de alcanzar esos cambios no sólo con los menores inconvenientes, sino con la máxima equidad posible, ha llevado a la Asamblea General de las Naciones Unidas a echar las bases para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Las decisiones para llevar a cabo un programa acorde con ellas, requerirán la realización de negociaciones multilaterales en las que deberán discutirse no solamente los principios del nuevo orden, sino cuestiones a las que está ligada la mayor parte de los problemas que enfrentan los países subdesarrollados y, entre ellos, los que obstaculizan el desarrollo industrial.

Por consiguiente, no sólo se necesita una concepción muy clara de los objetivos que se quieren alcanzar y de los problemas por resolver, sino que es de principal importancia lograr una capacidad de negociación más amplia que la que poseen actualmente los países de la región, al actuar por separado frente a aquellos grandes países y bloques, que deberían compartir sus actuales ventajas y responsabilidades con el fin de que pueda cumplirse el propósito de establecer un nuevo y más justo orden económico internacional.

La recuperación de la soberanía nacional sobre los recursos naturales de cada país; la justa revalorización de las materias primas naturales, dentro del concepto reciente de recursos finitos, frente a los precios de los productos manufacturados; la liberalización de las restricciones al ingreso de los productos industriales procedentes de los países en desarrollo en los mercados de países desarrollados; la regulación de las actividades de las corporaciones transnacionales; el establecimiento de normas para la transmisión de tecnología y su adaptación a las condiciones particulares de los países en desarrollo; la distribución equitativa de esfuerzos entre los países desarrollados y en desarrollo, en torno a los problemas de contaminación ambiental, así como las decisiones que hagan efectiva una nueva división internacional del trabajo en las actividades industriales, son algunas de las grandes cuestiones que deberán ser objeto de negociaciones internacionales a breve plazo. Las decisiones que se adopten respecto a todas ellas afectarán profundamente las posibilidades futuras de desarrollo industrial de los países latinoamericanos, ya sea eliminando, disminuyendo o dejando intactas las limitaciones impuestas a la mayor parte de ellos tanto por los factores estructurales que les son propios, como por las características del orden económico internacional vigente.

Todo lo anterior confirma la necesidad imprescindible de que las decisiones sobre problemas de corto plazo que hasta ahora han obstaculizado la marcha de los acuerdos de integración se armonicen, dentro de una visión global y de largo plazo, con los intereses comunes de la región, que persiguen perspectivas más favorables para su propio desarrollo.

Capítulo I

LA EVOLUCION DEL SECTOR MANUFACTURERO EN EL DECENIO DE 1970

1. EL RITMO DE CRECIMIENTO

Considerando el conjunto de la región, el ritmo de crecimiento del producto bruto de la industria manufacturera latinoamericana en los tres primeros años del decenio de 1970 fue de 8.7% anual. Este ritmo superó la meta de 8% señalada en la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio. Puede agregarse también que el proceso muestra una tendencia ascendente en el largo plazo, puesto que en 1950-1960 la tasa media total fue de 6% y durante 1960-1970, de 6.9%

Este dinamismo creciente, no obstante, pierde significación a la luz de otras comparaciones. Por ejemplo, no ha determinado ningún aumento significativo en la participación del producto manufacturero de la región dentro de los niveles mundiales, que se han mantenido en 3.4% durante el decenio pasado, en tanto que la población latinoamericana de 7.3% pasó a constituir 7.8% de la población mundial en el mismo lapso. Esto significa que si los países industrializados mantuvieran durante los años setenta la misma capacidad de crecimiento que tuvieron en el decenio precedente, la meta de 8% propuesta por la Estrategia Internacional de Desarrollo para los países en desarrollo, no determinaría cambios apreciables en el agudo desnivel existente entre el producto manufacturero por habitante latinoamericano y el promedio mundial. En estos términos, la elevación que supone el ritmo efectivamente alcanzado en el trienio por sobre la tasa de crecimiento del decenio anterior, aunque superior a la meta propuesta en la Estrategia Internacional de Desarrollo, sobrepasaría en poco la diferencia existente entre la tasa de crecimiento demográfico de la región (2.9%) y el promedio mundial (2%). Por consiguiente, la perspectiva de la Estrategia Internacional no sería alentadora en lo que concierne a la reducción de la disparidad industrial entre ambos tipos de países, teniendo presente que uno de los objetivos que persigue la propia Estrategia es el acortamiento de las distancias que separan al mundo en desarrollo de los países desarrollados.

Por otro lado, pueden señalarse considerables diferencias en el ritmo de desarrollo industrial de los diversos países de la región. Si bien el promedio alcanzó la meta señalada, sólo cuatro países la superaron, mientras que en el decenio anterior habían sido nueve los países que sobrepasaron el promedio general de la misma y en los años cincuenta habían sido diez (véase el cuadro 1). La alta ponderación que tiene el Brasil en los promedios latinoamericanos y el elevado ritmo de industrialización de

Cuadro 1
AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL
PRODUCTO MANUFACTURERO

	1960- 1970	1970- 1973	1971	1972	1973 ^a
Argentina	5.6	7.0	7.1	7.2	6.8
Brasil	7.0	13.7	11.3	14.1	15.8
México	9.1	6.8	3.2	9.0	8.2
<i>Subtotal</i>	7.1	9.2	7.2	10.1	10.4
Colombia	6.0	9.2	7.9	10.0	9.8
Chile	5.3	3.8	12.9	3.5	-5.1
Perú	7.4	7.7	8.8	7.0	7.4
Venezuela	7.3	7.9	6.6	8.8	8.3
<i>Subtotal</i>	6.2	7.0	9.2	7.2	4.7
Costa Rica	8.8	6.2	6.0	5.5	7.0
El Salvador	8.2	5.6	7.0	5.2	4.5
Guatemala	7.6	6.1	7.2	5.2	6.0
Haití	1.7	6.8	6.0	7.1	7.2
Honduras	6.8	7.3	8.2	7.4	6.3
Nicaragua	11.9	4.2	4.8	5.7	2.2
Panamá	11.1	6.4	8.2	6.3	4.7
República Dominicana	5.6	12.5	17.0	12.9	7.5
<i>Subtotal</i>	7.9	6.8	8.2	6.8	5.5
Bolivia	6.7	5.3	2.8	6.7	6.5
Ecuador	6.2	10.4	8.7	9.0	13.6
Paraguay	5.8	4.5	3.3	6.3	4.0
Uruguay	1.6	-0.8	-1.8	-0.3	-0.4
<i>Subtotal</i>	4.0	4.4	2.7	4.5	6.0
<i>América Latina</i>	6.9	8.7	7.5	9.4	9.2

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

^aCifras preliminares.

dicho país llevan el promedio general al nivel indicado. En realidad en 1970-1973 quince países no alcanzaron la meta regional y el promedio para ellos fue sólo de 6.6%. Todo esto indica que las diferencias en los niveles de industrialización de los países latinoamericanos (contribución al producto manufacturero regional, disponibilidad de bienes manufacturados por personas y grado de industrialización) tienden a aumentar, y que muchos países pequeños y de menor desarrollo relativo se encuentran en posición desfavorable.

Ante estas comprobaciones se plantea la interrogante de si será razonable establecer una meta común para un conjunto de países con niveles de industrialización y potencialidades de crecimiento industrial muy diferentes, como son los de América Latina, o si debería proponerse mas bien ritmos de crecimiento por grupos de países tendientes a acortar las diferencias. Pero al pensar en una proposición así, es necesario considerar la naturaleza de las relaciones existentes entre el comportamiento del sector industrial y el proceso global de desarrollo económico. En efecto, en una economía que se desarrolla, la tasa de crecimiento del sector industrial es en general más alta que la de la economía en su conjunto: pero no siempre será el sector industrial el propulsor del desarrollo. El que lo sea o no dependerá de un conjunto de circunstancias como el tamaño del mercado interno (función de la magnitud de la población y del nivel y distribución del ingreso), la variedad y magnitud de los recursos naturales disponibles, el grado de desarrollo del sector agropecuario, la etapa en que se encuentre su proceso de industrialización y el grado y otras características de su integración a la economía internacional.

En un extremo, los países de la región con mercados mayores y abundancia de recursos naturales, con un sector agropecuario que no constituye un estrangulamiento de sus economías y con creciente penetración de la actividad manufacturera en el sector exportador, han llegado a una etapa tan avanzada del proceso de industrialización que el sector industrial es en ellos el que impulsa el desarrollo de los demás sectores y, por consiguiente, del conjunto de la economía.

Esta etapa avanzada es el resultado del gradual surgimiento de una compleja y rica trama de fuertes relaciones interindustriales e intersectoriales de insumo-producto. Ellas representan una parte importante de las demandas de la economía y se originan en la intensa demanda, por parte del sector industrial, de numerosos tipos de bienes nuevos que deben producir actividades del mismo sector, y de bienes y servicios provenientes de los demás sectores económicos. Esto tiene a su vez efectos multiplicadores que se reflejan en nuevas solicitudes a todas las actividades del mismo sector industrial. La demanda de bienes y servicios nuevos se suma a la expansión de la demanda de los bienes y servicios en producción. Estos múltiples efectos dinámicos del sector industrial, por expansión de producciones existentes y por incorporación continua de la producción de nuevos bienes, son la característica que lo diferencia de los otros sectores de la

economía y que le permiten llevar el liderazgo del desarrollo en los países en que el proceso alcanza las condiciones antes señaladas.

En el otro extremo existen en la región países cuyo pequeño mercado y limitada capacidad para industrializar los recursos naturales no permiten concebir al sector industrial como factor determinante del crecimiento de sus economías, en etapa que no sea la de sustitución generalizada de importaciones de bienes de consumo inmediato.

En esos países la etapa de sustitución generalizada origina demandas de nuevos bienes de los cuales sólo puede producirse una parte, debido a la limitación del mercado: por lo tanto, es preciso importar parte de ellos. Esta insuficiencia se manifiesta más a medida que el proceso sustitutivo avanza. Como consecuencia, la trama de relaciones de insumo-producto que se establece en la economía resulta relativamente débil (más débil cuanto menor es el tamaño económico del país) y por consiguiente el dinamismo del sector se reduce al que deriva de la expansión de la demanda de los bienes ya producidos y, sólo secundariamente, de la incorporación al mercado de nuevos bienes de consumo importados que llegan a ser sustituibles. En este caso, el dinamismo del sector refleja el desarrollo económico general, cuyo impulso fundamental corresponderá a otro sector económico, quizás el agropecuario, la minería, u otro cualquiera.

De lo que precede se deduce que no siempre será viable para un país en desarrollo plantearse metas ambiciosas de crecimiento industrial y no es lógico pensar que, en cualquier circunstancia, los países que están más atrasados en el proceso de industrialización puedan salvar la distancia que los separa de los que presentan un proceso industrial más dinámico y avanzado. Lo anterior significa que si en una estrategia de desarrollo regional se trata de disminuir las diferencias que se observan en el desarrollo industrial de los países componentes, será necesario prestar atención mayor a los países de menor desarrollo industrial relativo, en particular en lo que se refiere a la intensidad y calidad de la cooperación internacional que requieren para compensar las desventajas antes señaladas desde el punto de vista de su potencialidad para el desarrollo industrial.

2. EL GRADO DE INDUSTRIALIZACION

La participación del sector industrial latinoamericano en el producto interno bruto de la región creció en forma perceptible en 1970-1973. El grado de industrialización que esa participación mide aumentó de 24.5 a 25.9% en este período; en 1960 había alcanzado un valor de 21.7% (véase el cuadro 2). Aunque los valores son aparentemente muy altos y se parecen a los que ostentan algunos países industrializados, debe quitarse importancia a las comparaciones con estos últimos países. Ante todo, porque el grado de industrialización resultante varía considerablemente según el año en que se basa el cálculo de los valores cuyo cociente constituye el coeficiente en cuestión.

Por otro lado, se estima que como los precios relativos de las manufacturas en América Latina son, en general, más elevados que en los países industrializados, tanto el producto industrial como el producto interno bruto están sobrevaluados, de donde se deduce que el grado de industrialización también lo está. Ciertos estudios realizados en algunos países estarían demostrando una sobreestimación del grado de industrialización

Cuadro 2
AMERICA LATINA: GRADO DE INDUSTRIALIZACION^a

	1960	1970	1973
Argentina	31.1	35.3	38.3
Brasil	22.8	25.3	27.2
México	19.4	23.6	24.0
<i>Subtotal</i>	<i>23.5</i>	<i>27.4</i>	<i>28.8</i>
Colombia	17.3	18.6	20.0
Chile	23.2	25.2	26.6
Perú	17.9	22.6	24.0
Venezuela	12.0	16.0	18.0
<i>Subtotal</i>	<i>15.1</i>	<i>18.7</i>	<i>19.8</i>
Centroamérica	12.7	16.9	17.0
Panamá	12.8	17.2	17.0
Haití	12.0	13.2	14.0
República Dominicana	10.1	15.1	15.8
<i>Subtotal</i>	<i>12.7</i>	<i>16.0</i>	<i>16.4</i>
Bolivia	10.0	13.5	13.7
Ecuador	15.6	16.8	16.6
Paraguay	16.7	18.8	18.4
Uruguay	21.2	21.0	20.8
<i>Subtotal</i>	<i>16.8</i>	<i>18.1</i>	<i>17.7</i>
<i>América Latina</i>	<i>21.7</i>	<i>24.5</i>	<i>25.9</i>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

^aDefinido como la relación porcentual entre los valores del producto bruto manufacturero y del producto interno bruto de un año dado, calculados al costo de los factores y en millones de dólares de 1960.

de 20 a 25%. Además, también ocurre que en la evaluación del producto interno bruto de los países latinoamericanos tanto las materias primas agrícolas y minerales como gran parte de los servicios se encuentran subvaluados, porque los precios relativos de estos bienes y servicios son, en general, menores que en los países desarrollados. El efecto de esta subvaluación actuaría en el mismo sentido que la anterior, pero no se conocen estimaciones de su influencia.

No es procedente, pues, considerar comparaciones de los valores del grado de industrialización latinoamericana con los de otras regiones, mientras no se verifiquen condiciones que garanticen la homogeneidad de los criterios de cálculo.

Limitando el análisis a los países de América Latina, debe señalarse que el promedio encubre la situación real de la mayoría de ellos. En efecto, tan sólo tres, Argentina, Brasil y Chile, sobrepasan el valor medio, que resulta tan elevado porque los dos primeros países aportan 55% del producto bruto de la región. Si se excluyen esos países y México, cuyo grado de industrialización se acerca al valor medio, los quince países restantes tienen un grado de industrialización medio de 17.7%, indicativo de que en ellos la industria realiza aún una contribución relativamente limitada al producto general en el conjunto de sus economías.

El grado de industrialización aumentó en forma apreciable en el transcurso del trienio en los países mayores y medianos de la región, lo que señala la tendencia al rápido incremento de la importancia de la industria en sus respectivas economías.

En cuatro de los países pequeños de la región disminuyeron los valores del grado de industrialización en lo que va del trienio: en un caso, la variación se dió en condiciones de disminución simultánea del producto interno bruto y del producto bruto industrial; en los tres países restantes hubo disminución del valor con crecimiento económico global, lo que indica un crecimiento industrial no proporcionado al general de la economía la que tendría su factor de impulsión en otro sector.

3. EVOLUCION DEL PRODUCTO MANUFACTURERO POR HABITANTE

El producto manufacturero por habitante en América Latina registró un ritmo de crecimiento anual de 3.8% de 1960 a 1970 y de 5.6% de 1970 a 1973. Expresado en dólares de 1960, su nivel pasó de 84 dólares en 1960 a 123 en 1970 y a 146 en 1973 (véase el cuadro 3). En el conjunto de la región, el producto manufacturero por habitante representaba alrededor de la cuarta parte del producto interno bruto por habitante en 1973, mientras que en 1960 se acercaba a la quinta parte del mismo. Esta situación, estrechamente vinculada a la evolución del grado de industrialización en América Latina, indica la importancia cada vez mayor, aunque no espectacular, que la industria va adquiriendo en la región en cuanto a la oferta de bienes y servicios.

Cuadro 3
AMERICA LATINA: PRODUCTO INDUSTRIAL POR HABITANTE
(En dólares de 1960)

	1970	1973
<i>Grupo I</i>	150	180
Argentina	372	437
Brasil	89	120
México	162	178
<i>Grupo II</i>	95	107
Colombia	69	82
Chile	155	163
Perú	86	99
Venezuela	105	121
<i>Grupo III</i>	46	52
Centroamérica	54	58
Haití	11	12
Panamá	110	122
República Dominicana	38	51
<i>Grupo IV</i>	63	67
Bolivia	26	28
Ecuador	54	65
Paraguay	56	58
Uruguay	151	142
<i>América Latina</i>	123	146

Fuentes: CEPAL, para las cifras del producto industrial; para las cifras de población, CELADE, *Boletín demográfico* N° 13, enero de 1974.

A pesar de los avances anotados, es necesario señalar que la posición de América Latina con relación al promedio mundial y al de los países industrializados prácticamente no ha variado en los últimos trece años. En efecto, el producto industrial por habitante en América Latina representaba la mitad del promedio mundial en 1960 y lo mismo en 1970 y esta relación podría no variar para 1980, si se proyectan estas variables sobre la base de la extrapolación de las tendencias observadas durante los últimos

Cuadro 4
PRODUCTO INDUSTRIAL POR HABITANTE

	1960	Indice	1970	Indice	1975 ^a	Indice	1980 ^a	Indice
Mundo ^b	171	1.00	271	1.00	341	1.00	429	1.00
Canadá y Estados Unidos	717	4.19	1 021	3.85	1 219	3.56	1 617	3.77
Europa occidental	318	1.86	498	1.83	624	1.83	781	1.87
América Latina ^c	84	0.49	123	0.45	161	0.47	212	0.49

Fuente: CEPAL, a base de datos tomados de Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics y The Growth of World Industry 1969*, agosto de 1972.

^aLas proyecciones a 1975 y 1980 fueron hechas a base de la tendencia observada entre 1960 y 1970; para América Latina a base de la tendencia observada entre 1970 y 1973 que fue superior a la del decenio anterior.

^bExcluye Albania, China, Mongolia, República Popular de Corea y Viet-Nam del Norte.

^cExcluye Cuba, Jamaica, Barbados, Guyana y Trinidad y Tabago (dólares de 1960).

trece años (véase el cuadro 4). Dentro de esta misma hipótesis, la posición de América Latina mejoraría apenas con relación a ciertos países industrializados como Canadá y Estados Unidos: el producto manufacturero latinoamericano pasó de 11.7 a 12.0% del de aquellos dos países entre los años 1960 y 1970, y alcanzaría a 13.2% en 1980; sin embargo, la disparidad continuaría siendo considerable.

Entre los países latinoamericanos se observa una pronunciada diferencia que aumentó en los tres primeros años del decenio de 1970. En relación con los tres mayores países de la región, los cuatro medianos tenían un producto manufacturero por habitante que representaba el 63% del de aquellos en 1970 y el 59% en 1973; los cuatro países siguientes en tamaño, el 42% en 1970 y el 37% en 1973, y los países más pequeños el 31% en 1970 y el 29% en 1973.

4. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Las transformaciones de la estructura productiva se pusieron de manifiesto desde las primeras etapas del proceso de industrialización. En los países que se adelantaron en este proceso los cambios aumentaban la participación de las actividades productoras de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital y además tendían a acercar sus estructuras productivas a las de los países industrializados. Estas comprobaciones contribuyeron a alimentar la esperanza de que la evolución industrial de los países industrializados constituiría un camino que también podrían recorrer los países de desarrollo incipiente, y que solamente se necesitarían aportes financieros suficientes y asistencia técnica externa para que con el transcurso del tiempo pudiera hacerse. Sin embargo, va siendo perceptible que los cambios en la estructura productiva varían de conformidad con la potencialidad económica de cada país, más que por la circunstancia de haber comenzado el proceso de industrialización más temprano o más tarde.

Los cambios estructurales no son aparentes en el corto plazo, por lo que parece preferible realizar la comparación entre años alejados. Al hacerlo, se verifica que los valores globales que resultan para América Latina en su conjunto no permiten observar las grandes diferencias que surgen si se consideran los países por separado. En efecto, la producción de bienes intermedios, de bienes de consumo duraderos y de capital, parece abarcar en 1971 casi 50% de toda la producción industrial de la región. Sin embargo, sólo en los tres países más grandes de la región y en Venezuela, se alcanzó esta estructura.¹ En la mayor parte de los demás países, las industrias productoras de bienes de consumo inmediato son marcadamente

¹ El caso de Venezuela es especial. La elevada ponderación de las industrias de producción de bienes intermedios se justifica por la importancia de la industria de derivados del petróleo. Esta actividad era realizada en 1960 por las empresas petroleras, con miras a la exportación de productos refinados. El aumento en 1971 expresa el incremento de la producción de estos derivados y refleja la influencia de la creciente producción petroquímica.

mayoritarias, extendiéndose en un amplio rango que alcanza hasta el 89.3% en Bolivia. Esto indica que muchos países de la región presentan todavía una estructura poco compleja, en la que son débiles las relaciones interindustriales de insumo-producto que se presentan en el sector industrial, debido a la carencia de una adecuada complementación entre las diferentes actividades productivas.

Esta baja complementación no obedece a las mismas razones en todos los países en que ella se manifiesta. En los que cumplieron el proceso de sustitución generalizada de importaciones hace ya varios decenios, refleja las limitaciones que experimentan para proseguirlo, muy probablemente por el exiguo tamaño de su mercado interno. En esos países, los coeficientes de abastecimiento importado de bienes de consumo son bajos desde hace tiempo, pero se mantienen en niveles relativamente elevados y prácticamente invariables los que corresponden a bienes intermedios y más aún, los de capital. En cambio, en otros países la etapa de sustitución generalizada de importaciones por bienes de producción nacional no ha terminado todavía. En ellos, el alto predominio de los bienes de consumo dentro de su estructura productiva va unido a valores relativamente altos aun de los coeficientes de abastecimiento importado de esos mismo tipos de bienes, y más altos todavía son los que corresponden a bienes intermedios y de capital. Para estos países la sustitución de importaciones todavía es una vía de desarrollo que ofrece posibilidades dinámicas.

Si se atiende a las variaciones ocurridas en la estructura productiva industrial en el período 1960-1971, se comprueba que la participación de las industrias tradicionales disminuye en el conjunto de América Latina de 56.5 a 50.8%, resultado que promedia las amplias diferencias en las transformaciones ocurridas en los diferentes países (véase el cuadro 5). Las tendencias en las modificaciones parecen corroborar las conclusiones anteriores. En efecto, en los países más grandes se encuentran a la vez las más amplias variaciones en la estructura, con los mayores decrecimientos en la participación de las industrias productoras de bienes tradicionales y los incrementos más importantes en la participación de las productoras de bienes intermedios y de capital. En forma general, en los países más pequeños los cambios en el mismo sentido son a la vez menos importantes. Sin embargo el grado de agregación que se resume en las agrupaciones de las actividades industriales no admite mayor profundización en el análisis.

5. LA OCUPACION INDUSTRIAL

La ocupación en el sector industrial latinoamericano ha registrado durante los últimos años tasas anuales de crecimiento ligeramente ascendentes, pero a un nivel relativamente bajo, lo cual indica el papel marginal que aún desempeña este sector en la absorción de fuerza de trabajo.

De 1950 a 1960 el crecimiento de la ocupación industrial fue de 2.7%, en el período de 1960 a 1970 de 3.8% y durante los tres primeros años del decenio de 1970 se estima aproximadamente de 4%. La participación de la

ocupación industrial en el empleo total ha variado también muy lentamente, pasando de 14.7% en 1960 a 16.4% en 1970, y se estima en cerca de 17% en 1973.

Cuadro 5
AMERICA LATINA: ESTRUCTURA PRODUCTIVA
DEL SECTOR MANUFACTURERO
(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>1960</i>			<i>1971</i>		
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
Argentina	44.5	26.8	28.7	33.9	31.9	34.2
Bolivia	89.0	7.9	3.1	89.3	7.2	3.5
Brasil	41.2	29.4	29.4	30.3	32.7	37.0
Centroamérica	86.1	9.6	4.3	73.5	18.2	8.3
Colombia	63.4	27.2	9.4	58.8	29.1	12.1
Chile	61.2	29.1	9.7	57.8	33.2	9.0
Ecuador	75.0	23.1	1.9	63.1	31.0	5.9
México	53.7	35.5	10.8	47.6	38.4	14.0
Panamá	65.7	34.3	...	62.1	37.9	...
Paraguay	81.1	13.5	5.4	80.8	13.5	5.7
Perú	63.6	28.7	7.7	80.3	28.0	11.7
República Dominicana	78.4	18.7	2.9	71.0	26.9	2.1
Uruguay	61.1	20.8	18.1	60.7	25.8	13.5
Venezuela	63.5	29.4	7.1	49.8	40.6	9.6
<i>América Latina</i>	<i>56.5</i>	<i>26.1</i>	<i>17.4</i>	<i>50.8</i>	<i>30.0</i>	<i>19.2</i>

Fuente: CEPAL, a base de informaciones de los países.

Notas:

A: Ramas principalmente productoras de bienes de consumo: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, madera y corcho, muebles y accesorios, imprenta y editoriales, cuero y productos del cuero, industrias diversas.

B: Ramas principalmente productoras de bienes intermedios: papel y productos de papel, caucho y productos de caucho, productos químicos, derivados de petróleo y carbón, minerales no metálicos, industrias metálicas básicas.

C: Ramas principalmente productoras de bienes de capital y de consumo duraderos: productos metálicos, maquinaria excepto eléctrica, maquinaria eléctrica, material de transporte.

Estos indicadores globales, de escasa magnitud, no satisfacen las expectativas que se albergaban hace algunos decenios sobre la capacidad del sector manufacturero para absorber los incrementos naturales de la fuerza de trabajo y los desplazamientos que de la misma se produjeran desde otras actividades económicas. No es fácil definir los motivos de estas discrepancias entre aquellas expectativas y los resultados reales del proceso de desarrollo industrial.

En primer término, cabe atribuirles en forma directa a las insuficientes tasas de crecimiento del sector industrial en la mayor parte de los países de la región.² Podría señalarse además, de manera general, que ha influido la política industrial seguida por la mayor parte de la región, la cual, al basarse en un proteccionismo excesivo y prolongado y en fuertes incentivos, ha distorsionado el costo real de los factores productivos existentes y, en consecuencia, su asignación y composición.

Por otra parte, la existencia de grandes diferencias de productividad o, si se prefiere, de modernidad, tanto entre los sectores económicos como dentro de cada uno de ellos (entre las ramas componentes y aun entre las empresas agrupadas en ramas por similitud de producto), afecta la demanda de mano de obra a través de la clase de bienes que se produce, las técnicas de producción que se utilizan, el nivel de salarios y los precios relativos. Por tanto, puede afirmarse que la base del aparato productivo de la industria en la región se caracteriza por una acentuada heterogeneidad, la cual va ampliándose con el tiempo y se manifiesta a través de la coexistencia de establecimientos con fuertes disparidades en capitalización, escalas de producción, tecnologías utilizadas, productividad, ocupación, remuneraciones, etc., aun dentro de una misma rama productiva: es decir, entre establecimientos destinados a la producción de bienes similares. Sin pretender profundizar en la definición de esta heterogeneidad y en sus consecuencias sobre la ocupación, baste señalar como ejemplo que la coexistencia de dos estratos productivos, el fabril y el artesanal, entre los cuales, la relación en la productividad por hombre ocupado en general va de 5 a 1, dificulta toda perspectiva de estimar la ocupación manufacturera para el futuro, toda vez que el estrato artesanal concentra una parte importante de dicha ocupación y en ella la creación neta de nuevos empleos es forzosamente lenta. Por otra parte, la creación de nuevos empleos en el estrato fabril implica esfuerzos financieros cada vez mayores y, por último, podría satisfacer su demanda de mano de obra recurriendo al estrato artesanal más que a los incrementos naturales de la fuerza de trabajo o a la desplazada de otras actividades.

Con relación a la tasa de crecimiento de la ocupación industrial señalada para la región hay que mencionar que es la resultante de situaciones muy

²No obstante, no podría asegurarse que en muchos países fuesen viables las altas tasas que requeriría el desarrollo de las economías latinoamericanas, para que el sector industrial aumentase radicalmente su capacidad de absorber ocupación en el marco de las actuales relaciones de los factores estructurales externos e internos.

disparos en los distintos países de la región. Brasil, Bolivia, México, Panamá y Venezuela destacan por sus altos índices, mientras otros países muestran crecimientos bastante lentos. Cabe señalar también que Brasil, Bolivia, Panamá, Paraguay y Venezuela presentan una nítida aceleración de su ritmo de absorción ocupacional industrial en relación con el decenio anterior, en tanto que ese ritmo se mantiene constante en la República Dominicana y disminuye en Argentina, Ecuador y Uruguay. Los antecedentes disponibles no permiten adelantar una explicación satisfactoria para cada una de estas variaciones, sobre todo de aquellas más extremas.

La evolución de la ocupación por ramas industriales presenta una elevada concordancia, en cada país de la región, entre las posiciones relativas de las diferentes ramas en lo que toca a su papel en la absorción de mano de obra, y esto permite establecer cierta ordenación de las ramas válida para la región en su conjunto.

Ocupa el primer rango la rama de industrias varias, que incluye la producción de algunos bienes nuevos que se van incorporando progresivamente al proceso de diversificación del sector manufacturero. Le siguen las industrias de bienes de capital y de bienes intermedios, con alta elasticidad de crecimiento del producto con relación a la economía en su conjunto. Después se sitúan las imprentas y editoriales y las industrias de papel y sus productos, cuya expansión deriva del sector educación y de la ampliación del sector terciario. Los últimos lugares los ocupan las industrias tradicionales cuyos crecimientos relativos fueron moderados debido, de un lado a que ellas agrupan ya una parte relativamente grande del empleo industrial, y de otro, a que por la índole misma de los productos que fabrican se benefician proporcionalmente menos de los incrementos de demanda que derivan de la expansión del producto bruto total. Esto estaría indicando que el crecimiento de la demanda es el factor preponderante en la creación de nuevos puestos de trabajo.

Por último, con relación a las perspectivas de la ocupación industrial, puede señalarse que América Latina registró en el último decenio una elasticidad-empleo del producto de 0.55, relativamente alta si se la compara con otras regiones en desarrollo. En efecto, es superior al coeficiente de Asia y al promedio de los países en desarrollo, que fue de 0.49 y 0.53, respectivamente.

Si se proyecta este ritmo de crecimiento del empleo industrial, y suponiendo que se cumpla la meta de crecimiento del producto industrial de 8% postulado en la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio, la ocupación industrial elevaría su ritmo de incremento de 3.8 a 4.7% anual, en todo el presente decenio y su participación en la ocupación total llegaría a 20.0% al término del mismo.

Estas previsiones muestran que, para la mayor parte de los países latinoamericanos, el sector industrial constituye una fuente de ocupación insuficiente ante la magnitud de los problemas que enfrentan y la urgencia de la solución que reclaman.

6. INVERSION

Durante los primeros años del decenio, parece haber persistido el nivel relativamente bajo de la formación de capital en la industria latinoamericana considerada en su conjunto. Este problema, común a todos los sectores de la actividad económica, constituye, como es sabido, un obstáculo importante para el desarrollo de América Latina. Considerando toda la región, la inversión bruta total como porcentaje del producto interno bruto subió de 18.9% en 1969 a 19.6% en 1972, lo que equivale a una tasa anual de crecimiento de 7.8%. El ahorro, también como porcentaje del producto interno bruto, declinó levemente del 17.2 al 16.9% en los años mencionados, y creció en términos absolutos a una tasa anual media de 6%.

Durante el mismo lapso, 12 países latinoamericanos registraron aumentos en las tasas de inversión y sólo ocho vieron aumentar su tasa de ahorro.

El coeficiente ahorro-inversión en la región —la proporción de inversión financiada con recursos internos— fue del 85%. Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela financiaron entre el 85 y el 100% de sus inversiones totales con ahorro interno.

La circunstancia de que la tasa de aumento del ahorro (6.0%) haya sido inferior a la de la inversión (7.8%) pone de manifiesto que América Latina siguió dependiendo, en los últimos años, de una contribución cada vez mayor de los recursos externos. Argentina, Perú y Venezuela son los países que han recibido en menor medida recursos del exterior para la formación de capital. Perú registró en 1969 y 1970 una salida de capital superior a la entrada de capital.

Con respecto a la inversión en el sector manufacturero no se dispone de información actualizada. Los únicos datos estadísticos disponibles se refieren a inversiones en capital fijo clasificadas por tipos de bienes de capital y corresponden sólo a algunos países de América Latina. Para obtener una pauta de la inversión en el sector manufacturero se han tomado como indicadores los valores de la inversión en maquinaria y demás equipo.³ Sobre la base de tales cifras se elaboró el cuadro 6, en el que figura la inversión bruta en maquinaria y equipo en algunos países de la región como porcentaje del producto interno bruto. Puede apreciarse que las cifras de la mayoría de los países muestran entre 1969 y 1973 una tendencia ascendente en relación con los valores del producto interno bruto respectivo, o se mantienen sin cambios de significación. Algunos países (Chile, Nicaragua, Perú, Uruguay) presentan bajas relativas importantes de la inversión con respecto al producto interno bruto.

³ Las cifras de inversión en maquinaria y equipo parecen ser las más adecuadas para sustituir a las de inversión en el sector manufacturero. No incluye la inversión en material de transporte, pero sí aquella en otros equipos no utilizados en la industria,

Cuadro 6
AMERICA LATINA: INVERSION BRUTA EN MAQUINARIA Y EQUIPO
EN DIVERSOS PAISES COMO PORCENTAJE DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO

<i>País</i>	<i>1969</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>
Argentina	6.4	6.2	6.3	7.5	9.1
Bolivia	0.7	...	...	...	...
Brasil	10.1	...	...	...	...
Colombia	4.5	4.7	5.0	4.7	...
Costa Rica	4.1	4.4	...	...	...
Chile ^a	6.6	6.8	4.6	4.9	...
El Salvador ^a	6.3	6.8	7.7	8.8	...
Guatemala ^a	8.9	8.3	9.2	...	...
Honduras ^a	8.6	8.8	7.9	7.1	...
Jamaica ^b	2.6	2.4	2.4	...	...
México	4.4	4.6	4.5	...	...
Nicaragua	10.0	9.1	8.7	7.8	...
Panamá	6.9	7.1	6.7	...	...
Paraguay	4.2	4.3	3.9	3.9	...
Perú	6.9	6.3	6.3	5.9	...
República Dominicana ^c	2.5	3.5	3.9	...	...
Uruguay	4.5	4.6	3.5	...	...

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

^aCorresponde a equipo durable de producción (maquinaria y otro equipo, equipo agrícola, equipo industrial, equipo de transporte, equipo de comunicaciones).

^bCorresponde a industrias manufactureras.

^cCorresponde a equipo industrial.

La falta de información sobre la inversión en capital fijo de algunos países y en especial del Brasil, de tan importante participación en el producto interno bruto regional, resta significación a los valores medios que podrían obtenerse para el conjunto de países seleccionados y a la tasa de crecimiento calculada sobre esa base para toda la región. De todos modos, las cifras del cuadro permitirían afirmar que la inversión en el sector manufacturero de la región ha crecido a una tasa superior a la de la

inversión bruta total que, como se indicó, fue de 7.8% anual en 1969-1972. Dada la estrecha relación existente entre la inversión y el producto, podría afirmarse que los recursos destinados a inversión han sido suficientes para incrementar la tasa de crecimiento del producto del sector manufacturero de la región más allá de la meta establecida en la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En cambio, no podría efectuarse la misma afirmación si se analizara el problema de la inversión industrial por países, ya que han sido muy pocos, como se señaló, los que han alcanzado la meta fijada de crecimiento anual del sector (8%).

7. FINANCIAMIENTO

La información existente sobre el financiamiento del sector manufacturero latinoamericano también es sumamente escasa. Sin embargo, su análisis, en la medida en que es posible realizarlo, parece confirmar algunas

Cuadro 7
COLOMBIA: FINANCIACION DE LA INVERSION Y PARTICIPACION
POR FUENTES DE CREDITO^a
(Porcentajes)

Industria	Año	Fuentes de crédito								Total
		Créditos de bancos comerciales	Créditos de fomento ^b	Emisión de acciones	Emisión de bonos	Reinversión de utilidades	Crédito externo	Crédito extrabancario	Otros recursos	
Pequeña ^c	1972	47.6	37.5	-	-	-	-	-	14.9	100
	1973	41.4	43.7	-	-	-	-	-	14.9	100
	1974	35.3	49.8	-	-	-	-	-	14.9	100
Mediana ^d	1972	16.2	37.1	1.0	-	35.4	1.0	5.6	3.7	100
	1973	24.7	37.1	1.0	-	21.8	6.3	2.8	6.3	100
	1974	16.6	38.3	2.8	-	28.6	2.8	1.9	9.0	100
Grande ^e	1972	21.0	19.1	4.6	3.1	24.8	22.0	1.2	4.2	100
	1973	14.6	22.9	2.5	15.4	21.4	13.9	1.3	8.0	100
	1974	15.0	28.2	6.2	-	19.8	26.2	0.9	3.7	100

Fuente: FEDESARROLLO, *Encuesta industrial*, 1973.

^a Ponderado por la participación de cada empresa dentro del valor de las ventas del grupo a que pertenece (industria pequeña, mediana y grande) en 1972, para la muestra.

^b A través de entidades especializadas.

^c Menos de 10 millones de pesos de ventas en 1972.

^d De 10 a 100 millones de pesos de ventas en 1972.

^e Más de 100 millones de pesos de ventas en 1972.

conclusiones generales de estudios⁴ realizados en el decenio de 1960 sobre la base de encuestas efectuadas en distintos países de la región.

A la luz de este análisis podría afirmarse que durante los años recientes parece haberse mantenido, en general, el bajo nivel de participación en el financiamiento industrial de los recursos provenientes de fuentes internas de las empresas. Una encuesta⁵ realizada hace algunos meses en el sector manufacturero de Colombia puso de manifiesto la poca significación relativa del autofinanciamiento industrial en ese país, y mostró que en los primeros tres años del decenio de 1970 ha decrecido su importancia como componente de la estructura financiera de las empresas del sector.

Los resultados de la encuesta mencionada en lo referente al financiamiento del sector manufacturero se indican en el cuadro 7, donde figuran las cifras porcentuales de los montos invertidos en la industria colombiana en 1972 y 1973 y una estimación de los porcentajes correspondientes a las inversiones que se realizarían en 1974, según las distintas fuentes de fondos. Además de lo señalado, la observación del cuadro permite apreciar que existen diferencias notables en la estructura del financiamiento de empresas de distintas dimensiones. Al respecto, la encuesta indicaría que en Colombia son las empresas de dimensión mediana las que utilizan en mayor medida la reinversión de utilidades como fuente de financiación. No hay datos sobre la pequeña empresa; pero aunque las cifras correspondientes a la reinversión de utilidades estuviesen incluidas dentro del rubro "otros recursos", es evidente que su significación es muy reducida; lo mismo podría decirse de las reservas para depreciación,⁶ cuyas cifras no figuran en forma explícita en el cuadro mencionado.

Los resultados de esta encuesta coinciden con las conclusiones de otras investigaciones realizadas durante el decenio de 1960 en el sentido de que, por lo general, en América Latina los fondos provenientes de fuentes internas de las empresas industriales son una proporción inferior del total de los fondos destinados a la capitalización o ampliación de las mismas que la que registran industrias de Europa y de los Estados Unidos.

Si se tiene en cuenta que uno de los factores determinantes de este bajo nivel de autofinanciamiento de las empresas latinoamericanas está dado

⁴ Naciones Unidas, CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.4, 1965.

⁵ FEDESARROLLO, *Encuesta industrial*, 1974.

⁶ La composición del autofinanciamiento en términos de utilidades no distribuidas y reservas para depreciación suele ser muy variable de país a país y también en el tiempo. Aunque las tasas de depreciación suelen ser similares en los distintos países y a las de los países desarrollados, los montos efectivos destinados a este objeto son a menudo muy bajos debido a que, por el efecto de la inflación y también por la obsolescencia, el capital contable sobre el que se aplican dichas tasas constituye cada vez una fracción menor de los valores de reposición de los activos inmovilizados.

por el fenómeno de la inflación⁷ que, en especial en el decenio de 1970, ha afectado en forma significativa a casi todos los países de la región, podrían generalizarse en este aspecto las conclusiones de la encuesta realizada en Colombia. Sin embargo, en el Perú, por razones muy particulares, el autofinanciamiento de las empresas industriales ha mostrado durante los últimos dos años otras características. Merced a ciertas disposiciones de la denominada Ley de Comunidades Industriales vigente en ese país, la reinversión de utilidades en el sector manufacturero habría aumentado en forma extraordinaria durante los años 1972 y 1973, alcanzando cifras del orden del 80% del total invertido en el sector.

Quizás Argentina sea otra salvedad a la generalización efectuada en los párrafos anteriores. Allí, no obstante las altas tasas de inflación registradas durante algunos períodos de su evolución económica, el autofinanciamiento ha constituido, según estudios recientes que abarcan el lapso 1956-1969, la fuente de fondos más importante de las sociedades anónimas industriales.

Frente a la señalada debilidad del autofinanciamiento, las empresas industriales de la región han debido recurrir en gran medida a fuentes externas a ellas, es decir, a los créditos del sistema bancario nacional, a los mercados de valores y a las inversiones y préstamos del exterior.

El sistema bancario de cada país constituyó durante los primeros años del decenio de 1970 una de las principales fuentes de financiamiento industrial. En general, las empresas utilizan el crédito de los bancos comerciales para atender sus necesidades de capital operativo y acuden a los bancos de fomento industrial que existen en casi todos los países de la región, para obtener créditos destinados a satisfacer las necesidades de inversión. En no pocos casos, y a veces por dificultades de acceso al financiamiento bancario, las empresas recurren también al financiamiento extrabancario. En general, éste significa un mayor costo del dinero, pero suele tener mayor agilidad operativa y menores exigencias de requisitos formales a los solicitantes.

La encuesta mencionada antes indica que en 1972 y 1973 las empresas pequeñas de Colombia financiaron alrededor de 85% de sus necesidades de capital con créditos de bancos oficiales y con créditos de fomento de entidades especializadas. El crédito extrabancario aparentemente no se utilizó. Las empresas medianas financiaron sus inversiones primordialmente a través de créditos de fomento, y utilizaron en mayor grado el crédito extrabancario. Con relación a las fuentes bancarias nacionales, la gran industria también hizo mayor uso de los créditos de fomento que, según se aprecia en el cuadro, alcanzaron porcentajes similares a los correspondientes a los créditos del exterior.

⁷ Otro factor que pudo haber influido mucho en algunos períodos y países en el nivel de financiamiento interno, es la evasión de recursos generados en las empresas hacia otros países, principalmente del mundo desarrollado.

Esta acentuada importancia del sistema bancario nacional en el financiamiento de la industria colombiana guarda estrecha relación con la debilidad que muestran las fuentes de fondos internos de las empresas y, en alguna medida, pone de manifiesto la existencia de una actitud marcadamente favorable a la asignación de recursos crediticios al sector manufacturero.

No se dispone de suficientes elementos de juicio para afirmar que en los primeros años del decenio de 1970 en otros países de la región el sistema bancario nacional haya tenido una participación similar en el financiamiento del sector; pero sí puede señalarse que, a partir de sus respectivos niveles, los sectores industriales de los países muestran la tendencia más o menos generalizada a utilizar cantidades crecientes de recursos provenientes del sistema bancario y, en especial, de los denominados bancos oficiales de fomento.

Al respecto, cabe indicar que en casi todos los países de América Latina existen entidades oficiales destinadas al financiamiento industrial. Algunas de ellas tienen varios decenios de existencia; otras son de creación reciente, pero en general todas constituyen apoyos importantes para el desarrollo del sector. Durante los últimos años, los bancos de fomento incrementaron en casi todos los casos su aporte al financiamiento industrial. Como ejemplo, puede señalarse que en 1970-1972 el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) del Brasil elevó el porcentaje de créditos a la industria con respecto al total de sus operaciones del 59.7 al 64.7%. Igual tendencia se aprecia en la Comisión de Valores de la Corporación Financiera Nacional (CV-CFN) del Ecuador, que aumentó el financiamiento directo a la industria durante los años 1972 y 1973 en montos que representan el 81.0% y el 91.2%, respectivamente, del monto total de sus operaciones crediticias. Al respecto, cabe agregar que en este país el monto de las operaciones aumentó significativamente gracias al incremento notable de los recursos disponibles, como resultado de las exportaciones de petróleo.

En México, la Nacional Financiera, que tan importante acción ha desarrollado en el financiamiento de obras de infraestructura y de grandes industrias, ha aplicado en el decenio de 1970 líneas y dispositivos crediticios que entrañan un apoyo significativo a las industrias medianas y pequeñas.

Por otra parte, en el Perú, donde ya existía un banco de fomento industrial, se creó además en 1971 la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), empresa pública con autonomía económica y administrativa, para vigorizar la acción empresarial, captando el ahorro y dirigiéndolo a inversiones prioritarias —en buena parte industriales—, en concordancia con los planes de desarrollo del país.

Otro acontecimiento relevante producido en el decenio de 1970 en materia de financiamiento industrial lo constituye la creación de la Corporación Andina de Fomento, constituida en 1970, con el objeto básico de impulsar el proceso de integración de los países firmantes del Acuerdo de

Cartagena, y que, por supuesto, constituye otra fuente de financiamiento del sector manufacturero subregional. Cabe señalar que desde principios del decenio de 1960 existe el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que cumple también una función importante en el financiamiento de proyectos industriales de esa subregión. También la CARICOM ha considerado conveniente crear una entidad de financiamiento, por lo que este año se fundó la Corporación de Inversiones del Caribe.

Los mercados de valores constituyen en algunos países de la región otra fuente de financiamiento de las empresas industriales; pero la magnitud de los fondos que aportan al sector ha seguido siendo durante los últimos años de poca significación frente a los derivados de otras fuentes, la mayoría de las operaciones de venta de acciones se siguen realizando al margen de las bolsas de valores. Diversos factores han sido señalados como causantes de esta situación. Entre ellos corresponde mencionar el carácter familiar de muchas empresas industriales de la región, que priva a los pequeños accionistas de toda posibilidad de influir en el manejo de las empresas; la inflación desmedida que ha afectado a casi todos los países de la región, y el bajo nivel y la desigual distribución de los ingresos, que incapacita para el ahorro a grandes sectores de la población.

Las inversiones y préstamos del exterior constituyen otra importante fuente de financiamiento industrial en la región. Al respecto, es conveniente diferenciar claramente el financiamiento oficial externo —créditos públicos de fuentes multilaterales y bilaterales— y el financiamiento privado externo, constituido principalmente por la inversión privada directa y los créditos privados y de proveedores.

En este caso, tampoco se dispone de información actualizada con respecto a las entradas netas de los países de la región de capital extranjero de fuentes oficiales y privadas. Sin embargo, puede afirmarse que América Latina ha seguido recibiendo durante los años transcurridos del decenio de 1970 un aporte financiero del exterior que es muy importante, aunque según algunas estimaciones, estaría declinando en proporción al producto interno bruto de los países. Es probable que los niveles relativamente altos alcanzados por la deuda pública latinoamericana influyan en ello.

La industria de la región ha seguido recibiendo aportes sustanciales de financiamiento externo. Entre 1969 y 1973 los créditos de proveedores parecen haber aumentado su participación en la estructura del financiamiento externo. En cierta medida, los gobiernos latinoamericanos han posibilitado el aumento del financiamiento de proveedores a través de acuerdos con bancos de países que suministran maquinarias y equipos, con el fin de establecer líneas de créditos bajo condiciones predeterminadas que faciliten a los industriales de los países en desarrollo la adquisición y el pago de equipos extranjeros.

La inversión privada directa en la industria manufacturera latinoamericana efectuada por los Estados Unidos y otros países del hemisferio occidental, excluido Canadá, alcanzó en 1970, 1971 y 1972 cifras del

orden de los 274, 378 y 566 millones de dólares, respectivamente, según datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Cabe señalar que estas cifras incluyen la reinversión de utilidades, que fue durante esos mismos años de 228, 240 y 367 millones de dólares, respectivamente. Resulta difícil estimar el comportamiento de la inversión directa del exterior en el financiamiento futuro de la industria latinoamericana, dados los cambios que se han manifestado en algunos países de la región con respecto al tratamiento de los capitales extranjeros.

En cuanto a los préstamos otorgados por la banca privada a las industrias de la región cabe indicar que la información correspondiente a los dos primeros años del decenio de 1970 pone de manifiesto que también ha aumentado su participación en el financiamiento industrial, y no hay indicios de que esta tendencia se haya modificado en los dos años siguientes.

Sin embargo, durante los últimos meses se ha observado una disminución fuerte y cada vez más acentuada de las disponibilidades de crédito de largo y mediano plazo para la industria y, especialmente, del crédito de proveedores.

Esta merma en la disponibilidad de financiamiento industrial está relacionada en buena medida con la crisis petrolera mundial producida a fines de 1973 y que se tradujo en una transferencia de liquidez monetaria hacia los países exportadores de petróleo y en cambios importantes en las modalidades del financiamiento externo. En efecto, algunos países petroleros, volcaron buena parte de los fondos acumulados gracias al incremento del precio del petróleo, en el sistema bancario internacional, en colocaciones de corto plazo. Como consecuencia de ello, la industria de la región está encontrando dificultades cada día mayores para obtener créditos con plazos adecuados a sus posibilidades de pago.

En lo que respecta al financiamiento oficial externo, se aprecia cierta declinación del financiamiento bilateral a la industria y no hay razones para esperar una modificación de la tendencia en los próximos años.

En cambio, el financiamiento multilateral a la industria de la región ha mostrado cierto crecimiento. Al respecto cabe destacar la acción del denominado Grupo del Banco Mundial en el financiamiento del sector; si bien su participación en las inversiones industriales totales ha sido pequeña, su aporte directo representó un porcentaje significativo del financiamiento oficial externo e incluso del total procedente de todas las fuentes exteriores. En 1969-1973, el Grupo del Banco Mundial realizó operaciones de apoyo al sector industrial latinoamericano (incluida la minería) por un monto anual medio de 96.4 millones de dólares. En 1972 el monto de las operaciones ascendió a 279 millones; en 1973 a 80 y en 1974 a 76.2 millones de dólares.⁸ También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tuvo durante los últimos años una participación

⁸ Banco Mundial, *Informe anual 1974*.

importante en el financiamiento industrial latinoamericano, habiendo aumentado significativamente el aporte al sector con respecto a períodos anteriores. Al respecto cabe indicar que el porcentaje de préstamos del BID destinados a la industria y la minería, con relación al total de préstamos acordados, fue de 7.3 en 1970, 7.4 en 1971, 19.8 en 1972 y 19.0 en 1973.

En cuanto a las características que ha presentado el financiamiento público externo en el decenio de 1974, cabe señalar que al parecer los organismos de créditos multilaterales abandonaron la modalidad de otorgar recursos sólo para el componente importado de los proyectos que se financiarían con préstamos de tales organismos, que en no pocos casos llegaba a establecer que los créditos sólo podrían utilizarse para la adquisición de bienes y servicios de algunos países determinados (vale decir, créditos "atados"). En años recientes, en reconocimiento de los inconvenientes derivados de esta modalidad, ha habido una mayor tendencia a la "desatadura" y una mayor disposición a financiar el componente local de los proyectos.

8. CONCLUSIONES

Los indicadores analizados demuestran que en lo que va transcurrido del decenio de 1970, América Latina ha sobrepasado la tasa de desarrollo que la Estrategia Internacional estableció como meta para el crecimiento del sector industrial de las economías subdesarrolladas, pero que esta meta debe considerarse insuficiente, ya que no permite abrigar esperanzas de que se produzca en el presente decenio una reducción tangible del desnivel existente en cifras absolutas y relativas, entre el producto bruto industrial por habitante de los países latinoamericanos y el de los países desarrollados. Al mismo tiempo, el valor absoluto del producto bruto industrial por habitante pone de manifiesto la poca difusión de la actividad industrial en la región (la difusión es algo mayor en la Argentina, seguida de Chile, México y Uruguay); su lenta variación en el tiempo (con excepción del Brasil y pocos países más), y el escaso progreso relativo que ha mostrado la región desde 1960 hasta ahora, y que mostraría hasta 1980 si persistiesen las actuales pautas de crecimiento, ya que dicho indicador adquiere valores que representan una pequeña fracción de los correspondientes a los países desarrollados, y esa situación no se modificaría en forma apreciable para fines del decenio de 1970.

Por otra parte, existen diferencias profundas y cada vez más marcadas entre los países de la región. Sólo una pequeña parte de ellos logró sobrepasar la meta de crecimiento de la Estrategia Internacional de Desarrollo. La mayor parte de los países pequeños estuvo lejos de alcanzarla; pero además, parece demostrable que el conjunto de condiciones estructurales que se resume en la potencialidad para el desarrollo, no permite que el sector industrial desempeñe en ellos (y tampoco en los de tamaño relativamente mediano) el papel de impulsor de las economías. Por lo tanto, tales países no podrían proponerse cumplir por sí solos las

metas de mucha mayor magnitud que se requerirían para reducir radicalmente las grandes diferencias prevalecientes en la región, y mucho menos aún la distancia que los separa de los países industrializados. Estas comprobaciones se efectúan en circunstancias de que el producto industrial representa una porción relativamente poco importante de las economías nacionales: no alcanza a la quinta parte en catorce de diecinueve países analizados (sobrepasa esta fracción en los tres países mayores y en uno de los intermedios).

Las transformaciones de la estructura productiva del sector industrial han mostrado que los países de mayor mercado o de mayor potencialidad para el desarrollo, son los que han logrado profundizar más el proceso de industrialización. Se va perfilando con cierta claridad la existencia de factores de rigidez que han limitado el proceso de cambio en los países menores una vez cumplido el proceso de sustitución de importaciones, o bien que habrá limitaciones de esa índole en esos países cuando cumplan dicha etapa.

El sector industrial tampoco ha logrado realizar la transferencia generalizada de mano de obra desde los sectores de actividades tradicionales de la economía a los de más alta productividad. Es bien cierto que la responsabilidad no es exclusiva de este sector, ya que existen otras actividades en el campo de los servicios y en la construcción que también pueden ayudar a hacerlo. Pero es significativo que los ligeros aumentos registrados en los últimos años hayan derivado de la aceleración de la tasa de absorción ocupacional en los países que tuvieron tasas nítidamente más elevadas de crecimiento industrial que las alcanzadas en años anteriores y que la propuesta en la Estrategia Internacional. Esto permite suponer que así como son insuficientes las tasas señaladas por la Estrategia Internacional para el crecimiento del sector industrial, también lo son desde el punto de vista de la influencia del sector para contribuir al mejoramiento por la vía de la oferta de oportunidades de ocupación.

Se requerirían, pues, más altas tasas de crecimiento industrial para que el sector contribuya sustancialmente a la solución del problema ocupacional en América Latina. Reaparece aquí la imposibilidad de lograrlo en función de los esfuerzos nacionales, aun con la cooperación internacional, si esto se da dentro de las concepciones actuales y de los esquemas vigentes en las relaciones económicas internacionales.

Capítulo II

LAS POLÍTICAS DE INDUSTRIALIZACIÓN

1. CARACTERIZACIÓN GENERAL

Las políticas de industrialización aplicadas durante el presente decenio en los países de América Latina muestran algunos rasgos que las distinguen de las vigentes en el decenio anterior. Una de las características relevantes de las actuales políticas reside en la acentuación de su carácter intencional y específico. En general, las políticas de industrialización ya no tienden al logro de un desarrollo indiscriminado del sector en cada uno de los países, sino que apuntan en forma selectiva a objetivos concretos y específicos. En este sentido, contrastan marcadamente con aquellas, de carácter más general, que orientaron el desarrollo industrial de los países de la región en períodos anteriores.

En líneas generales, podría afirmarse que este carácter más intencional y específico pone de manifiesto un progreso significativo en la formulación de la política industrial de los países, sobre todo si se tiene en cuenta que, en la mayoría de los casos, ésta responde a la estrategia de desarrollo del sector, previamente definida y basada en estudios de la situación económica y perspectivas de cada país.

Por otra parte, en casi todos los países de la región se han elaborado planes globales de desarrollo que consideran en forma general, en unos casos y, en otros con mayor detalle, el desarrollo del sector industrial, enmarcando en el mediano plazo los objetivos de política mediante la fijación de metas de crecimiento para las distintas ramas manufactureras. La adopción por los países del sistema de planificación para el logro del desarrollo económico —aun cuando su alcance y su grado de aplicación varían mucho de un país a otro— y la armonización de tales planes con las políticas de industrialización, constituyen precisamente otras características dignas de destacarse del proceso industrial de los últimos años. La ya señalada diversidad de objetivos de la política industrial vigente en los países de la región durante los primeros años del decenio de 1970 indica,

⁹ El mantenimiento de determinados niveles de protección con el propósito de alentar el desarrollo sustitutivo de la industria puede estar en pugna con la necesidad de alcanzar niveles de competencia que abran la posibilidad de exportar manufacturas. La política tendiente a incrementar los niveles de ocupación y aquella que persigue modernizar la industria y aumentar su eficiencia son difícilmente conciliables, salvo con tasas de crecimiento muy altas. La política de fomento a la inversión manufacturera mediante el otorgamiento de franquicias aduaneras y otras exenciones a la importación de maquinaria y equipo puede ser perjudicial al propósito de desarrollar internamente la producción de bienes de capital.

por otra parte, el criterio pragmático y la heterodoxia prevalecientes en estos países en cuanto a la aplicación de los modelos clásicos de desarrollo industrial.

En general, los países latinoamericanos, sin dejar de aplicar políticas de sustitución de importaciones, han abordado simultáneamente otras modalidades de desarrollo industrial a través de políticas tendientes a desarrollar las exportaciones de manufacturas, a ampliar los mercados internos y a lograr la integración subregional.

Por supuesto, la aplicación simultánea de políticas tendientes a fines distintos y a veces contradictorios⁹ ha hecho necesario crear una amplia y compleja gama de instrumentos para hacer compatibles tales políticas, dentro de un equilibrio adecuado a las condiciones de cada país.

No siempre se ha logrado hacerlo, pero es preciso tener en cuenta las dificultades que presenta la aplicación de una política industrial con objetivos múltiples.

Si bien podría afirmarse que los progresos alcanzados en la formulación de políticas industriales en los países de la región no han ido acompañados en todos los casos y en la medida deseada, por la creación o adecuación de los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo, cabe reconocer que, en general, se aprecia una mayor coordinación entre los organismos encargados de aplicar las políticas industriales y un avance significativo en la coordinación de políticas generales (tributaria, cambiaria, arancelaria, etc.), con los objetivos de la política industrial. Los países de mayor desarrollo industrial de la región (Argentina, Brasil y México) son los que comúnmente han tomado la iniciativa en la creación de nuevos instrumentos. En algunos casos, cierto espíritu de imitación lleva a aplicar medidas e instrumentos semejantes a otros países en los cuales no se dan las condiciones para alcanzar los mismos resultados. Esto parece bastante evidente en lo que toca a medidas de promoción de las exportaciones manufactureras.

Pese a mantenerse en líneas generales el modelo de sustitución de importaciones, se observa en casi todos los países la tendencia a reemplazar la política proteccionista indiscriminada y excesiva, que según la experiencia ha demostrado ser, en muchos casos, un freno para el progreso industrial, por una política de importaciones más racional y selectiva.

La existencia de acuerdos subregionales, con sus objetivos de liberación del comercio y de armonización de políticas y, en algún caso, con el compromiso de coordinar los planes de desarrollo nacionales con "la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área", han gravitado en la orientación y el alcance de la política aplicada por cada uno de los países miembros.

La política convenida por los países adheridos al Acuerdo de Cartagena con respecto a las inversiones extranjeras (Decisión 24) y a las normas sobre tecnología (Decisión 84), que enmarcan la acción que han de desarrollar los países miembros en este campo, constituyen ejemplos

concretos de la gravitación de los acuerdos subregionales de integración en la formulación de políticas relacionadas con la industria. Al respecto, cabe señalar la gran trascendencia que tiene para la política industrial de los países del Pacto Andino el compromiso de programación sectorial conjunta que figura en el Acuerdo de Cartagena y que ha comenzado a concretarse a través del programa correspondiente a la rama metal-mecánica.

Otro aspecto importante de las actuales políticas de industrialización lo constituye la reafirmación del papel del Estado, no sólo como regulador y orientador de la actividad económica general y, por ende, de la industrial, sino también como partícipe directo del proceso de industrialización en el carácter de empresario, sobre todo en el campo de las industrias básicas. En varios países de la región se dictaron en los últimos años normas que definen las áreas de acción del Estado y del sector privado en determinadas ramas industriales, como la petroquímica y la siderurgia.

Por último, otro de los rasgos distintivos de las políticas de industrialización vigentes en el decenio de 1970 es su afirmación de un nacionalismo económico expresado en varios países a través de políticas de apoyo a las empresas con capitales nacionales, de desarrollo de una tecnología propia y, en especial, a través de las normas que regulan el tratamiento a los capitales extranjeros. Este enfoque nacionalista de las políticas de industrialización se ha visto acompañado en algunos países de la región por otros de carácter social, con distintas orientaciones ideológicas que, en algunos casos, se vienen traduciendo en la aplicación de medidas que modifican la estructura de la propiedad de las empresas.

2. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Una de las características que presentan las políticas de industrialización que han aplicado en lo que va corrido del decenio de 1970 los países de la región, es la multiplicidad de objetivos. Estos objetivos, para cuyo logro en muchos casos es necesario aplicar políticas contradictorias, según se ha señalado en párrafos anteriores, suelen mostrar una adecuada complementación y coherencia por constituir, en general, las respuestas concretas a los problemas y restricciones que traban el desarrollo industrial de cada país, y su significación puede apreciarse mejor si se los ubica dentro de las políticas económicas y sociales que configuran las distintas estrategias de desarrollo.

En los párrafos siguientes se describen, en forma muy general, los principales objetivos de política industrial vigentes durante los primeros cuatro años del decenio de 1970 en los países de la región. Varios de ellos figuran en el horizonte al que tienden las políticas de industrialización de casi todos los países. Otros, en cambio, constituyen la respuesta a problemas más propios de sólo algunos de ellos. Su consideración conjunta permite conocer, en alguna medida, las orientaciones generales del proceso de industrialización de los países de América Latina durante el lapso mencionado.

a) Sustitución de importaciones de bienes industriales

La sustitución de importaciones de bienes industriales sigue constituyendo uno de los principales objetivos de las políticas vigentes en América Latina. Si bien en varios de los países de la región se considera que mucho antes de comenzar los años setenta el modelo de sustitución, cuyas características y limitaciones se señalan en otro lugar del presente informe, dejó de ser un factor dinámico de desarrollo industrial, el mantenimiento en éstos y en los restantes países de políticas proteccionistas —en algunos casos atenuadas o con nuevas orientaciones— pone de manifiesto su vigencia y, por lo tanto, la permanencia de la sustitución de importaciones como objetivo de política industrial.

Desde luego, la vigencia del modelo y del objetivo de sustitución de importaciones tiene características distintas según el grado de industrialización del país, la estructura del sector y otras variables económicas. En países como Argentina, Brasil y México, que han alcanzado un alto grado de industrialización y donde la sustitución de bienes de consumo está prácticamente agotada desde hace varios años, el objetivo de sustitución abarca los bienes intermedios y de capital, por lo que suele denominársele objetivos de integración vertical de la industria.

En los respectivos programas de industrialización de estos países, vigentes durante el período considerado, figura en forma expresa como objetivo de los mismos el desarrollo de las industrias productoras de bienes intermedios (siderurgia, química pesada, petroquímica, de celulosa) y de bienes de capital, lo que implica, en general, un intenso proceso sustitutivo.¹⁰

Al respecto, cabe señalar la alta prioridad que se le ha asignado en estos países al desarrollo de la industria de bienes de capital. Ello es el resultado de la posición estratégica que ocupa esta rama manufacturera en las respectivas economías, no solamente por sustituir importaciones, sino también por haber demostrado poseer (sobre todo en Argentina y Brasil) buenas condiciones para exportar, por generar importante demanda de mano de obra calificada y, fundamentalmente, por su relación con el desarrollo tecnológico de los países, dado su carácter de actividad incorporadora, productora y difusora de tecnologías.

Los países de desarrollo industrial intermedio también tienen como objetivo prioritario la sustitución de importaciones de algunos bienes intermedios y de capital y, en ese sentido, han formulado y aplicado políticas, a la vez que han mantenido las medidas de política tendientes a completar la sustitución de bienes de consumo.

¹⁰ En 1972 y 1973, la sustitución de importaciones de bienes de capital e intermedios ha adquirido mayor importancia como objetivo de política en los países mencionados, a raíz de la escasez de los insumos y del incremento de sus precios, y de las dificultades que se han presentado para la adquisición de maquinarias y equipo en el exterior.

En los países de menor desarrollo industrial relativo los objetivos formulados en sus planes industriales o a los cuales tienden las políticas en vigencia se relacionan también con la sustitución selectiva de las importaciones de productos en sus primeras etapas de elaboración.

Por otra parte, las políticas arancelarias de los acuerdos subregionales de integración existentes entre países de América Latina y, fundamentalmente, los compromisos de programación sectorial conjunta, apuntan también a objetivos de sustitución en el plano subregional, por lo que podría afirmarse que el modelo de sustitución está adquiriendo, en otros niveles, nueva vigencia como motor del desarrollo manufacturero.

b) La exportación manufacturera

La exportación de manufacturas constituye desde el decenio de 1960 un objetivo de política industrial común a casi todos los países de la región. Es que la exportación es una forma de ensanchar el mercado y propender a aliviar el estrangulamiento externo que, en forma tan marcada, ha afectado el desarrollo económico e industrial de los países latinoamericanos. Por ello, si bien el desarrollo de las exportaciones tiene también influjos positivos sobre los costos industriales (economías de escala) y la eficiencia productiva, la necesidad de la mayoría de los países de mejorar la situación del balance de pagos parece haber sido la razón fundamental que los ha impulsado a formular políticas de desarrollo de las exportaciones manufactureras.

El tipo de instrumentos que se ha venido utilizando para promover las exportaciones de manufacturas guarda estrecha relación con este enfoque, que podría calificarse de eminentemente "comercial". Similar carácter tuvieron las medidas que posibilitaron e impulsaron, por lo menos en sus primeras etapas, el proceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados.

Es decir, que han privado los instrumentos de promoción sobre aquellos destinados a influir en las características de la producción industrial para adecuarla a los requisitos del mercado externo. Dicho de otro modo, podría afirmarse que en la elaboración de las medidas de política de desarrollo de las exportaciones manufactureras no han pesado adecuadamente consideraciones acerca del tipo de desarrollo industrial que se deseaba promover, de los efectos previsibles de tales exportaciones sobre la estructura industrial, de su efecto en la ocupación, del significado de la participación de las empresas transnacionales en este tipo de exportaciones, del aporte al desarrollo tecnológico nacional, etc.

Quizá ello explique que países con muy distinto grado de industrialización y, por tanto, en condiciones muy distintas en cuanto a la oferta de productos y a las posibilidades de satisfacer las exigencias de los mercados internacionales, hayan puesto en vigencia medidas muy semejantes tendientes a desarrollar la exportación manufacturera.

Naturalmente, también han sido distintos los resultados, por cuanto sólo los países más industrializados han logrado realizar exportaciones significativas.

Por otra parte, cabe señalar que, por lo menos en los países de mayor desarrollo industrial de la región, las medidas de promoción de las exportaciones (incentivos de carácter arancelario, tributario y crediticio), estaban en vigencia desde los años sesenta. Sin embargo, el incremento de las ventas de productos industriales al exterior pasó a ser realmente significativo en los últimos años y, en especial a partir de 1972, en que comenzó a manifestarse en el ámbito mundial la escasez y el aumento de precios de muchas materias primas y bienes industriales.

Este extraordinario aumento de las exportaciones manufactureras puede constituir la manifestación de un cambio permanente en la orientación de la gestión productiva y comercial de, por lo menos, algunas ramas industriales de países de la región, con todas sus connotaciones para sus respectivos procesos de industrialización. Pero es difícil hacer una afirmación rotunda en el sentido indicado, ya que aún no se percibe claramente tal orientación en las medidas que aplica la mayoría de los países de la región para ampliar las exportaciones manufactureras. Existe el riesgo de que el aumento extraordinario de las exportaciones de productos industriales constituya sólo un desvío circunstancial de la oferta interna hacia la exportación —en algunos casos con perjuicio de los abastecimientos internos—, de que su continuidad dependa en alguna medida directamente de la magnitud de los subsidios implícitos en las medidas de fomento de las exportaciones y de que los efectos de la coyuntura en los precios internacionales no sufran cambios importantes.

En alguna medida, el futuro del sector manufacturero de los países en materia de exportación depende de la formulación y adecuada aplicación de políticas de fomento de las exportaciones que, basadas en la disponibilidad de recursos de cada país, en las posibilidades actuales y potenciales del sector industrial para satisfacer las exigencias cualitativas y cuantitativas de los mercados internacionales y en una estimación realista de la orientación y de la evolución probable de estos mercados en el mediano y el largo plazo, tiendan a desarrollar aquellas ramas de actividad industrial que puedan competir con posibilidades de éxito en los mercados mundiales o regionales. Algunos países parecen estar adoptando medidas en el sentido indicado.

c) Descentralización industrial

La elevada concentración geográfica de la actividad industrial constituye una de las características del desarrollo manufacturero de la mayoría de los países de América Latina.

La preocupación por alcanzar un crecimiento industrial más equilibrado se manifiesta cada vez con mayor fuerza en las políticas industriales de los países, entre cuyos objetivos figura con alta prioridad la descentralización

de la actividad industrial. Ya en el decenio de 1960 varios países contaban con disposiciones contenidas en leyes de promoción que propendían a la descentralización industrial. Sin embargo, la tendencia a la concentración se acentuó aún más durante esos años, lo que indicaría que las medidas aplicadas no fueron las más adecuadas para contrarrestarla.

Los países que han puesto mayor énfasis en este objetivo han sido los de mayor desarrollo industrial donde el problema de excesiva concentración industrial es más grave.

Como ejemplo del tipo de medidas aplicadas para detener e incluso invertir el proceso de concentración, cabe señalar lo dispuesto por la nueva ley de promoción industrial argentina, que prohíbe la instalación de nuevas actividades industriales en la Capital Federal, y que mediante la aplicación de un impuesto equivalente al 50% del monto de las nuevas inversiones, establece en la práctica una zona "vedada" que abarca un área de 60 km en torno a la Capital Federal. Paralelamente, la nueva ley establece una serie de beneficios tributarios, crediticios y de otros órdenes a aquellas empresas industriales que se radiquen en el interior del país. México y Venezuela han puesto en vigencia medidas similares para restringir la instalación de nuevas industrias en torno a sus capitales. Perú y Ecuador aplican también políticas tendientes a evitar la concentración espacial excesiva de la actividad manufacturera.

Las motivaciones que han llevado a los países a dar tanta importancia a este objetivo son, entre otras, la preocupación por atenuar los desequilibrios regionales, la necesidad de ampliar las oportunidades de empleo de la población de zonas rezagadas para disminuir las migraciones internas y el interés de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, además de razones de salud y de orden económico empresarial.

Dado el carácter de las medidas adoptadas en pro de una mayor descentralización de las actividades industriales, cabe esperar avances significativos en esta materia durante el decenio de 1970.

d) Racionalización y eficiencia industrial

La preocupación por el incremento de la eficiencia de la industria latinoamericana se pone de manifiesto al verificar que casi todos los países han delineado políticas tendientes a una mayor racionalización industrial.

El interés de los países por aumentar las exportaciones de productos manufacturados puso en evidencia en muchos casos la necesidad de incrementar la eficiencia para poder competir con posibilidades de éxito en los mercados internacionales.

Si bien el concepto de eficiencia no siempre se emplea correctamente al referirse a las industrias de la región, es necesario reconocer que las características del proceso de industrialización latinoamericana (altos niveles de protección, escalas de producción reducidas, alto grado de dependencia tecnológica, deseconomías externas, etc.) hicieron que, en términos generales, las industrias mostraran niveles de eficiencia inferiores a los de los países desarrollados.

Existen casos, por supuesto, de empresas industriales con alta capacidad de capitalización y de innovación tecnológica que presentan niveles de eficiencia similares a los internacionales; pero con ellas coexisten muchas otras empresas que trabajan en condiciones de escasa productividad y cuya permanencia en el mercado depende en gran medida de la aplicación por el primer grupo de empresas de prácticas monopólicas que dificultan la traslación a los precios de los progresos alcanzados en productividad y reducción de costos. En otros casos, la permanencia en el mercado de las empresas de baja productividad obedece a que producen para satisfacer otros estratos de la demanda, donde las exigencias en cuanto a especificaciones y calidades son menos rigurosas. A ello han contribuido los altos niveles de protección arancelaria vigentes en casi todos los países.

Ante estas circunstancias, los países de la región, en especial los de mayor desarrollo industrial relativo, han formulado políticas "eficientistas" cuya aplicación ha dado, en general, resultados que pueden considerarse satisfactorios aunque no espectaculares.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la aplicación de una política "eficientista" extrema, aun cuando fuese exitosa en cuanto a este objetivo, podría traer aparejados graves inconvenientes para la economía general, consistentes en desocupación de la mano de obra industrial, liquidación de parte de las empresas nacionales e, incluso, la agravación de desequilibrios regionales en cada país.¹¹

De todos modos, es innegable la necesidad de avanzar en el campo de la eficiencia industrial, por cuanto el crecimiento de la economía requiere un permanente incremento de la productividad de los factores de producción. Las mejoras en eficiencia y, por supuesto, las innovaciones tecnológicas, dan lugar a reducciones de costos que permiten expandir el mercado

¹¹ En efecto, un programa de eficiencia puede tener un efecto negativo sobre la ocupación de la mano de obra. Dentro de una misma actividad, las empresas de menor productividad tienen, en general, una mayor dotación de mano de obra por unidad de producto. La sustitución de estas empresas por otras de mayor eficiencia pero con uso de tecnología más intensiva en el uso de capital por hombre da lugar a una reducción en la ocupación de la mano de obra. Esta desocupación sólo podría eliminarse si el crecimiento de la economía fuese lo suficientemente rápido como para crear nuevas ocupaciones a un ritmo que compensase el aumento de la productividad por hombre ocupado.

Por otra parte, en casi todos los países de la región el sector moderno y más eficiente de la industria está compuesto, principalmente, por empresas de capital extranjero. La expansión de estas empresas por el progresivo desalojo o apropiación de empresas de menor eficiencia daría lugar a una participación decreciente de las empresas de capital nacional en el total de la producción manufacturera.

Por último, las fuertes diferencias de productividad que se advierten entre empresas pertenecientes a una misma rama de actividad se observan también en el plano regional por el hecho de que las empresas más modernas y dinámicas están localizadas casi siempre en los centros urbanos más importantes de cada país. Por lo tanto, la aplicación de una política "eficientista" extrema podría acentuar aún más los desequilibrios regionales.

interno y fortalecer la posición competitiva de las exportaciones, dos objetivos fundamentales de la política industrial que condicionan el crecimiento del sector en América Latina. Así lo han comprendido la mayoría de los países de la región. Por ello es que, en especial los de mayor desarrollo industrial relativo, han acentuado en los comienzos de los años setenta su acción tendiente a racionalizar más la actividad manufacturera para elevar su eficiencia.

México está aplicando una política de fomento industrial con apoyo selectivo al empresariado nacional, tendiente a la modernización de sus plantas industriales para aumentar la capacidad competitiva de la industria mexicana. Entre otras medidas, está revisando el sistema proteccionista de que ha disfrutado el sector fabril y reorganizando algunas ramas industriales para corregir anomalías.

Argentina, incluyó entre los objetivos sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, el de alcanzar un crecimiento sostenido de las exportaciones manufactureras, "incrementando los niveles de eficiencia como factor esencial para el logro de una mayor apertura de los mercados internacionales". Además, en lo que respecta a la política de financiamiento industrial, el Plan establece que "los créditos otorgados por el Banco Nacional de Desarrollo deberán fijar entre otras, condiciones y pautas de productividad".

Brasil, desde hace ya bastante tiempo, está asignando importancia fundamental a este objetivo de política industrial. Otros países de la región muestran también su preocupación por el problema de la eficiencia productiva en la industria y, aunque en grados distintos, tienen en cuenta el objetivo de eficiencia en sus políticas de desarrollo manufacturero. Como ejemplo, conviene señalar el caso de Ecuador, país que en 1973 puso en marcha un programa muy concreto de racionalización de la industria, con el apoyo de las Naciones Unidas. Este programa persigue, entre otros objetivos, mejorar la posición competitiva de la industria ecuatoriana ante el trato preferente que da a este país el Acuerdo de Cartagena.

En todos los países se aprecia la realización de esfuerzos encaminados a lograr una mayor capacitación de mano de obra; la formación de técnicos y capataces y, en especial de empresarios; la selección de tecnologías adecuadas a las condiciones de cada país; el uso racional de los recursos; el mejoramiento de la gestión administrativa, etc., todo lo cual contribuye al aumento de la eficiencia industrial.

e) Industrias que ocupan mayor cantidad de mano de obra

El problema del desempleo y el subempleo de la mano de obra se presenta con dramática agudeza en la mayor parte de América Latina. El desarrollo económico acelerado constituye una necesidad ineludible para crear nuevas fuentes de empleo para los trabajadores que cada año se van incorporando al mercado. Es, además, un requisito impostergable para absorber el éxodo

de gran número de obreros desde las zonas rurales a las distintas áreas urbanas.

La industria de la región, a pesar de su tasa de crecimiento relativamente alta, no ha podido absorber más que una mínima proporción del incremento de la población activa.

Evidentemente, no es sólo mediante el crecimiento o la expansión del sector industrial que se podrá resolver al grave problema del desempleo y el subempleo en la región,¹² uno de los factores que contribuyeron a la baja capacidad de absorción de la mano de obra por la industria fue el hecho de que en este sector, que registró una tasa de productividad laboral relativamente alta, las ramas industriales que utilizan tecnologías con escasa demanda de mano de obra —por ejemplo, las industrias de proceso—, tuvieron durante los últimos decenios una expansión relativa mayor.

Cabe señalar también, que las políticas de fomento industrial alentaron, en general, la instalación de industrias con uso intensivo de capital. Las políticas salariales aplicadas en la mayoría de los países, basadas fundamentalmente en criterios sociales, gravitaron en el mismo sentido.

En la actualidad, el problema del desempleo, que en mayor o menor medida existe en todos los países de la región, constituye una preocupación prioritaria en casi todos ellos, aun en aquellos en que la dimensión del problema es menor.

Por ello, la instalación de industrias que, sin mengua de la eficiencia, ocupen la mayor cantidad posible de mano de obra y la creación o adaptación de tecnologías que se ajusten a esa exigencia, constituyen objetivos de política industrial de casi todos los países y en especial, por supuesto, de aquellos de menor desarrollo industrial relativo, donde este problema generalmente adquiere características más dramáticas.

Estímulos especiales, consistentes en el otorgamiento de ventajas tributarias y crediticias son, en general, los medios que se emplean para alcanzar esos objetivos. Por otra parte, el factor ocupación reviste importancia prioritaria entre los criterios aplicados en muchos países para juzgar la conveniencia de llevar a cabo determinados proyectos de inversión industrial.

Otra forma de encarar el problema del desempleo a través de la industria está dada por la creación de las denominadas zonas francas, donde se facilita la instalación de industrias con uso intensivo de mano de obra cuya producción se destina fundamentalmente a los mercados exteriores. Varios países latinoamericanos (México, Brasil y Colombia entre ellos) han ape-

¹²No se puede considerar que la expansión del sector manufacturero constituya la clave, dentro de un futuro previsible, para la absorción de una parte significativa del incremento anual de la mano de obra disponible en los países en desarrollo. La industria constituirá, sin duda, una fuente dinámica importante, tanto en sí misma como por su repercusión en otras actividades; pero las políticas tendientes a resolver el problema del desempleo deberán abarcar un frente más amplio e incluir todos los sectores de la economía.

lado, entre otros, a este recurso como una forma de resolver el problema del desempleo y, a la vez, realizar exportaciones de productos en los cuales tenga mayor incidencia el valor de la mano de obra.

f) Apoyo a la pequeña y mediana empresa industrial

El apoyo a la pequeña y mediana industria constituye otro de los objetivos de política industrial de la mayor parte de los países latinoamericanos.

En general, se ha comprendido que la industria pequeña y mediana requiere especial apoyo porque es más vulnerable a las fluctuaciones de los mercados; pertenece normalmente a empresarios nacionales; utiliza mayor cantidad de mano de obra con relación al capital invertido que la industria grande; tiene mayores dificultades para acceder a los mercados de capital; tiene menores posibilidades de absorber nueva tecnología y constituye un medio apto para el avance de comunidades pequeñas.

Por ello, no sólo en países con desarrollo industrial incipiente, donde la importancia de este tipo de empresa industrial es obvia, sino también en los países de mayor desarrollo industrial relativo, se ha fijado como objetivo de política el apoyo a la pequeña y mediana industria.

Una pauta de la importancia que se asigna a la pequeña y mediana industria en países con mayor grado de industrialización está dada por el hecho de que en la Argentina se dictó en 1973 una ley que creó la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (COPYPE), con miras a la consolidación y el desarrollo técnico, económico, financiero, comercial y de gestión de este tipo de empresas.

Por otra parte, en el Brasil se mantiene el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa en los campos financiero y técnico a través del Fondo de Financiamiento de las Empresas Pequeñas y Medianas, del BNDE, instituído en 1965.

Desde luego, no en todos los países se define de la misma manera a las empresas pequeñas y medianas. Ello resulta comprensible por la relatividad de los términos y la dificultad de elegir una o más variables (capital, volumen de ventas, mano de obra empleada, etc.) que puedan demarcar las categorías de industria grande, pequeña y mediana en los distintos países y en cada una de las ramas de actividad.

De todos modos, las características señaladas en párrafos anteriores de este tipo de empresas determinan en cada país y en cada rama industrial, una gama de establecimientos a los cuales se considera conveniente brindar el apoyo gubernamental.

En casi todos los regímenes de promoción industrial se otorga carácter prioritario a las empresas denominadas pequeñas o medianas, sobre todo a las que están localizadas o se instalen fuera de los centros principales de actividad industrial. En general, las medidas de fomento consisten en el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales, exenciones tributarias y ayuda estatal en asuntos de organización, técnicos y comerciales.

*g) Incremento del poder de decisión nacional
en el sector industrial*

Al señalar los rasgos distintivos de las políticas de industrialización en América Latina durante los primeros años del decenio de 1970 se mencionó como una de las características principales la acentuación del nacionalismo económico expresado a través de diversas políticas que, en conjunto, tienden a un objetivo común: incrementar el poder de decisión nacional en el orden económico y, por ende, en el sector industrial. Entre ellas cabe señalar la política de desarrollo tecnológico, la política de apoyo a la empresa de capitales nacionales y la política de tratamiento a los capitales extranjeros.

Desde luego, estas políticas tienen también otras motivaciones u objetivos pero, sin lugar a duda, procurar un desarrollo más autónomo o independiente constituye su objetivo principal. En los párrafos siguientes se hacen algunas consideraciones referentes a las políticas mencionadas.

i) Desarrollo tecnológico. La contradicción entre la creciente necesidad de tecnología para el desarrollo industrial latinoamericano y los resultados poco satisfactorios de las modalidades del comercio tecnológico plantean un problema crucial para los países de la región. En efecto, estas modalidades en general envuelven:

- alto costo de la tecnología y fuerte erogación de divisas por tal concepto;
- mantenimiento de la dependencia tecnológica; y
- uso de tecnologías no siempre adecuadas a las condiciones locales (factores productivos, desempleo, recursos, etc.).

Por lo tanto, las condiciones imperantes en cuanto a transferencia tecnológica hacen que en buena medida, la tecnología de importación, en vez de contribuir al desarrollo industrial de los países, en muchos casos lo entorpezca.

Conscientes de esta situación, varios países están adoptando, por separado o conjuntamente, a través de agrupaciones subregionales, medidas tendientes a formular una política de desarrollo tecnológico encaminada a mejorar las condiciones actuales de transferencia en cuanto a costo y selección de tecnologías —de acuerdo con las prioridades y objetivos del desarrollo económico y social de cada país— y a avanzar en lo que podría denominarse la sustitución de la tecnología importada por una tecnología propia.

Es así que varios países de la región han otorgado un lugar destacado en su política industrial a la creación de tecnologías y a la adaptación de tecnologías del exterior de la manera que mejor se adecúe a los factores que prevalecen en cada país. En esta materia, han sido los países agrupados en el Acuerdo de Cartagena los que han marcado el rumbo.

A fines de 1970, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas,

patentes, licencias y regalías (Decisión 24), que sentó las bases para un conjunto de acciones dirigidas a establecer un sistema selectivo de comercialización de tecnologías que afecta el régimen de propiedad industrial y las modalidades de registro de las adquisiciones. Ese régimen común establece procedimientos y normas para controlar los convenios de patentes y marcas, con la idea de eliminar cláusulas restrictivas, falsas facturaciones y la imposición de diversas ataduras. En función del mismo, los países firmantes del Acuerdo se comprometen a crear y fortalecer, según el caso, organismos nacionales de registro.

La Decisión 24 ha gravitado poderosamente sobre varios países de la región, en particular los de mayor desarrollo industrial, en lo que toca a la formulación de políticas tecnológicas.

Argentina creó por ley, en 1971, el Registro Nacional de Contratos de Licencias y Transferencias de Tecnologías con la finalidad de controlar los costos y las condiciones de adquisición de tecnologías; de evitar la importación de tecnologías ya disponibles en el país o que podrían crearse en él, y de cooperar con las empresas industriales para que éstas obtengan las tecnologías más apropiadas. El Registro opera en el marco del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Acciones similares para regular el comercio de tecnologías se efectuaron en México en los últimos años. En diciembre de 1972 se creó el Registro Nacional de Transferencia de Tecnologías y Uso y Explotación de Patentes y Marcas. La aplicación de la ley está a cargo de las direcciones correspondientes de la Secretaría de Industria.

También Brasil ha iniciado en los años setenta una política tendiente a perfeccionar los sistemas de control y registro de tecnologías, y ha establecido y aplicado medidas tendientes a la creación nacional de tecnología. En 1972 se fundó la Secretaría de Tecnología Industrial, que sin duda constituyó un avance importante para la aplicación de la política tecnológica del país. Esta Secretaría participó en la formulación y tiene a su cargo la ejecución del Plan Sectorial, cuyo principal objetivo consiste en promover la aplicación intensiva de ciencia y tecnología para acelerar y diversificar el desarrollo de la industria, haciendo hincapié en la realización de exportaciones de manufacturas.

En el área andina, la Comisión del Acuerdo de Cartagena adoptó recientemente la decisión 84 relativa a las bases para una política de desarrollo tecnológico. Esta política considera, de manera similar al Brasil, las necesidades concretas del desarrollo industrial.

Es probable que otros países de la región sigan el rumbo abierto por los países mencionados. Si bien los países que se hallan en etapas distintas del proceso de industrialización tienen exigencias tecnológicas diferentes, es innegable que este aspecto de la política industrial se tendrá cada vez más en cuenta, dada su gravitación sobre el desarrollo industrial de los países.

ii) Tratamiento a capitales extranjeros y apoyo a empresas nacionales.
Durante los últimos años en varios países latinoamericanos hubo cambios

significativos en el tratamiento a los capitales extranjeros y, paralelamente, una acción deliberada de apoyo a las empresas de capitales nacionales.

La aceptación lisa y llana de las inversiones extranjeras en la industria preconizada en casi todos los países de la región hasta pocos años atrás por considerarlas un aporte positivo y, en muchos casos, imprescindible para su desarrollo económico, se ha visto reemplazada en algunos de ellos por una actitud en cierta medida restrictiva del ingreso de capitales foráneos, ya que lo condiciona al cumplimiento de determinados requisitos.

Independientemente de la influencia de factores ideológicos que pudieron haber incidido en los cambios en la política de algunos países de la región con respecto a los capitales extranjeros, es evidente que estos cambios constituyen en parte una reacción ante la importancia cada día mayor de las empresas transnacionales en la economía de los países, en detrimento de las empresas nacionales. En efecto, en varios países de América Latina pudo apreciarse durante el decenio de 1960 y a principios de los años setenta un marcado incremento de la participación de las empresas extranjeras en el total de la producción manufacturera.

Las razones de esta mayor participación residen, por una parte, en el hecho de que la inversión extranjera se ha orientado principalmente hacia las ramas más dinámicas del sector industrial, que son las que más se han expandido en los últimos años, y por otra, en el progresivo desalojo o absorción de empresas de capitales nacionales por empresas extranjeras, en virtud de la mayor eficiencia o capacidad financiera¹³ de estas últimas.

Esta creciente pérdida de significación de las empresas nacionales en la producción manufacturera acarrea, entre otras consecuencias, una disminución del poder decisorio de cada país sobre el sector industrial y, por ende, sobre toda la economía.

Por ello, algunos países, sin rechazar el aporte de capitales extranjeros al proceso de desarrollo, han considerado necesario condicionar el ingreso de los mismos al cumplimiento de ciertos requisitos fijados en función de los intereses y los objetivos de cada nación.

Los países adheridos al Pacto Andino a través de la mencionada Decisión 24 y posteriormente México y Argentina mediante sendas leyes establecieron nuevas pautas de tratamiento a las inversiones extranjeras en el sentido indicado.

La declaración que precede al texto del régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías (Decisión 24) reconoce que "el aporte de capitales extranjeros y tecno-

¹³ Las dificultades para solucionar los problemas financieros de las empresas nacionales, debidos a causas no siempre atribuibles a las mismas, han sido uno de los motivos más frecuentes de cesión de acciones a firmas extranjeras. En ciertos casos, éstas eran proveedoras de maquinaria impaga o licencitarias a las que se adeudaban regalías por uso de tecnología. Además, las sucesivas devaluaciones monetarias, frecuentes en varios países de la región, han actuado como un subsidio no previsto para la compra de empresas nacionales por parte de firmas transnacionales.

logía foránea puede desempeñar un papel importante en el desarrollo subregional y coadyuvar con el esfuerzo nacional en la medida en que constituya una contribución efectiva al logro de los objetivos de la integración y al cumplimiento de las metas señaladas en los planes nacionales de desarrollo". Agrega que "el tratamiento a los capitales extranjeros no puede ser discriminatorio en contra de los inversionistas nacionales" y que "uno de los objetivos fundamentales del régimen común debe ser el fortalecimiento de las empresas nacionales". Para ello considera que "las normas comunes deben contemplar mecanismos y procedimientos suficientemente eficaces para hacer posible una participación creciente del capital nacional en las empresas extranjeras existentes o que se establezcan en los Países Miembros, en tal forma que se lleve a la creación de empresas mixtas en que el capital nacional sea mayoritario y en que los intereses nacionales tengan capacidad para participar en forma determinante en las decisiones fundamentales de dichas empresas. Cuando la participación del capital nacional sea representada por aportes del Estado o de empresas de éste, podrá no ser mayoritaria, siempre que se garantice su capacidad determinante en las decisiones de la empresa".

En los párrafos anteriores está en gran medida definida la política que, con respecto a las inversiones extranjeras, han acordado seguir los países firmantes del Acuerdo. El texto del régimen común establece las definiciones, mecanismos y normas reglamentarias que posibilitan la aplicación de esa política. Estos se refieren a la reexportación del capital invertido, la reinversión de utilidades, las limitaciones para el endeudamiento externo de las empresas, la abstención de avalar operaciones de crédito externo por parte de los gobiernos, las transferencias al exterior de amortizaciones e intereses por créditos, los contratos sobre importación de tecnología y marcas y otros muchos aspectos que enmarcan el nuevo tratamiento a las inversiones extranjeras en la subregión.

Siguiendo una línea similar, México sancionó en 1973 una ley para "promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera". Esta ley, además de definir la inversión extranjera, determina las actividades y áreas reservadas al Estado y las empresas mexicanas, así como las proporciones máximas de capital extranjero en las actividades en que se admite su participación. Por otra parte, la ley fija los criterios y características que deberán tomarse en cuenta para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera, que, en general, se basan en la medida en que la inversión contribuye al logro de los objetivos y se ajusta a la política de desarrollo nacional.

Argentina aprobó también en 1973 una ley que estableció un régimen general de aplicación para radicaciones directas de capital extranjero, que las condiciona al cumplimiento de exigencias similares a las establecidas en los regímenes mencionados.

Los cambios de política con respecto al tratamiento de los capitales extranjeros son demasiado recientes como para evaluar sus resultados. Por

ahora, sólo puede decirse que se ha intensificado en algunos países la aspiración a incrementar el poder de decisión nacional en el sector industrial, y que uno de los medios es la aplicación de una política que envuelve un nuevo tratamiento de las inversiones extranjeras y tiende a fortalecer las empresas nacionales.

Es probable que las disposiciones y leyes que rigen tal política sufran modificaciones; pero, en líneas generales, podría afirmarse que el enfoque implícito en estos instrumentos no sólo se mantendrá, sino que en un futuro no lejano puede extenderse a otros países de la región.

h) Otros objetivos de política industrial

En los párrafos anteriores se efectuaron comentarios sobre los principales objetivos de política industrial que orientaron el desarrollo manufacturero de los países de la región durante los años transcurridos del decenio de 1970. Además de tales objetivos, a los cuales tendieron las políticas de muchos de los países, se estima conveniente señalar otros que, pese a no constituir por el momento objetivos generalizados en la región, al considerarlos juntamente con aquéllos, brindan una pauta de los cambios que se están operando en la orientación y en la estrategia del desarrollo industrial latinoamericano.

Uno de estos objetivos consiste en el encauzamiento de la actividad manufacturera hacia la producción masiva de bienes de consumo generalizado, para satisfacer las necesidades reales de los grandes grupos de población y evitar la tendencia, manifiesta en no pocas economías, a la producción de bienes destinados a satisfacer necesidades, a veces artificiales o superfluas, de los sectores de altos ingresos.

Este constituye uno de los objetivos de la política industrial actual de México, país que con esta orientación de la actividad manufacturera intenta además frenar las presiones inflacionarias originadas por el desequilibrio entre la oferta y la demanda de los bienes de consumo popular. Bolivia, en su estrategia socioeconómica de desarrollo nacional 1971-1991, propugnaba una política de sustitución selectiva, dando también mayor importancia a los productos de consumo popular.

Otro objetivo que guarda cierta relación con el mencionado en los párrafos anteriores, es el de regular el crecimiento exagerado¹⁴ de ciertas ramas industriales, que figura como una de las "líneas básicas de acción" propuesta en el Plan Trienal 1974-1977 de la Argentina para la superación de los problemas que afectan al sector.

¹⁴Según el Plan Trienal, la acelerada e inconveniente expansión de algunas actividades ha sido provocada por la alta tasa de inflación que estimuló inversiones especulativas, la regresiva distribución del ingreso, la ausencia de mecanismos para la canalización adecuada de ahorros que ha limitado la posibilidad de invertirlos en actividades productivas y el proceso de distorsión de las pautas de consumo inducido por la competencia publicitaria.

Esta línea de acción está dirigida básicamente a adecuar las características de la industria automotriz argentina y a regular su producción, de modo de no permitir una tasa de crecimiento superior a la del promedio de la industria, salvo que el incremento sea resultado del aumento de las exportaciones.

El Gobierno argentino pretende corregir así lo que considera una distorsión de la estructura productiva, y además orientar el ahorro popular hacia la satisfacción de otro tipo de necesidades.

Por último, cabe señalar otro objetivo cuya importancia hasta hace poco tiempo los países de la región parecían desestimar: la preservación del medio ambiente de los efectos de la actividad industrial.

En 1971, México sancionó una ley para prevenir y controlar la contaminación ambiental cuyas disposiciones se refieren, por supuesto, a la actividad industrial.

En la nueva ley de promoción industrial de la Argentina, sancionada en noviembre de 1973, figura como propósito el "preservar el medio ambiente y las condiciones adecuadas de vida de la contaminación a que pueden verse sometidas las personas y los recursos naturales por la actividad industrial".

Todo ello está indicando una toma de conciencia en algunos países de la región de que la industria constituye, en buena medida, uno de los factores determinantes del problema de la contaminación, y de que ningún plan para mejorar el medio ambiente puede tener éxito si se desatiende el origen del problema y no se promueve la aplicación por las mismas industrias de las medidas correctoras.

3. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LOS PLANES DE DESARROLLO

La mayoría de los países latinoamericanos han elaborado planes globales de desarrollo que abarcan total o parcialmente el decenio iniciado en 1970. En ellos se asigna, en general, significativa importancia al sector industrial. Algunos planes o programas nacionales de desarrollo industrial especifican claramente sus objetivos y la instrumentación para el logro de los mismos; otros, en cambio, se limitan a formular metas cuantitativas para la industria en su conjunto o para algunas ramas prioritarias. Unos y otros presentan rasgos peculiares, no sólo en la formulación de los objetivos y metas, sino también en las políticas y medidas que habrán de aplicarse para alcanzarlos, sin que esto signifique que no tengan algunas características comunes.

La mayoría de los planes nacionales coinciden en su apreciación de algunas características del proceso de industrialización y de la naturaleza de los problemas que traban el desarrollo manufacturero. Entre otros problemas, destacan los desequilibrios en las estructuras productivas; la pérdida de impulso del proceso sustitutivo; las dificultades para el desarrollo de las ramas productoras de bienes intermedios, la elevada dependencia externa en materia tecnológica, y el reducido aporte del sector para absorber el desempleo.

A cada uno de estos problemas comunes a la mayoría de los países de la región, así como a otros más específicos que afectan solamente a algunos de ellos, corresponden objetivos de política industrial a cuyo logro tienden los planes nacionales de desarrollo industrial.

Todos los países plantean en sus planes industriales metas de crecimiento para el sector expresadas en tasas medias de crecimiento acumulativo anual. Las tasas postuladas son superiores, en promedio, a las alcanzadas durante el decenio de 1960, y, en casi todos los casos, están por sobre la tasa de crecimiento propuesta en la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Por otra parte, la mayoría de los países han postulado un crecimiento proporcionalmente más rápido para la actividad manufacturera que para el resto de la economía.

Sin embargo, cabe señalar que de los planes industriales de cada país se desprende que, en general, éstos tienen conciencia de que el impulso industrial sólo puede mantenerse con un progreso económico y social general. Por ello, tanto en los planes como en otras declaraciones sobre política económica, se establece la necesidad de lograr un crecimiento equilibrado de los diversos sectores económicos y sociales. Así, en los planes de desarrollo se ha asignado, en general, particular importancia a la ampliación o desarrollo de otros sectores (energía, transportes, construcción) que condicionan en forma decisiva el proceso de industrialización. También se hace hincapié en muchos casos en la necesidad de expandir en forma adecuada la agricultura, sector para el cual se establecen también tasas relativamente elevadas de aumento de la producción, dentro de las limitaciones que le son propias.

En función de las tasas de crecimiento propuestas para el sector industrial de cada país, podría esperarse que la participación de las actividades manufactureras en el producto interno bruto hubiera aumentado considerablemente en la gran mayoría de ellos. Sin embargo, el comportamiento de la industria de los diferentes países en 1970-1973 estaría demostrando que 15 países no lograron alcanzar la meta regional establecida por las Naciones Unidas y que sólo el Brasil logró cumplir y aun superar las tasas propuestas en los planes nacionales de desarrollo industrial.

Otro aspecto que conviene señalar de tales planes nacionales es que, con contadas excepciones, en ellos no se consideran explícitamente los efectos de la integración económica regional. Esto sorprende si se tiene en cuenta el avance que se espera alcanzar en los procesos de integración durante los años setenta. Debe convenirse, sin embargo, en que sólo podrá considerarse más cabalmente el efecto global de la integración sobre el sector industrial de cada país fundándose en una visión coherente del potencial de desarrollo de las distintas zonas de integración; considerando su importancia para determinadas actividades industriales y apreciando con algún

grado de aproximación cuáles programas sectoriales es probable que aprueben los países y qué significación tendría cada uno de ellos para la ampliación de la capacidad productiva. Tales informaciones deberán formar parte de estrategias subregionales de desarrollo, en cuya elaboración, con la notable excepción del Grupo Andino, se ha avanzado poco en los distintos esquemas de integración.

Los planes y programas elaborados muestran, por otra parte, que la función del Estado en la aplicación de la política industrial tendrá importancia ascendente en casi todos, sino en todos, los países, durante el decenio de 1970.

Ya sea como regulador u orientador de la actividad industrial o como partícipe directo del proceso de industrialización en calidad de empresario, sobre todo en el campo de las industrias básicas, los planes confieren especial relevancia al papel del Estado.

Por último, cabe mencionar que en los planes de desarrollo elaborados en períodos más recientes se destaca la importancia de ampliar y diversificar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. El extraordinario aumento de las exportaciones manufactureras en 1972 y 1973 ha originado una revaluación de las potencialidades de exportación de este tipo de bienes, y, en función de ello, algunos países se han fijado metas más optimistas respecto de tales exportaciones.

4. POLITICAS DE COYUNTURA

a) Los problemas coyunturales

La escasez y el incremento extraordinario de los precios de las materias primas e insumos industriales y de los bienes de capital han constituido, sin duda, los problemas coyunturales más importantes afrontados por el sector industrial latinoamericano durante los primeros cuatro años del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Estos problemas, que comenzaron a manifestarse en 1972, acentuándose durante el transcurso del año pasado y a lo largo del presente año, no afectaron por igual a todos los países.

Los distintos grados de industrialización, las diferencias en cuanto a estructura productiva, los distintos niveles de integración vertical de las industrias y la mayor o menor disponibilidad de materias primas e insumos de origen nacional que presentan los países de la región, explican sólo en parte la distinta gravitación de los mencionados problemas coyunturales.

Debe tenerse en cuenta, además, que estos problemas se presentaron en momentos en que el comercio exterior de los países de la región mostraba significativas variaciones en los niveles y sistemas de precios, con efectos muy diferentes en las economías de los distintos países.

Algunos países, merced a los cambios en el volumen, los precios y aun la estructura de sus exportaciones, han acrecentado en forma sostenida y, en algunos casos extraordinaria, su disponibilidad de divisas.

En otros, en cambio, se han agudizado seriamente las situaciones de estrangulamiento externo, y los más acusaron grados variables de repercusiones positivas y negativas, con saldos todavía difíciles de justipreciar.

La crisis petrolera de fines de 1973 acentuó aún más la situación de los distintos países, en función de la mayor o menor disponibilidad de petróleo y de las necesidades de consumo interno.

Todas estas circunstancias han repercutido, por supuesto, en el desenvolvimiento del sector industrial.

Merced a ellas, algunos países han incrementado significativamente las exportaciones de productos manufacturados. Aunque también gravitaron en ese sentido las políticas de fomento de las exportaciones, cabe señalar que, en varios casos, éstas estaban en vigencia desde el decenio anterior, con resultados no del todo satisfactorios. Por lo tanto, no es arriesgado afirmar que la coyuntura ha sido el factor determinante del fuerte aumento de las exportaciones manufactureras.

Otros países, en cambio, con menor grado de industrialización, se vieron perjudicados por el aumento de los precios de los insumos industriales (en especial siderúrgicos y de origen petroquímico) y de los bienes de capital. Sin embargo, esta situación no tuvo las mismas características en todos los países. Aquellos favorecidos en mayor medida por el incremento de los precios de sus productos exportables, en especial los exportadores de petróleo, se encontraron en mejor situación para aplicar políticas de defensa ante los efectos desfavorables de la coyuntura que otros, cuyos mayores ingresos por exportaciones no alcanzaban a equilibrar las mayores erogaciones por la importación de bienes industriales o de petróleo.

Por estas razones, las políticas aplicadas por los países frente a la coyuntura y con relación a la industria son también distintas.

b) La empresa industrial ante la coyuntura

En las empresas industriales la situación descrita ha repercutido profundamente y ha producido cambios en las modalidades operativas de las industrias.

La dificultad para obtener materias primas e insumos ha llevado a las empresas a modificar algunos principios básicos de su gestión, y a adquirir las materias primas y los insumos necesarios a cualquier precio, con tal de no disminuir o paralizar la producción. Por otra parte, pese al alza de precios, la demanda de bienes manufacturados no ha disminuido, lo cual justificaría la actitud empresarial.

En el mantenimiento, e incluso el aumento de la demanda de productos manufacturados, ha influido el incremento de las exportaciones pero fundamentalmente la agudización generalizada en la mayor parte de los países de la región de las presiones inflacionarias, problema hasta hace poco circunscrito sólo a algunos de los países latinoamericanos.

En efecto, en 1972 comenzaron a advertirse alzas mayores en los precios internos de varios países, aun en algunos que habían mostrado tradicional-

mente un relativa estabilidad; este proceso se intensificó en 1973 y en los meses transcurridos del presente año, extendiéndose, además a casi todos los países de la región. El alza de los precios internacionales y la inflación en los países industrializados, transmitidas a través de las importaciones de bienes industriales, contribuyeron a acelerar el proceso inflacionario en América Latina.

Todo ello trajo como consecuencia no sólo un incremento significativo de los costos y, por lo tanto, de los precios de la producción industrial, sino también, en muchos casos, que las industrias se vieran imposibilitadas de satisfacer la demanda de sus productos debido a la escasez de materias primas e insumos.

Otra repercusión importante en el plano de las empresas es el cambio en la política de inventarios. La práctica de mantener prudentes inventarios de materias primas, de modo de no afectar la liquidez de la empresa, resultaba inconveniente. Los empresarios se vieron obligados a adquirir la mayor cantidad posible de ciertos insumos para garantizar de este modo el normal funcionamiento de la empresa y protegerse contra el alza de los precios de los mismos. Esta situación ha hecho que en algunos países se especule con los insumos industriales de importación.

Por otra parte, el aumento de las existencias exigió un incremento de capital operativo y, por lo tanto, aumentó la demanda de crédito de corto plazo ante la banca de los países.

En cuanto a la incidencia de la nueva situación en la inversión industrial, cabe señalar que si bien en algunos casos el incremento de precios y la escasez de ciertos productos ha constituido un incentivo importante para instalar o ampliar industrias productoras de dichos bienes, en no pocos casos el aumento de precios de los bienes de capital y sobre todo los largos plazos de entrega de los equipos, han desalentado a eventuales inversores.

c) Medidas de política industrial frente a la coyuntura

La clásica situación deficitaria del balance de pagos de la mayoría de los países latinoamericanos determinó en casi todos ellos, la aplicación de políticas de importación que, en mayor o menor medida, restringían la libre importación de bienes y, entre ellos, de insumos industriales. La nueva situación creada como consecuencia de los cambios operados en el comercio internacional a partir de 1972, reclamaba de los países modificaciones fundamentales en la política económica y, en especial, en lo relacionado con el abastecimiento industrial.

Sin embargo, en muchos casos estas modificaciones de políticas no se produjeron en el momento apropiado sino que, quizás por no haberse comprendido debidamente la naturaleza de los cambios ocurridos en el comercio internacional y la gravitación que tendrían en las economías de los países, se aplicaron con considerables retrasos, ocasionándose así perjuicios que pudieron evitarse.

Cabe señalar, sin embargo, como justificación de tales demoras, que la magnitud y la naturaleza de estos cambios generalmente han sobrepasado

las posibilidades de ajuste marginal de los instrumentos de política económica existentes y exigen la concepción de políticas con una nueva perspectiva y con otros objetivos. Analizarlos requiere tiempo, y dado el carácter fragmentario de los elementos de juicio disponibles se plantean incógnitas de difícil respuesta, lo que dificulta la decisión sobre las modificaciones de política que las nuevas circunstancias precisan.

Como ya se ha señalado, los cambios de políticas para el sector industrial dispuestos en los países ante los problemas coyunturales varían de acuerdo con las situaciones particulares de cada uno de ellos en cuanto a disponibilidad de divisas y grado, estructura y nivel de integración industrial. En los países beneficiados por la nueva situación externa se adoptaron en general medidas de política tendientes a eliminar las restricciones a la importación de bienes industriales, en especial materias primas e insumos. En la Argentina, por ejemplo, no solamente se eliminaron las restricciones existentes para tales importaciones, sino que también se otorgaron créditos a las empresas usuarias para posibilitar un abastecimiento adecuado a sus necesidades. Lo mismo se hizo en el Ecuador. Paralelamente, se tomaron medidas para evitar la especulación que generalmente se origina en períodos de escasez de productos. Además, se aplicó un sistema de cambios múltiple para la adquisición de los llamados "insumos críticos", que permitió mantener dentro de ciertos límites los precios de los productos finales elaborados con insumos importados.

La escasez mundial de ciertos insumos industriales ha hecho que algunos países suscriban acuerdos con otros países productores de tales insumos, en ciertos casos sobre la base del trueque, para asegurar su abastecimiento.

Por último, aunque no constituye una política de coyuntura, pero sí una reacción ante la coyuntura, algunos países han modificado sus planes de producción industrial y han otorgado facilidades e incentivos especiales para la elaboración de ciertos bienes industriales escasos en el mercado.

Capítulo III

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, ESQUEMAS DE INTEGRACION E INDUSTRIALIZACION

Para evaluar el proceso de industrialización de los países de América Latina en los primeros años del decenio de 1970 es preciso examinar los resultados de los esfuerzos por crear o intensificar corrientes de exportaciones industriales al mundo en general y los efectos de los esquemas de integración en aquel proceso.

Los dos esquemas de integración más antiguos —el MCCA y la ALALC— encontraron durante el período que se considera, serias dificultades que interrumpieron los avances que, en una u otra medida, se habían registrado durante gran parte del decenio anterior. Ello fue muy evidente en el MCCA, cuyo progreso fue firme e ininterrumpido aproximadamente hasta 1968 ó 1969. En la ALALC, la aparición de las primeras dificultades serias tuvo lugar más o menos en la misma fecha después de un avance relativamente menos importante que el del MCCA.

La suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969, que dió origen —formalmente en el ámbito de la ALALC— a un esquema de integración en el que participan países andinos, se caracteriza por la adopción de fórmulas más compromisorias que en el esquema central para obtener los fines que se propone. Su aparición estuvo vinculada, en buena medida, a las dificultades ya señaladas en el funcionamiento de la ALALC.

La Comunidad del Caribe (CARICOM), mercado común de esa subregión al que se llegó en 1974 y que por ahora coexiste con la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), constituye la más reciente expresión de esta tendencia a la agrupación de países para buscar conjuntamente vías o caminos para acelerar su desarrollo industrial y económico.

Así, los primeros años del decenio de 1970 han sido testigos del surgimiento de dos agrupaciones de países —el Acuerdo de Cartagena y la CARICOM— y de las crecientes dificultades experimentadas por las dos agrupaciones más antiguas: la ALALC y el MCCA.

Además de estos esfuerzos por superar las limitaciones que impone a los países el desarrollo planteado sobre bases exclusivamente nacionales, en los que, como acaba de verse, participa casi toda la región, corresponde también examinar el resultado de las exportaciones al mundo en general, otra fase de la apertura al exterior del proceso de industrialización, iniciada con la formación de los esquemas de integración a fines de los años cincuenta.

En los últimos años se ha intensificado la corriente de exportaciones de manufacturas al mercado mundial, en especial por parte de los países

mayores de la región, que han aumentado y diversificado apreciablemente sus ventas a los mercados exteriores.

Aun admitiendo el papel estimulante que pueden haber desempeñado factores coyunturales, en particular en 1973, todo parece indicar que los resultados favorables de las exportaciones de manufacturas constituyen en gran medida una respuesta a los sistemas nacionales de promoción, que han ido completándose y perfeccionándose desde que, hace unos pocos años, fueron puestos en marcha.

Ahora bien, cuál ha sido la contribución de las exportaciones de manufacturas y de los esquemas de integración al desarrollo industrial de los países latinoamericanos, en especial en los primeros años del decenio de 1970. A continuación se consideran separadamente ambos temas.

1. LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS¹⁵

a) Tendencias y características

En 1970-1973 las exportaciones de manufacturas aumentaron aceleradamente hasta sobrepasar los 4 700 millones de dólares en el último de esos años, duplicándose de esa manera el valor correspondiente a 1970 (véase el cuadro 8).

El ritmo de aumento del trienio, de 25% anual, resultó así marcadamente superior al de la última mitad del decenio de 1960 (sólo 17%), lo que se debió exclusivamente al extraordinario aumento de las exportaciones de manufacturas entre 1972 y 1973, que fue de 44%, puesto que en los dos primeros años del decenio de 1970 el crecimiento fue inferior al del quinquenio anterior.

Las exportaciones totales también acusaron un incremento notable, de más de 43% en 1973.

¹⁵ La definición de productos manufacturados utilizada en este análisis se basa en la de la UNCTAD, según figura en el documento *Definición de productos básicos, semimanufacturados y manufacturados* (TD/B/C.2/3). Sin embargo, en razón de los propósitos perseguidos por el análisis, se estimó conveniente excluir los derivados del petróleo —partida 331.0 (2) y grupo 332 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, modificada (CUCI)— y los metales no ferrosos (capítulo 68 de la CUCI), exclusiones que coinciden en buena medida con las propuestas por la UNCTAD en revisiones posteriores de la definición original. La definición adoptada es más amplia que la utilizada en trabajos anteriores, según la cual se consideran manufacturas las incluidas en las secciones 5 a 8 (menos el capítulo 68) de la CUCI.

Al adoptarse esta definición más amplia, se incorpora al análisis una gama importante de productos que quedaban excluidos al utilizarse la definición mencionada, basada en la CUCI.

Entre dichos productos están las conservas alimenticias, bebidas, tabaco, celulosa, caucho sintético, fibras artificiales, asfaltos, aceites vegetales y animales y maderas aserradas, rubros relativamente importantes en el comercio exterior de la región.

No obstante, por falta de información comparable, ha sido necesario recurrir a la definición basada en la CUCI para algunas comparaciones internacionales.

Cuadro 8
AMERICA LATINA: EXPORTACIONES TOTALES Y DE
MANUFACTURAS, 1965 A 1973
(Millones de dólares, tasas y porcentajes)

	1965	1970	1972	1973 ^a	Tasas anuales de crecimiento		
					1970-1973	1972-1973	1965-1970
A. Exportaciones totales	10 730	14 879	18 192	25 924	20	43	11
B. Exportaciones de manufacturas	1 100	2 419	3 286	4 745	25	44	17
Participación de las manufacturas en las exportaciones totales B/A	10	16	18	18			

Fuentes: CEPAL, anuarios de comercio exterior de los países y publicaciones estadísticas de la ALALC.

^aEstimación preliminar.

La similitud entre estos dos elevados incrementos relativos, unida al hecho conocido de que los precios de los productos primarios, que constituyen más del 80% del total de las exportaciones, aumentaron mucho más que los correspondientes a las manufacturas, lleva a concluir que en 1973 el aumento del volumen físico de las exportaciones de manufacturas fue considerable.¹⁶

Esto confirma entonces la tendencia favorable registrada en el período 1970-1973 con respecto al quinquenio anterior.

Las cifras fragmentarias de que se dispone indican que este acelerado avance de las exportaciones industriales ha sido encabezado por algunos sectores de la industria metalmecánica, entre los que se destacan netamente la industria de material de transporte y de maquinaria no eléctrica, entre los sectores más recientemente incorporados a las exportaciones industriales, y la textil y de manufactura de cueros y manufacturas alimenticias entre las más antiguas.

La participación de los productos manufacturados en las exportaciones de todo tipo, que era de 10% en 1965, aumentó a 16% en 1970 y a 18% en 1972, proporción que se mantuvo en 1973.

¹⁶Según una estimación muy preliminar, la exclusión del efecto de los precios indicaría que el volumen físico de las exportaciones totales y de manufacturas aumentó en 1973, con respecto a 1972, en 6 y 24% respectivamente.

Como se dijo anteriormente, los aumentos de precios que afectaron principalmente a las exportaciones de productos primarios en 1973, impidieron que el aumento de las exportaciones de manufacturas, debido en gran parte al incremento del volumen físico exportado, se reflejara en una elevación sensible de su participación relativa en el total de las exportaciones de ese año.

b) Origen y destino de las exportaciones

En el cuadro 9 se presentan informaciones sobre la evolución de las exportaciones de manufacturas en 1970-1973 por grupos de países de la región.

Cuadro 9
AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS
MANUFACTURADOS POR GRUPOS DE PAISES,^a
1965-1970 Y 1970-1973
(Millones de dólares corrientes, porcentajes y tasas)

	Año	Valor exporta- ciones	Partici- pación relativa %	Tasas de crecimiento anual	
				1965- 1970	1970- 1973
América Latina	1970	2 419	100	17	25
	1973	4 745	100		
Países grandes ^a	1970	1 608	66	17	33
	1973	3 756	80		
Países medianos ^b	1970	316	13	29	8
	1973	399	8		
Países pequeños ^c	1970	495	21	12	6
	1973	590	12		

Fuentes: Anuarios de comercio de los países, publicaciones de la ALALC y estimaciones parciales de la CEPAL para 1973.

^a Argentina, Brasil y México.

^b Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

^c Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Panamá, República Dominicana, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago y los países del MCCA.

La tasa anual de crecimiento de las exportaciones para el conjunto de la región, que alcanza a 25%, resulta, como puede apreciarse, del dinamismo de las exportaciones de los países mayores que, en virtud de un crecimiento espectacular de 32% anual, llegaron a abarcar 80% de las exportaciones de la región en 1973.

Ese incremento refleja sobre todo el registrado en el Brasil (más de 40%) y, en menor medida, en México, ya que las exportaciones argentinas crecieron menos que el citado promedio regional de 25%.

En el gran crecimiento de las exportaciones brasileñas participó una gama muy amplia de productos, entre los cuales se destacaron la maquinaria en general, material electrónico, vehículos y sus partes, y, entre los bienes de industrias tradicionales, las conservas alimenticias, el calzado y los productos textiles.

En México, la gama de artículos que registró aumentos sensibles fue algo menor; sin embargo, hubo mejoras notables en las conservas alimenticias, algunos productos químicos, hilados, material eléctrico y electrónico y partes y piezas de vehículos y para maquinaria.

En la Argentina cabe señalar las carnes enlatadas, los productos siderúrgicos, maquinarias en general y material de transporte.

Entre los países medianos, mientras que Colombia, debido fundamentalmente a sus exportaciones textiles y de productos químicos, registraba aumentos superiores al promedio, Venezuela (productos siderúrgicos y petroquímicos) caía muy por debajo de él. En Chile (celulosa, productos químicos y conservas alimenticias) y el Perú (aceites y conservas de pescado y celulosa), las exportaciones industriales tendían a estancarse y aun a retroceder.

Con los países pequeños sucedía algo parecido: los aumentos experimentados en algunos de ellos, particularmente el Ecuador y los países de la CARIFTA, no alcanzaron a compensar el efecto depresivo del estancamiento de las exportaciones del MCCA (productos textiles, productos químicos sencillos y confecciones y calzado). En consecuencia, se registró un crecimiento para el conjunto de apenas 6%, y descendió de 21 a 12% la participación de ese grupo en el total de las exportaciones manufacturadas de la región.

En resumen, durante el trienio, merced al dinamismo extraordinario de las exportaciones brasileñas y mexicanas —que juntas superaron el 60% de las exportaciones en 1973—, fue posible alcanzar esa tasa relativamente alta de 25% anual para la región.

En lo que se refiere al destino de las exportaciones de manufacturas, en el cuadro 10 pueden apreciarse las principales tendencias registradas en el período.

En 1972 se interrumpió la tendencia ascendente de la región como receptora de sus propios productos manufacturados; en ello, indudablemente, influyó el extraordinario impulso que adquirieron las exportaciones de los países grandes —en especial Brasil y México— hacia otros mercados mundiales.

Hasta 1970 se asistió a un proceso de aumento continuado de la participación de América Latina como receptora de sus propias exportaciones, proceso en el cual intervinieron como factores determinantes los esquemas regionales de integración —la ALALC y el MCCA— a cuya acción

Cuadro 10

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES TOTALES
Y DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DIRIGIDAS A LA
REGION Y A ESQUEMAS REGIONALES DE INTEGRACION

(Porcentajes)

Años	América Latina				Total productos manufacturados		
	Total bienes	Total productos manufacturados	Manufacturas provenientes de las industrias tradicionales ^a	Manufacturas provenientes de las industrias metal-mecánicas ^b	ALALC	MCCA CARIFTA	
						MCCA	CARIFTA
1965	12	34	...	...	31	80 ^c	...
1970	14	35	26	36	33 ^d	82	41 ^e
1972	14	33	18	43	27	77 ^e	41
1973	14	31	...	...	...	...	...

Fuentes: Anuarios de comercio de los países, publicaciones de la ALALC y estimaciones parciales de la CEPAL para 1973.

^aCIU, agrupaciones 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 29; ^bCIU, grupo 341, agrupaciones 35, 36, 37 y 38; ^c1967; ^d1969; ^e1971.

es posible atribuir el dinamismo mostrado por el comercio regional de manufacturas hasta 1969-1970.

A partir de esa fecha, y coincidiendo con la tendencia al estancamiento de los esquemas regionales de integración mencionados, comenzó a incrementarse más rápidamente la porción de exportaciones dirigida hacia fuera de la región. En ese cambio desempeñó un papel importante el aumento de la corriente de manufacturas de las industrias consideradas tradicionales hacia los mercados extrarregionales, en tanto que en las metalmecánicas tendió a afirmarse la región como destino de sus exportaciones.

Ese desplazamiento de las exportaciones hacia fuera de la región se debió primordialmente a las exportaciones de los países grandes; en los pequeños y medianos, con la excepción de Colombia, tiende a prevalecer el comercio de manufacturas dentro de la región.

Entre los mercados extrarregionales continúa teniendo primera importancia el de los Estados Unidos, que en 1972 absorbía más del 25% de las manufacturas exportadas. Le siguen el Reino Unido (12%) y Alemania Federal (5%).

Con los países socialistas y otras regiones en desarrollo, el comercio sigue siendo poco significativo: Africa y Asia, por ejemplo, recibían menos de 1% de las exportaciones de manufacturas y los países socialistas sólo 2%.

c) Las exportaciones y el proceso de industrialización

La proporción de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales de la región, de 18% en 1973, fue similar a la registrada en 1972. En este mismo año, la correspondiente al mundo fue de 61% y la correspondiente a los países desarrollados de economía de mercado fue de 72%.¹⁷

Estos últimos, con el 61% del producto manufacturero mundial, participaban con un 85% en las exportaciones mundiales de productos industriales, en tanto que a América Latina, con el 3.4% de aquel producto, correspondía sólo alrededor del 1% de las exportaciones.

Las relaciones entre las exportaciones de manufacturas y el producto manufacturero refuerzan las comprobaciones anteriores, pues señalan el grado aún escaso de apertura de los procesos regionales de industrialización considerados en su conjunto, lo que se refleja en la porción relativamente pequeña de su producción que se exporta.

En 1972, esa porción representaba 7% del producto manufacturero latinoamericano, mientras que en los países europeos esa relación fluctúa entre el 40 y el 50%, lo mismo que en el Japón y Canadá.

Todas las comprobaciones anteriores no hacen sino reafirmar un hecho conocido: que la industrialización de la región se apoyó, para su desarrollo, en la sustitución de importaciones y la demanda interna, sin que los mercados exteriores desempeñaran un papel significativo. Sólo en los últimos años se concretó un decidido impulso de abrir el proceso industrial hacia el exterior, esfuerzo que, en una u otra medida, se llevó a cabo en todos los países de la región.

La magnitud de los aumentos registrados en estos últimos años, particularmente en 1972 y 1973, y el hecho de que buena parte de ellos se haya producido en sectores de gran dinamismo, insinúan que esta vía de desarrollo es ya una realidad para varios países de la región, en particular los mayores.

Ello es así aun habida cuenta del hecho de que las exportaciones todavía son, en términos generales, una proporción más bien reducida de las producciones, aunque en determinados sectores —industria de la celulosa en Chile, las industrias maquiladoras en México, las de conservas de carne en la Argentina, las de cueros curtidos y manufacturas de cuero en la Argentina y el Uruguay, y algunos otros— adquieren una relevancia mucho mayor.

De las consideraciones relativas a las exportaciones de manufacturas se desprende que la evolución favorable de ellas estuvo ligada a los esfuerzos realizados por los países tanto en el ámbito interno, en los aspectos

¹⁷ Los términos de comparación no son estrictamente homogéneos: las proporciones para el mundo en general han sido calculadas con la citada definición basada en la CUCI. De haberse utilizado ella para la región, la proporción sería menor del 180% señalado y, en consecuencia, mayor la diferencia con las otras proporciones.

vinculados con la oferta, como en la búsqueda de mejores condiciones de acceso a los mercados importadores.

A este respecto, debe señalarse que, por diversas razones, los países de la región, con la excepción del Brasil, no han utilizado el Sistema General de Preferencias o lo han hecho en muy escasa medida.

Con relación a ese sistema, y aunque no es del caso enumerar aquí sus conocidas limitaciones, baste indicar que, además de la demora en la incorporación de los Estados Unidos, preocupa, entre otras disposiciones restrictivas, la falta de continuidad o permanencia que surge de algunas de sus normas operativas. Por otra parte, existe todavía un gran número de países, entre los que se cuentan algunos de la región, que no han dado los pasos previos necesarios para hacer uso del sistema.

2. LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION

El cuadro 11, presenta algunos elementos ilustrativos destinados a proporcionar un marco de referencia cuantitativo a las consideraciones que se efectúan posteriormente sobre el funcionamiento de los esquemas de integración.

Cuadro 11
ESQUEMAS REGIONALES DE INTEGRACION:
INFORMACION SOBRE PRODUCTO BRUTO
INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR,
1971 Y 1972

(En millones de dólares corrientes)

	<i>ALALC (1972)</i>	<i>MCCA (1971)</i>	<i>GRUPO ANDINO^a (1972)</i>	<i>CARIFTA/ CARICOM (1972)</i>
Producto bruto manufacturero (a precios de mercado)	37 298 ^b	1 007	5 423 ^b	473
Exportaciones totales al mundo	13 985	1 107	3 210	1 156
Exportaciones intrazonales	1 578	276	154	121
Exportaciones intrazonales de manufacturas ^c	738	248	75 ^d	56 ^d

Fuente: CEPAL, a base de anuarios de comercio exterior y publicaciones de la ALALC.

^aNo incluye Venezuela.

^bAl costo de los factores y en millones de dólares de 1960.

^cProductos manufacturados según definición adoptada. (Véase la nota 15.)

^dEstimaciones.

Se hizo referencia anteriormente a las dificultades experimentadas por los dos esquemas de integración más antiguos en la región, el MCCA y la ALALC, entre los últimos años del decenio de 1960 y los primeros del de 1970.

Ambos esquemas desembocaron en esa situación después de cumplir trayectorias muy disímiles.

El MCCA cumplió una primera etapa en que se registraron progresos sostenidos, se aceleró el ritmo de desarrollo económico y, particularmente, se influyó decisivamente en las transformaciones operadas.

Algunos indicadores económicos básicos referidos al período 1960-1970 bastan para comprobarlo:

- i) El comercio intrarregional aumentó del 6 al 25% del comercio total. La relación para 1971 (véase nuevamente el cuadro 11) es también de ese orden;
- ii) La porción del abastecimiento regional de manufacturas atendidas con importaciones desde la misma región pasó de menos de 2% a casi 10%.
- iii) La participación de las exportaciones en el valor bruto de la producción industrial se elevó del 2 al 14%.

Para mayor abundamiento cabe señalar que, según estimaciones,¹⁸ es posible atribuir una cuarta parte del incremento del producto entre 1962 y 1968 al efecto del mercado regional, cuyo intercambio estaba constituido en su casi totalidad por productos industriales.

En suma, en los primeros años de funcionamiento del MCCA el sector industrial adquirió un dinamismo que hasta entonces no había conocido ninguno de sus países miembros, gracias al proceso de sustitución de importaciones extrarregionales.

Es de interés señalar que durante ese decenio el comportamiento favorable de las exportaciones tradicionales hacia el resto del mundo constituyó un importante elemento de apoyo a la actividad económica, que facilitó la adopción de compromisos nacionales y la canalización de fondos públicos y privados hacia variadas actividades y programas de carácter regional.¹⁹

La mejora de la capacidad para importar fue paralela, entonces, con el proceso sustitutivo, recibiendo éste, en buena medida, efectos favorables de aquélla. Ni ésta ni otras condiciones que se dieron en el proceso centroamericano estuvieron presentes en la ALALC.

No correspondería aquí extenderse sobre las profundas diferencias que existieron desde la partida entre ambos esquemas, pero sí señalar algunas

¹⁸ Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1973, tomo I.

¹⁹ Véase *El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes* (E/CN.12/885).

que contribuyen a explicar las trayectorias disímiles a que se hacía referencia.

En los países centroamericanos había importantes elementos de homogeneidad, tanto en lo que hace a la dimensión de sus mercados como a su ubicación en las etapas de desarrollo industrial, y además, la decisión de ir hacia fórmulas más comprensorias, facilitadas posiblemente por las circunstancias anotadas.

En cambio en la ALALC, constituida por países de muy diversas potencialidades y en etapas muy diferentes de desarrollo industrial, las fórmulas de integración explícitamente aceptadas no fueron más allá de asegurar una liberación gradual del mercado, que se lograría mediante negociaciones anuales y se perfeccionaría en un plazo de doce años.

La acción combinada de todos estos factores, junto con la de otros que no corresponde detallar aquí, explica por qué al surgir serias dificultades en ambos esquemas, el proceso cumplido por la ALALC podrá considerarse, en términos generales, como de menor influencia en la industrialización que el del MCCA, en sus respectivas zonas.

La relación entre el comercio intrazonal y global de los países de la ALALC fluctúa entre el 11% y el 12% en el caso de las exportaciones, según puede verse en el cuadro 11. A ello se llegó a finales del decenio de 1960, después de haber partido de niveles similares a los registrados en el MCCA, es decir, más o menos 6%.

A partir de ese momento la relación se estabiliza y aun descende ligeramente. Ahora bien: ¿cuál es el significado real, en lo que se refiere a la influencia en los respectivos procesos de industrialización, de los intercambios de manufacturas que tienen lugar en ambos sistemas?

Como era previsible dada la etapa del proceso de industrialización, en que se halla Centroamérica, las exportaciones intrazonales centroamericanas contienen una gran proporción (de más o menos 45%) de bienes de las industrias tradicionales y el resto de las manufacturas, aun cuando proviene de industrias productivas de bienes intermedios y metalme-cánicas, está integrado más bien por productos con escaso grado de elaboración.

Sin embargo, este intercambio significó, al iniciarse el programa de integración, que la débil capacidad productiva de cada uno de los países centroamericanos pudiera utilizarse en mayor grado, aprovechándose así mejor las economías de escala, aunque no cabía esperar que en período tan breve se produjera una gran diversificación en el proceso sustitutivo.

Los esfuerzos por crear instrumentos que encauzaran el proceso dentro de ciertas líneas no tuvieron mayores resultados: bajo el régimen de industrias de integración por ejemplo, sólo pudieron instalarse tres fábricas.

Los elementos que tuvieron verdadero influjo fueron el libre comercio y el arancel externo común, en el marco regional, y los incentivos a la industria en el ámbito nacional; estos últimos no siempre estuvieron en armonía con el interés regional.

Es posible concluir entonces que el principal efecto del mercado común parece haber sido el fortalecimiento de las industrias instaladas que producen manufacturas tradicionales, entre las cuales se destacan la textil y la de confecciones.

En el caso de la ALALC, aunque las exportaciones industriales aumentaron a una velocidad mucho menor que en el MCCA, entre otras razones por haber partido de un nivel más alto, se acentuó el predominio en favor de las manufacturas provenientes de las industrias generalmente denominadas dinámicas.²⁰

En 1972, éstas llegaban a representar el 83% del total de las exportaciones industriales, proporción que se compara favorablemente con la de 52% correspondiente a 1961.

El dinamismo del intercambio manufacturero en la ALALC también queda de manifiesto al comprobarse que las exportaciones industriales aumentaron allí, considerando el período 1961-1972, a mayor velocidad que las exportaciones de productos industriales al resto del mundo y las de productos no industriales a la Zona.

Con todo, no debe perderse de vista que se trata aún de magnitudes más bien reducidas en relación con el monto del comercio. En 1972, de las exportaciones intrazonales —1 600 millones de dólares que representaban el 12 a 13% del valor de las exportaciones totales— sólo alrededor de 740 millones de dólares correspondían a productos manufacturados (véase nuevamente el cuadro 11).

De la comparación de estas magnitudes de comercio con las cifras estimativas de producción, surge una primera impresión más bien negativa sobre la incidencia del intercambio canalizado por la ALALC en las estructuras productivas correspondientes.

En el MCCA dicha relación alcanzaba a más o menos 14%; en el conjunto de los países de la ALALC se mueve en torno al 1%. Si se examina el problema en relación con determinados sectores en los cuales la exportación ha sido más activa, la relación se eleva apreciablemente, pero sin llegar a niveles que permitan afirmar la existencia de una influencia significativa.

Sólo es posible identificar efectos de esas proporciones si se examina el problema a un nivel más desagregado aún. Tal es el caso de la rama de las máquinas de oficina²¹ en los tres países más grandes de la ALALC; en ella

²⁰ Se han considerado como industrias dinámicas a las que producen principalmente bienes intermedios, a las del sector metalmecánico y a las llamadas "industrias diversas", esto es, respectivamente, las que corresponden a las agrupaciones 27 y 30 a 33, 34 a 38 y 28 y 39, de la *Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas* (CIIU), Revisión 1.

²¹ El intercambio se lleva a cabo en el marco de uno de los acuerdos de complementación firmados en la ALALC. Se trata, probablemente del instrumento de esta naturaleza que ha tenido efectos más importantes, aunque limitados a los tres países mayores, que son los firmantes de dicho acuerdo.

sí se advierten efectos como los buscados al pactarse la ampliación de los mercados.

En buena parte de esa industria, como consecuencia de los arreglos efectuados, tuvo lugar un proceso de especialización productiva entre los países, con el consiguiente ahorro de inversiones y reducción de los costos; en algunos casos, este proceso se facilitó por tratarse de empresas con inversiones en todos los países interesados.

Otro de los sectores en los que resulta fácil identificar el efecto de la ALALC es el de las partes y piezas de la industria automotriz. Se registró en él un activo intercambio apoyado en los mecanismos de la Asociación, en el que participaron fundamentalmente países del sur y México y que llegó a movilizar exportaciones por unos 15 millones de dólares, aproximadamente.

En general, los efectos más visibles tuvieron relación con las industrias metalmeccánicas, cuyas exportaciones mostraron gran dinamismo; el mercado zonal adquirió proporciones de importancia para países como la Argentina y el Brasil, de cuyas exportaciones metalmeccánicas absorbió, respectivamente, más o menos 90 y 50% en 1972.

No obstante, las informaciones e indicios de que se dispuso no permiten afirmar que tales exportaciones, dada su magnitud absoluta, hayan influido decisivamente en el patrón de desarrollo del importante sector metalmeccánico, salvo en algunas ramas, como es el caso señalado de las máquinas de oficina.

En síntesis, los resultados del proceso de la ALALC podrían expresarse así:

i) La apertura y ampliación de mercados impulsó una corriente cada vez mayor de exportaciones "nuevas", en su mayor parte de los sectores metalmeccánicos;

ii) En las exportaciones nuevas o incrementadas han participado en gran medida los países de mayor desarrollo, a los que podría agregarse Chile, con sus exportaciones de productos celulósicos;

iii) A pesar de esas tendencias favorables, la comparación de los montos exportados con los valores de producción, junto con otros indicios, permite inferir que aquéllas no han alcanzado a conformar nuevas pautas de desarrollo industrial en sectores amplios de la industria. Sólo en franjas muy limitadas es dable advertir ese tipo de efectos;

iv) Las empresas transnacionales parecen haber aprovechado activamente las oportunidades del mercado ampliado, especialmente las derivadas de los acuerdos de complementación, proveyendo en muchos casos el marco operativo necesario.

Es en cierto modo natural que la participación más activa haya correspondido a los países con mayor potencialidad industrial, dadas las modalidades que han caracterizado el proceso de la ALALC.

Es sobradamente conocido su enfoque "comercialista" y lo infructuoso de los esfuerzos para introducir en él elementos de "intencionalidad", que

podrían orientar y acelerar el proceso, tal como sería el caso de una programación industrial con las características y alcances adecuados.

Los resultados del proceso —aun cuando en muchos casos su evaluación se efectúe en forma muy simplista y atendiendo casi exclusivamente al signo de las corrientes comerciales— fueron juzgados insatisfactorios por varios de los países participantes, de lo que ha resultado una renuencia generalizada a seguir liberalizando el comercio sobre bases multilaterales.²²

Algo parecido sucedió en el MCCA. Las dificultades que afronta se vinculan en buena medida al distinto grado de participación de sus integrantes en el proceso, en el que las ventajas iniciales, en cuanto a tamaño de mercado y aparato productivo, estaban a favor de El Salvador y Guatemala.

Tal como se señaló, hubo allí insuficiencia de los instrumentos adicionales al libre comercio y al arancel común que se elaboraron. Es posible también que la falta de concertación a nivel regional de las acciones para atraer la inversión extranjera, haya desembocado en una actuación no siempre conveniente para los intereses zonales por parte de algunas de las empresas así establecidas.

Pero por sobre todas estas cosas, parecería que, en lo que se refiere a los factores de orden económico, fue la ausencia de una política industrial con mecanismos adecuados para acelerar y equilibrar el desarrollo industrial de la región, el elemento determinante de la crisis del sistema.

Con todo, gracias al funcionamiento del esquema, los países alcanzaron un alto grado de interdependencia y ampliaron su capacidad de producción industrial, en una medida que difícilmente hubieran alcanzado sin la integración.

Como medio de superar esta crisis está en curso un proceso de reestructuración del MCCA. Es posible que de allí surja una segunda etapa, en la que, además de consolidarse los avances efectuados, se haga mayor uso de la programación industrial y se acentúe la implantación de ciertas industrias básicas y de otras orientadas hacia la exportación al mercado mundial y basadas en recursos naturales de la zona (aluminio, níquel y celulosa, entre otros).

En este orden de ideas, se estima que al trazar nuevos caminos para la integración, no podría pasarse por alto la posible necesidad de ensanchar la base de sustentación del esquema dado que las dimensiones del MCCA, aun suponiendo una aceleración rápida en el crecimiento de sus economías, podría resultar insuficiente en un futuro no muy lejano.

La decisión de avanzar más rápidamente hacia la integración de sus economías y de crear las condiciones para una participación más equili-

²² Las negociaciones multilaterales de desgravación del comercio están prácticamente paralizadas desde 1970. Sólo los acuerdos de complementación, en los que participan fundamentalmente los países mayores, han mostrado dinamismo.

brada con los países de mayor desarrollo en el seno de la ALALC, hizo que varios países medianos y pequeños suscribieran el Acuerdo de Cartagena.

El Grupo Andino se apoya básicamente en la programación industrial, que puede revestir dos formas: los programas sectoriales de desarrollo industrial, para los que se han reservado los productos de los sectores industriales más dinámicos, y los programas de racionalización, que se aplicarán a la industria existente.

Aunque en ninguno de los dos casos se ha llegado aún al plano de las realizaciones concretas, en el de la programación sectorial se han registrado avances de gran interés, habiéndose aprobado un programa sobre la industria metalmeccánica. Se estudia uno nuevo sobre el mismo sector, que posibilitaría la participación de Venezuela, que adhirió recientemente al Acuerdo.

El programa aprobado, cuyas asignaciones están ya en vías de implementación, constituye seguramente la primera experiencia de planificación comunitaria de la industria,²³ pero sólo después de algunos años de operación podrá evaluarse su efecto en el desarrollo industrial de los países participantes.

El grado de autoabastecimiento previsto por este programa para 1980 es más bien moderado: 35%. Es posible que nuevos programas eleven sustancialmente esta cifra, pero aun así quedaría margen para considerar la posibilidad de que el proceso pudiese continuar sobre bases más amplias, quizás con la participación de otros países de la ALALC.

En materia de intercambio subregional, cabe destacar que las exportaciones han crecido con rapidez: de 86 millones de dólares en 1969 a 154 millones en 1972 (véase nuevamente el cuadro 11), estimándose que alcanzaron a 200 millones de dólares en 1973.

Las manufacturas representan aproximadamente la mitad de las exportaciones totales a la subregión: en 1972 fueron de 70 a 80 millones de dólares. La proporción es similar a la de la ALALC, pero aplicable a magnitudes mucho más reducidas. Asimismo, y a pesar de que no se dispone de información completa, parecería que el grado de elaboración de lo exportado es, en general, menor que el prevaleciente en las exportaciones de la ALALC.

Se trata, en todo caso, de un intercambio incipiente, factor que unido a la no iniciación de los programas, ha determinado que hasta el momento no hayan podido advertirse influencias significativas del sistema en las estructuras productivas de la subregión.

Parece evidente que las transformaciones que se busca introducir en dichas estructuras están muy ligadas al futuro de la programación. Es por

²³ Germánico Salgado, *La integración económica de países en desarrollo y la función de una planificación industrial conjunta* (E/AC.54/L.64), Comité de Planificación de Desarrollo, décimo período de sesiones, (Viena 25 de marzo al 5 de abril de 1974) y Grupo de Trabajo sobre Industrialización y Desarrollo (Nueva York, 4 a 8 de febrero de 1974).

ello que no deja de causar preocupación la lentitud de este proceso, así como las dificultades surgidas en torno a la interpretación del alcance de las disposiciones sobre régimen común de tratamiento a capitales extranjeros (Decisión 24), ya que ésta y otras medidas tendientes a la armonización y coordinación de políticas son bases que sustentan el proceso de programación.

Lo anterior merece destacarse, ya que los primeros indicios de la aparición de un nuevo ordenamiento de las relaciones económicas internacionales confiere a estas posibilidades no utilizadas una nota de urgencia a fin de mejorar las posiciones de negociación frente a los grandes centros industriales.

En relación con esa capacidad negociadora de los esquemas de integración, cabe destacar que, en un plano general de muy relativo avance, en el Grupo Andino pueden anotarse algunos progresos, superiores a los del MCCA; en la ALALC, en cambio, casi no se registra utilización alguna de esas posibilidades.

La CARIFTA/CARICOM, como el Grupo Andino, lleva pocos años de operación. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de su comercio parece haber sido algo más dinámico: en 1972 (véase nuevamente el cuadro 11), las exportaciones intrazonales habían superado los 120 millones de dólares, frente a 54 millones en 1968.

Una estimación muy preliminar reflejada en el mencionado cuadro 11 indicaba que ese mismo año, las exportaciones intrazonales industriales de la CARIFTA/CARICOM eran de unos 56 millones de dólares, esto es, cerca de la mitad de las exportaciones intrazonales totales.

También aquí, en atención al tiempo transcurrido, es explicable que no se hayan producido modificaciones de fondo en las estructuras productivas involucradas: sin embargo, es posible afirmar que el intercambio propiciado por el libre comercio ayudó a mantener la expansión del sector industrial de esa zona y proporcionó oportunidad de utilizar las capacidades ociosas. Hasta 1973 no se sabía del establecimiento de nuevas industrias de integración.

Es previsible que con la evolución de la CARIFTA hacia las formas de un mercado común (CARICOM), se pongan en funcionamiento mecanismos adicionales a los de promoción comercial, más explícita y directamente vinculados a la obtención de un desarrollo creciente y equilibrado.

Están así echadas las bases para una nueva etapa de integración, que se llevaría a cabo sobre bases más firmes y con objetivos de mayor alcance, de manera que puedan superarse los logros promisorios, pero más bien moderados de la que acaba de cumplirse.

Este rápido balance de las realizaciones de los esquemas de integración en el campo industrial, permite formular las siguientes reflexiones:

i) La influencia de los esquemas de integración en los respectivos procesos nacionales de industrialización puede calificarse de limitada, en

relación con las responsabilidades que se asignaron a esa vía de desarrollo en materia de aceleración del desarrollo industrial y alivio del estrangulamiento externo.

ii) La afirmación anterior tiene alcances distintos, según el esquema de que se trate: es aplicable plenamente a la ALALC y, con importantes reservas, al MCCA. En los casos del Acuerdo de Cartagena y la CARIFTA/CARICOM, la limitación está relacionada fundamentalmente con el breve período de operación de ambos;

iii) En la ALALC y el MCCA la limitación de los resultados se vincula al tipo y alcance de los compromisos de integración adoptados. Al centrar la acción en los mecanismos de carácter comercial, no fue posible sobrepasar determinado punto, y tendió a agotarse más o menos tempranamente el dinamismo inicial, sin que se produjeran las profundas transformaciones esperadas;

iv) Ello no significa, sin embargo, que no se hayan registrado logros positivos en la primera etapa. Los países del MCCA, por ejemplo, cumplieron asociadamente una primera etapa de sustitución de importaciones, en condiciones que difícilmente hubieran podido reproducir de haber actuado aisladamente;

v) Las dificultades que tendieron a paralizar los procesos, respondieron en gran medida a las insatisfacciones producidas por la participación desequilibrada en ellos de los diversos países. Los mecanismos utilizados no pudieron impedir la tendencia a la concentración de los beneficios del proceso —aun cuando hayan sido escasos— en los países de mayor potencialidad industrial;

vi) Aun para estos estímulos, la participación predominante de las empresas transnacionales en buena parte del intercambio propiciado por la ampliación de mercados, plantea una interrogante sobre la medida en que los respectivos países aprovecharon los beneficios;

vii) Las deficiencias anotadas y los escasos resultados obtenidos no invalidan las grandes tesis en que se apoyó la integración. Obligan, sí, a introducir las correcciones y reorientaciones del caso, de manera que puedan lograrse los objetivos perseguidos;

viii) Se estima que la introducción en los esquemas de elementos o mecanismos dirigidos a conducir el proceso de integración industrial de acuerdo con objetivos predeterminados, haría posible asegurar el mantenimiento de cierto equilibrio en la repartición de beneficios, en una perspectiva dinámica de aceleración del desarrollo, elementos o mecanismos que podrían ser parte integrante de acciones concertadas entre países.

Capítulo IV

INVESTIGACION, DESARROLLO EXPERIMENTAL E INNOVACION TECNOLOGICA

A medida que ha avanzado el proceso de industrialización en América Latina se ha hecho más manifiesta la tendencia hacia una dependencia tecnológica cada vez mayor. Expresiones de esta tendencia, y motivo de preocupación, han sido las repercusiones sobre el balance de pagos, las restricciones al acceso de las manufacturas latinoamericanas al mercado mundial, la multiplicación de las filiales de empresas transnacionales en la región, y el temor a que las modalidades de transferencia de la tecnología signifiquen la perpetuación de esta dependencia, por inhibir la innovación autóctona. Además, se multiplican las manifestaciones que señalan que "la utilización de las tecnologías avanzadas, sin las imprescindibles adaptaciones y los necesarios cambios estructurales de carácter socioeconómico, puede incidir desfavorablemente sobre el desarrollo, propiciando, en particular, la concentración del ingreso y del desempleo".²⁴

Al examinar lo que la región ha avanzado en los últimos años hacia una mayor autonomía en las decisiones tecnológicas que afectan o corresponden al sector industrial, es posible establecer la distribución convencional entre las actividades de las empresas e instituciones y su función dentro del proceso de investigación, desarrollo experimental e innovación tecnológica, de una parte, y la acción gubernamental en materia de política e instrumentos institucionales y legales adoptados, de otra. Esta acción se intenta examinar aquí mediante un análisis de la legislación adoptada en materia de tecnología industrial y su transferencia. Cabría agregar que otro aspecto importante del tema tiene que ver con la planificación tecnológica e industrial y su integración en la formulación de los planes de desarrollo global. Este aspecto se analiza, entre otros, en la documentación preparada para la Reunión sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo en América Latina, que se realizó en México D.F. en diciembre de 1974. En síntesis, este capítulo trata de evocar algunos aspectos que caracterizan las relaciones entre tecnología, industrialización y desarrollo, e interpretar, a la luz de estas consideraciones, los principales acontecimientos registrados en los tres primeros años del decenio de 1970.

²⁴ Resolución 322 (XV) de la CEPAL, relativa a la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo.

1. INNOVACION INDUSTRIAL Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

a) Transferencia

Es notorio que la tecnología necesaria para la industrialización latinoamericana proviene en muy alta medida de empresas de países industrializados. Como la tecnología se transfiere a través de distintas modalidades de transacción o cooperación entre empresas, se puede distinguir de partida y a fin de ilustrar los problemas que plantea la transferencia tecnológica, entre tecnología explícita e implícita. Tecnología explícita es la que se transmite sujeta a licencias de fabricación o contratos de asistencia técnica. Tecnología implícita, en cambio, es la que se transmite a través de modalidades de transacciones empresariales más amplias, e incluye la tecnología incorporada al sistema productivo mediante la inversión extranjera directa, la importación de instalaciones y equipos industriales, la práctica de la subcontratación internacional y la administración fiduciaria de empresas.

Puede estimarse que los pagos de la región por conceptos de tecnología explícita, que en gran parte se originan en el sector industrial manufacturero, ascendieron a 500 millones de dólares anuales al comienzo del decenio de 1970.

Esta cifra, por cierto, ilustra sólo en parte la magnitud de los efectos en el balance de pagos de la tecnología que importa la región. Mayor motivo de preocupación relativo a este efecto constituye el hecho de que las remesas por concepto de regalías y asistencia técnica crecieron en el decenio de 1960 a un ritmo elevado y que en el presente no hay indicios de cambio de esta tendencia. En términos de desarrollo económico y social, la situación es tanto o más crítica debido a las condiciones de comercialización de la tecnología y la debilidad de las actividades nacionales de investigación y desarrollo experimental.

El principal proveedor de tecnología de la región sigue siendo los Estados Unidos y, en segundo lugar, figuran las otras potencias industriales occidentales, lo que por cierto refleja la orientación general de las relaciones económicas internacionales. En el Brasil se aprecia en los últimos años cierta declinación de la importancia de los Estados Unidos y, en cambio, el surgimiento de países como Alemania Federal y Japón.

En algunos países latinoamericanos se observa además la aparición de cierta influencia tecnológica, principalmente en forma de suministros de maquinarias y de asistencia técnica, de los países socialistas. Esta manifestación podría responder en alguna medida a la preocupación de América Latina por diversificar sus fuentes de tecnología. Sin embargo, el volumen de las transferencias desde los países socialistas no es importante frente al conjunto de la tecnología importada por la región.

b) Innovación tecnológica en la industria

Un factor decisivo para que la región logre mayor autonomía en materia de tecnología industrial constituye el desarrollo de la actividad innovadora nacional, tanto en el seno de las empresas como en las instituciones de investigación tecnológica.

Esta actividad y su explotación en forma de innovaciones industriales compatibles con los objetivos de desarrollo general de los países, permitirían adquirir tecnología externa en mejores condiciones y en forma más selectiva así como pasar gradualmente a su sustitución y complementación.

Los datos fragmentarios disponibles sobre la actividad de las empresas en la región señalan que las actividades de investigación y desarrollo experimental están relativamente difundidas en los países que han alcanzado cierta diversificación y potencialidad industrial. Sin embargo, su intensidad es bastante inferior a la que se registra en las empresas de los países industrializados; tampoco logra innovar verdaderamente en respuesta a los problemas más candentes de las economías latinoamericanas: desempleo, concentración del ingreso y tamaño de los mercados accesibles. La postergación que han sufrido los sectores típicamente generadores de tecnología en la industrialización latinoamericana (la fabricación de equipos industriales, la petroquímica y la electrónica), es una de las razones de tal situación. Otra es la falta de incentivos sostenidos en la región para ingeniería nacional relacionada con procesos e instalaciones industriales, tanto en lo que respecta a las firmas de ingeniería como a los departamentos de estudios y proyectos de las corporaciones de fomento, empresas y servicios públicos.

c) Los institutos de investigación y la industria

Uno de los mayores obstáculos que enfrenta el proceso de investigación, desarrollo experimental e innovación en América Latina consiste en la dificultad de establecer relaciones de trabajo regulares con la industria, que experimentan los institutos de investigación tecnológica.

Este enlace es de capital importancia para que los institutos puedan cumplir con la función original para la cual fueron creados, que consiste en imprimir a la industrialización características más acordes con los objetivos de los planes de desarrollo económico y social.

Existe la convicción de que este enlace no es fácil de efectuar porque la resistencia a él tiene en parte raíces estructurales, lo que se manifiesta, por ejemplo, en ciertas actitudes no del todo favorables de las industrias hacia la actividad nacional de investigación y desarrollo experimental.

Por otra parte, esta resistencia constituye también un desafío a los institutos de investigación, que deberán avanzar paulatinamente hacia la superación de esa rigidez estructural. Para lograrlo, los institutos necesitan el continuado respaldo de las autoridades de gobierno, en el marco de políticas industriales y tecnológicas coordinadas.

En los últimos años ha habido algunos indicios de que se está produciendo una paulatina mejora en tal sentido.

Cabría mencionar al respecto el aumento del porcentaje de investigaciones autofinanciadas mediante contratos; la aplicación de estímulos para asegurar una mayor estabilidad de los investigadores en sus cargos y otras medidas destinadas a aumentar la eficiencia de los institutos; estudios de reorganización de los consejos administrativos y directivos con miras a integrar personalidades del sector empresarial; evaluación de la función económica que corresponde a los institutos dentro de la comunidad nacional y compatibilidad de los programas con esta función, y por último, una mayor preocupación por identificar en el terreno las necesidades científicas y tecnológicas de la industria con miras a acciones de promoción.

Las autoridades públicas, por su parte, han seguido perfeccionando los instrumentos destinados a coordinar y orientar mejor las actividades de las muchas instituciones que realizan investigaciones científicas y tecnológicas, incluidos los servicios industriales.

2. LA ACCION GUBERNAMENTAL

En América Latina, como en la generalidad de los países industrializados, el cambio tecnológico ha sido tradicionalmente un factor autónomo en el desarrollo industrial y global. Una serie de manifestaciones negativas de este cambio en la vida de los pueblos han llamado la atención pública sobre la necesidad de una evaluación tecnológica y de una intervención estatal reguladora.

En el orden regional e internacional, la UNCTAD III y la Conferencia sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología a América Latina (CACTAL) han señalado rumbos y sugerido medidas concretas, y lo mismo han hecho trabajos patrocinados por varios organismos internacionales e intergubernamentales en materia de transferencia de tecnología. Como consecuencia, un número creciente de países latinoamericanos ha adoptado, en el período transcurrido del decenio de 1970, legislaciones y programas que van desde la adopción de medidas aisladas para regular la transferencia de tecnología, hasta la promulgación y ejecución de planes específicos de desarrollo tecnológico industrial.

El examen de estas leyes y decretos permite distinguir tres fases sucesivas de perfeccionamiento.

a) La regulación de la transferencia de tecnología

La primera fase la ilustran las disposiciones tomadas, a comienzos del decenio de 1970, por Colombia y Chile en relación con los comités de regalías ya existentes, así como la Decisión N° 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena relativa al tratamiento de los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

Respaldados por la decisión N° 24, tanto Colombia como Chile sentaron las bases legales para evaluar los contratos de transferencia con miras a disminuir el costo implícito en la sobrefacturación de suministros atados, y reducir el alcance de las cláusulas restrictivas respecto al origen de los insumos y a las posibilidades de exportación.

A juzgar por la experiencia colombiana, las gestiones realizadas permitieron reducir en un corto tiempo los abusos derivados de los contratos de transferencia. Sin embargo, los mecanismos mencionados adolecieron de algunos defectos importantes. En primer lugar, la atención se centró en los efectos de las transferencias sobre el balance de pagos, en desmedro de la calidad de las prestaciones tecnológicas. Luego, no se disponía en aquella época de mecanismos de información adecuados para descubrir los casos de sobrefacturación —en vista de lo cual la Decisión N° 24 compromete a los países a intercambiar información— y tampoco se asistía a las empresas locales en la búsqueda de tecnologías optativas y sus fuentes. Por último, no se contaba todavía con instrumentos que permitieran vincular o condicionar la transferencia al uso de la capacidad de investigación y desarrollo experimental nacional.

b) La vinculación de la transferencia a la investigación tecnológica

La segunda fase, que se caracteriza precisamente por la aplicación de instrumentos que permitan orientar al menos parte de las necesidades tecnológicas de la industria hacia el sistema de investigación y desarrollo experimental nacional, la ilustran las legislaciones adoptadas por Argentina y México entre 1971 y 1972. Ambas legislaciones contienen disposiciones similares a las de los citados países andinos, pero además establecen vínculos orgánicos con los organismos competentes en materia de tecnología industrial nacional, que en la Argentina es el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y en México el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En los primeros catorce meses de funcionamiento del Registro para la Transferencia de Tecnología en la Secretaría de Industria de México, en este país se evaluaron más de 800 contratos desde el punto de vista legal, económico y técnico. Más de un tercio de los contratos fueron rechazados, aunque se concedió a las empresas afectadas la posibilidad de adecuarlas a las disposiciones vigentes. Si bien estas cifras dan una idea de la magnitud de la labor desarrollada por el Registro en sus inicios, no se dispone aún de indicadores que permitan apreciar el efecto de ella en la utilización de la capacidad tecnológica nacional. Y lo mismo puede decirse respecto de la Argentina.

c) Hacia la integración de las políticas industrial y tecnológica

La tercera fase de la acción legislativa que apunta a una formulación integrada de las políticas tecnológica e industrial y abarca tanto la

regulación de la transferencia externa como el fomento de la investigación, desarrollo experimental e innovación autóctona, se ilustra mediante algunas medidas adoptadas por el Brasil y la Decisión N° 84 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

En el Brasil se decretó en 1972 la creación de la Secretaría de Tecnología Industrial en el Ministerio de Industria y Comercio. Dicha Secretaría tuvo una activa participación en la formulación de objetivos a mediano plazo de desarrollo tecnológico industrial y en la elaboración de un detallado programa bienal, entretanto en plena ejecución, que tiene en cuenta las necesidades de la industria brasileña y los objetivos generales de desarrollo económico y social del país. Este plan de desarrollo tecnológico industrial y el programa bienal forman parte del plan general de desarrollo científico y tecnológico del país, lo que muestra el alto grado de coherencia alcanzado por el proceso de planificación de las políticas que lo implementan. La regulación de la transferencia de tecnología y la orientación de las necesidades industriales hacia fuentes internas corresponde al Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI), creado en 1970 y colocado posteriormente bajo la vigilancia de la Secretaría de Tecnología Industrial.

La Decisión N° 84 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, adoptada a mediados de 1974, trata de las bases de una política subregional de desarrollo tecnológico. Constituye en la materia un importante complemento de la Decisión N° 24. En esencia, la Decisión N° 84 busca convertir los mecanismos de control de transferencia tecnológica en instrumentos más ágiles de prospección y evaluación tecnológica, con el fin de obviar las deficiencias señaladas anteriormente. Los organismos nacionales competentes quedan encargados expresamente de prever y evaluar el efecto de las actividades tecnológicas en la ocupación de mano de obra y su contribución a los distintos planes de desarrollo nacional y subregional. La Decisión N° 84 prevé además la formulación y ejecución conjunta de proyectos andinos de investigación y desarrollo tecnológico y, con este fin, acuerda la creación de un fondo común de financiamiento que se constituirá cuando el plan subregional entre en su segunda fase de aplicación, hacia 1977.

Capítulo V

INDUSTRIALIZACION Y EDUCACION

La vinculación entre educación e industria o, mejor dicho entre educación y empresa industrial, es una de las formas que toma el problema general de la relación entre la educación y el mundo del trabajo. Su planteamiento ha sufrido cambios considerables que tienen que ver, esencialmente, con los ocurridos en la concepción del sistema educacional.

No se intenta aquí hacer una historia del problema, pues el objetivo de este capítulo es considerar solamente los cambios ocurridos desde comienzos del decenio de 1960. Aunque, ya habían comenzado, tímidamente y sólo en ciertos países, algunas de las transformaciones a que se aludirá más adelante, cuando en esa época se hablaba de educación se pensaba sobre todo en la educación formal impartida en la institución escolar tradicional. Dentro de ella existían mecanismos de formación profesional para el sector secundario, algunos relativamente antiguos (escuelas técnicas, vocacionales, etc.), pero que se consideraban parte menor de la educación formal propiamente dicha, si se los tomaba en cuenta. El aprendizaje en el trabajo casi no se consideraba una forma de educación. La educación técnica formal arrastraba todavía ciertas valuaciones provenientes de su origen, que fue una suerte de reformatorio ligado al sistema penal; esta idea de castigo perdura hasta nuestros días en muchas apreciaciones sobre su significado.

Las causas principales que concurren para cambiar considerablemente esa visión fueron las siguientes: por una parte, la comprobación de que existían muchísimos medios para educar a los seres humanos fuera del sistema formal (capacitación en el trabajo, actividades en otras organizaciones, etc.), y por otra, la creciente certeza de que los sistemas formales eran incapaces de satisfacer todas las exigencias de formación de recursos humanos y que de intentar hacerlo su financiamiento sería imposible. Ambas conclusiones se unieron para realizar el papel de la educación no formal en todas sus variedades y, en consecuencia, se procedió a un nuevo análisis de la educación profesional formal y de los aportes que pueden esperarse de ella.

El cambio de apreciación en cuanto al campo que debe abarcar el análisis de los sistemas educativos es paralelo y se explica en parte por la gran importancia que adquirió en América Latina, a comienzos del decenio de 1960, la idea de la planificación de los recursos humanos. Una serie de estudios parece demostrar que gran parte del crecimiento de los países desarrollados debe atribuirse a factores diferentes del capital y, en general, de los recursos físicos (lo que se ha llamado hipótesis del factor residual).

Al mismo tiempo, se puede demostrar fácilmente que la calificación de la mano de obra y su distribución en los países en desarrollo difieren mucho de aquellas que se observan en los más adelantados. Como cambiar esta situación es un proceso largo, nada más lógico que pensar en el planeamiento de los recursos humanos de modo que la cantidad y los tipos de formación existentes conduzcan a ofrecer mano de obra dotada de las calificaciones exigidas por el desarrollo futuro, determinadas sobre la base de diversas hipótesis.

Para hacerlo es necesario recordar una crítica que, justa o no, tiene mucho peso en América Latina: lo precario de la educación formal como preparación para la inserción en el trabajo manual. A medida que se acentúa la preocupación por el desarrollo económico y por el papel que la educación puede desempeñar en él, también adquiere relevancia la crítica de que la educación formal no prepara para el trabajo, sino para seguir educándose; reserva que, paradójicamente, muchas teorías pedagógicas considerarían el mejor elogio que se puede dirigir a un sistema educativo. Preocupaciones de este tipo habían llevado en muchos países, antes de 1960, a crear instituciones distintas del sistema formal, dependiente por lo general de ministerios que no eran los de educación, cuyos objetivos eran la formación y la capacitación directa de la mano de obra. En los años sesenta se crearon instituciones nuevas —Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI), Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP)— y las anteriores adquirieron importancia cada vez mayor.

Esta confluencia de preocupaciones diversas está lejos de ser perfecta. La enorme magnitud de la tarea que enfrentan los países latinoamericanos tiende a subrayar la necesidad de utilizar todos los instrumentos educativos disponibles formales e informales, pero es obvio que estos últimos son más difíciles de planificar que los primeros. Esta es una de las razones por las cuales los planes latinoamericanos toman en cuenta casi exclusivamente la educación formal. Puede considerarse que este vacío no es tan grave, ya que la formación de recursos humanos a través de la educación no formal responde a necesidades muy inmediatas y relativamente fáciles de determinar, porque dependen sobre todo de la demanda de las empresas. Por otra parte, la planificación de los recursos humanos se dirige, principalmente a los de alto nivel, lo que de hecho significa determinar las necesidades futuras de egresados universitarios. En todo caso, subsiste el problema de cómo incluir en la planificación la educación no formal en general y de determinar hasta qué punto las demandas de las empresas pueden ser indicador correcto de las futuras necesidades del desarrollo.

Esta concepción, esquematizada muy burdamente, rápidamente suscitó críticas, justamente por el ángulo que más promisorio parecía técnicamente: el de los recursos humanos. En primer lugar, en los países desarrollados se acumulan críticas relacionadas con la posibilidad y el sentido de determinar la oferta de mano de obra necesaria en el futuro, distribuida por calificaciones. En segundo lugar, esas dificultades son mucho mayores

en los países en desarrollo. En los países desarrollados la planificación puede basarse, y se basa, en la proyección de las tendencias existentes con muy ligeras modificaciones; evidentemente, las dificultades son mucho mayores cuando la exigencia básica es la modificación profunda de las tendencias existentes, como ocurre en América Latina. Una tercera cuestión, más de fondo todavía, gira alrededor de este problema: los modelos que se utilizan para planificar los recursos humanos se extraen de los países desarrollados; pero no existe una respuesta precisa al problema de qué parte de las cantidades y calidades de educación distribuidas en sus poblaciones es condición y qué parte es mero resultado del proceso de crecimiento económico.

Aunque estas consideraciones no eliminan todas las posibles justificaciones de la planificación de los recursos humanos, la cuestión central vuelve a ser la del papel de la educación general y el de la educación especializada. Aplicada al caso de la industria, significa preguntarse si es necesaria, y desde cuándo, una educación para la industria. Pero tal pregunta se formula desde la segunda mitad de los años sesenta hasta hoy en condiciones diferentes a las del pasado. A las críticas acerca de las inadecuaciones del sistema formal tradicional, ha seguido la revisión del significado de instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el SENAI, el SENATI, etc., y el papel que deben desempeñar. En esa revisión no puede dejar de plantearse, a su vez, el problema del papel de la empresa industrial en el proceso educativo que directamente le interesa. El sistema formal tradicional, los nuevos sistemas de formación y capacitación y la empresa industrial forman entonces los tres vértices de un triángulo. La cuestión es encontrar la forma más eficaz de vincularlos.

En el plano de las ideas, ha ido ganando aceptación cada vez más general la necesidad de educación básica universal que proporcione fundamentos para cualquier género de actividad futura, entre ellas la de seguir educándose. Más aún, tomando el modelo de los países desarrollados, se ha dado por sentado que tal educación no puede ni debe limitarse a cinco o seis años como en el pasado (lo que se llamaba educación primaria), sino a ocho o nueve (y por eso se habla de educación básica). Que una educación formal de esa duración sea básica parece indudable; pero universalizarla parece imposible en las condiciones de la inmensa mayoría de los países de América Latina, que están lejos de haber logrado universalizar los cinco o seis años de la vieja enseñanza primaria.

Algunos han esperado que uno de los efectos sociales de la industrialización fuese la expansión de la enseñanza básica o primaria universal. Sin embargo, no existe una clara correlación entre uno y otro fenómeno. El hecho no es tan sorprendente como puede parecer a primera vista. En primer término, la expansión de la escolaridad elemental hasta su universalización fue en los países desarrollados producto de causas políticas y religiosas mucho más que de causas económicas. Países pioneros en la industrialización, como el Reino Unido, la universalizaron tardíamente, en tanto que otros países europeos lo hicieron antes de lograr una industrialización

importante. La industrialización contribuyó en unos y otros a reforzar ese proceso, aunque difícilmente pueda considerarse su causa. En cambio en una etapa relativamente tardía contribuyó a expandir, primero lentamente y luego con rapidez cada vez mayor, la enseñanza media y, posteriormente, la superior. Las etapas de ese proceso han sido muy diferentes en América Latina.²⁵

El rasgo fundamental es que una política de universalización real de la enseñanza llamada básica se hace imposible. No es tanto que los recursos financieros no existan, sino que causas vinculadas a la estructura social de los países latinoamericanos tienden a concentrarlos de manera desmedida en la enseñanza media y superior. De ese modo, es posible observar hechos insólitos en la historia de las sociedades occidentales: países que enfrentan el problema de la masificación de las universidades cuando todavía grandes grupos de la población no pueden ingresar a la escuela primaria; países cuyas estadísticas parecen revelar una tremenda necesidad de mano de obra de alto nivel y que, sin embargo, sufren una constante "fuga de cerebros".

Es fácil comprender que el trasplante de las soluciones en boga en los países desarrollados es, en esas condiciones, un ejercicio al menos peligroso. Una consideración más atenta de la cuestión lleva, sin embargo, a percibir que las antinomias que enfrenta la mayoría de los países latinoamericanos no son fáciles de superar. Tómese el problema de cuándo debe comenzar la educación para la industria. Una solución, la de universalizar la educación básica, no es realista en cuanto a su pretensión de que ésta pueda universalizarse. Peor aún, el *currículum* concebido para los alumnos que estarán en el sistema durante ocho o nueve años hará más desfavorable que en el pasado la situación de los que se vean obligados a egresar luego de cinco o seis años de escolaridad.

Estas consideraciones pueden llevar a concluir que la mejor solución es comenzar mucho más temprano la educación específicamente dirigida al trabajo, concepción que existió durante mucho tiempo en los países desarrollados. Corresponde a la idea simple de que no vale la pena educar mucho tiempo para el trabajo manual, y a las presiones de las clases sociales que encuentran en su falta de relación con el trabajo manual uno de los signos que las distinguen.

Pero también corresponde a un estadio de la evolución industrial ya superado. Dejando de lado otras consideraciones, la industria moderna exige mano de obra capaz de adaptarse a cambios muy considerables que

²⁵ Sobre estos puntos, véase Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina*, (E/CN.12/924 e INST/S.7/L.1), documento presentado conjuntamente por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a la conferencia de ministros de educación y de ministros encargados del fomento de la ciencia y de la tecnología en relación con el desarrollo en América Latina y el Caribe, convocada por la UNESCO y realizada en Venezuela del 6 al 15 de diciembre de 1971.

se producen fatalmente a lo largo de la vida activa de los sujetos. Ahora bien, todas las investigaciones demuestran que la flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios es tanto más grande cuanto más amplia es la formación general y cuanto más tarde se inicia la especializada. Más aún, la preparación especializada que proporciona el sistema formal, no puede ser la formación para un oficio o para una tarea muy concreta, sino que debe tener un alto contenido de formación científica y técnica general que prepare para una gama de actividades. En otras palabras, un país que no proporciona una educación general relativamente prolongada y de buena calidad, se resigna de antemano, esté consciente o no de ello, a no contar en el futuro con la mano de obra necesaria para un proceso de industrialización que alcance cierta profundidad.

Este dilema no tiene una solución general; todas las que pueden proponerse dependen de un atento examen de la situación de los diferentes países y, probablemente terminen por establecer etapas de universalización efectiva de escolaridades generales mínimas, cuyos años irán aumentando, y por injertar en cada una de ellas, planes razonables de formación profesional. Tanto respecto de la educación general como de la profesional no hay soluciones válidas para todos los países de la región; a lo más existen ciertas orientaciones generales, ciertas *desiderata* a las cuales es posible acercarse, pero sólo con adecuada conciencia de las dificultades que se enfrentan.

Parece indispensable una formación básica regular, verdaderamente universalizada y que en cierta medida sea completa en sí, por razones vinculadas tanto a los derechos humanos como a la disponibilidad de mano de obra con un mínimo de calificación para cualquier género de actividad en una sociedad que se propone el desarrollo. La determinación de los lapsos, etapas, contenidos y métodos de esa formación, dependerá de la situación de los países, de los objetivos que se propongan, etc. Conviene anotar, sin embargo, que muchos de los objetivos adoptados por la Estrategia Internacional de Desarrollo no son alcanzables sin la universalización de la educación primaria o básica: el desempleo generalizado recae sobre todo en los analfabetos o los menos educados, el gasto público en educación primaria es el único que ha demostrado claramente tener cierta influencia en una mejor distribución del ingreso, etc.

En la mayoría de los países de América Latina la distribución de la educación es hoy más desigual todavía que la del ingreso, lo que da cierta idea acerca de las expectativas de que la educación pueda contribuir a mejorar la distribución del ingreso. Por las razones ya señaladas, no cabe pensar en una mano de obra industrial que no tenga estudios formales de cierta extensión, y de hecho no los tiene.

En la práctica, aunque el problema de la formación se diversifica enormemente según las ramas de actividad, tipos de empresa, etc., es posible distinguir tres niveles: operarios (o ejecutores, si se quiere); supervisores, técnicos, capataces y jefes de equipos (que se hallan en una categoría intermedia), e ingenieros. Para los primeros, una enseñanza

básica como la descrita, complementada con la formación impartida en las instituciones especiales mencionadas o en la empresa misma, plantea algunos problemas que se señalarán más adelante, pero envuelve menos dificultades que la cuestión que parece esencial en América Latina: la formación de los mandos medios.

Una parte de ellos ha pasado por la enseñanza media, pero las estadísticas muestran que la enseñanza profesional de nivel medio es la menos frecuentada de las ramas educativas de ese nivel. Además, se la mira como una forma inferior de la educación, y el que ingresa a ella lo hace generalmente porque ha fracasado en la enseñanza media general, porque carece de las condiciones económicas necesarias para seguirla o por causas análogas, pero tanto él como su familia están conscientes de que la otra forma de enseñanza corresponde mucho más a sus aspiraciones.

Estos dos fenómenos son, dentro del sistema educativo, la expresión de un fenómeno mucho más profundo: el menosprecio de la sociedad por el trabajo manual. Más aún, la única educación que se percibe como verdaderamente tal es la que permite eludirlo.

Si un sistema de valores como éste se mantiene, es porque en gran medida responde a la realidad de las posibilidades ocupacionales. Aunque es común criticar la enseñanza media general porque no prepara para nada, numerosas investigaciones demuestran que muchos empresarios prefieren al egresado de la enseñanza media que al de una escuela profesional que, supuestamente, da preparación específica para actividades industriales. Las escuelas industriales tradicionales tienen pocos alumnos, altísimas tasas de deserción y, sin embargo, sus pocos egresados suelen encontrar graves dificultades para encontrar ocupación, o derivar hacia actividades ajenas a su preparación.

El sistema de valores y las posibilidades ocupacionales tienden a reforzarse mutuamente, de modo que romper ese círculo no es sencillo.

Se han sugerido muchas maneras de hacerlo. Se ha pensado que se menosprecia la educación industrial en gran parte porque es una educación terminal, que no permite acceder a ninguna forma de enseñanza superior. De ahí que numerosos países hayan creado formalmente esa posibilidad. Para que esta solución sea coherente, los contenidos generales de la educación industrial deben aumentarse considerablemente, porque de otro modo sería imposible que los egresados recibieran posteriormente una auténtica formación superior.

Se ha pensado también que la educación media debe dar una formación polivalente, que prepare realmente para la vida moderna, lo que supone acrecentar para todos los alumnos su contenido científico y técnico. De esa manera, prepararía a algunos para la universidad y a la gran mayoría para el mercado de trabajo, incluido el manual. Pero esta última tendería a seguir hacia la enseñanza superior y, particularmente, hacia la universidad, por la influencia conjugada del sistema de valores y de las posibilidades ocupacionales. Salvo que la industria ofrezca empleos bien remunerados y posibilidades reales de movilidad ascendente, lo que es raro en América

Latina, las escuelas polivalentes, politécnicas, o como se las quiera llamar, seguirán produciendo aspirantes a la enseñanza superior, como lo indica la experiencia de varios países.

Las diversas experiencias en este sentido parecen concluir todas en la necesidad de ampliar el terreno común de la enseñanza media, de diversificarlo pero hacerlo común. En cualquiera solución, sin embargo, el salto de la educación formal al trabajo es de tal magnitud, que nada garantiza que la orientación de la enseñanza se decida con adecuado conocimiento de la realidad que deberá enfrentarse. De ahí el predicamento que ha alcanzado en los últimos tiempos la idea de integrar la educación formal con el trabajo. Esta idea está lejos de ser reciente en lo que se refiere a la preparación para el trabajo manual, pero los ensayos de aplicarla a la preparación general ciertamente lo son, al menos en América Latina.

La idea de que la capacitación en el trabajo para el trabajo es, en casi todos los casos, a la vez más económica y más eficiente que la que se logra en el sistema formal, ha ido ganando adeptos constantemente, tanto en lo que se refiere a la preparación de la mano de obra nueva como al perfeccionamiento de la que está en servicio. Las ventajas de un sistema de esta naturaleza parecen innegables y explican su constante expansión. Sus inconvenientes básicos estriban en la tendencia a enseñar sólo las técnicas más estrictamente vinculadas al oficio y en la poca formación general que se otorga. Es decir, sus desventajas son tanto más graves cuanto menor es la formación general que el alumno ha obtenido o está obteniendo por otros medios. Pero esto vuelve el problema a la necesidad e importancia de esa formación general y nada dice en contra de las ventajas de este sistema de dar preparación específica frente al de impartirla en establecimientos educativos.

Una de las soluciones para instrumentar mejor el perfeccionamiento de la mano de obra en servicio ha sido la creación de instituciones especiales como el SENA, el SENAI, el SENATI, y otras, que son más flexibles y ágiles que las instituciones educativas tradicionales y pueden tener una relación más fácil con los empresarios. Tales instituciones especiales son mucho más adecuadas que las instituciones escolares tradicionales, y aunque están amenazadas de los mismos peligros de rigidez y burocratización que ellas, hasta ahora han podido eludirlos con más éxito.

En todos los casos, las más graves dificultades parecen encontrarse en lograr una adecuada inclusión en los *curricula* de la ciencia y la tecnología, del aprender haciendo, y la superación de los métodos tradicionales de enseñanza. La sociedad moderna supone, como ha dicho Schelsky, la "preformación de la vida por la ciencia", la penetración del espíritu y del *ethos* científico, por más que este fenómeno siempre sea limitado. En las sociedades desarrolladas ese proceso ocurre en el nivel de la socialización en general de modo mucho más intenso que en América Latina; por ello sería tanto más necesario que en ésta fuese muy fuerte en la educación formal. Pero sucede justamente a la inversa, y esa penetración general-

mente es muy precaria en la educación latinoamericana; los avances realizados en esa dirección, aunque positivos, han sido muy limitados.

Un problema suplementario, pero importante, es la general falta de previsión en materia de necesidades futuras de personal y de formación que se observa en las empresas latinoamericanas. Esto indica que sólo un núcleo reducido de empresas, concentrado en las más grandes y modernas, tiene conciencia de la importancia del problema. En muchos casos a la empresa le interesa contribuir a los mecanismos de formación que puedan beneficiarla a través de aumentos de su productividad, pero generalmente sin que ese beneficio, inmediato para ella, se traduzca en uno del mismo carácter para sus obreros. Si la idea de educación permanente ha penetrado con dificultad en los sistemas educacionales, es aún más extraña a muchas de las empresas.

En términos ideales, todo proceso de formación debería ir unido al reconocimiento de que su contrapartida, sobre todo en las industrias dinámicas, es un proceso de obsolescencia. Es indispensable que la capacitación sea recurrente, que tanto el personal obrero como el de mediana jerarquía participe —por actividades y ramas industriales— en varios procesos de formación a lo largo de su vida activa. En los países desarrollados es frecuente que los contratos colectivos establezcan normas que hacen obligatorios procesos de capacitación de la mano de obra en servicio y que aseguran a los obreros y mandos medios nueva capacitación cada vez que ésta sea necesaria. En las condiciones de América Latina, ni las características de las empresas ni el escaso poder de los sindicatos permiten pensar, salvo excepcionalmente, en cláusulas de ese tipo. Sólo el Estado parece hallarse en condiciones de estimular y apoyar la formación y capacitación de la mano de obra para la empresa en general, aunque tal labor sea más necesaria en las medianas y pequeñas, que son las que están en peores condiciones para contribuir a ella.

Tanto en el caso de los operarios como en el de los mandos medios, la formación de nueva mano de obra en el seno de la empresa o la capacitación en ella de la fuerza de trabajo existente, supone un nivel básico común de quienes la reciben. Es necesario estudiar los casos concretos para determinar ese nivel. En ocasiones puede estar asegurado por el tránsito anterior por el sistema educativo formal, en otras por cursos en el sistema no formal, de modo que la capacitación especializada puede partir de allí. Pero en muchos casos tal cosa no ocurrirá. Los participantes serán desertores del sistema formal en niveles diversos y muchos de ellos carecerán de las habilidades intelectuales, de la capacidad de comprensión de símbolos, etc., que sólo niveles más altos de educación formal pueden otorgar. Una parte del proceso de formación y capacitación deberá dedicarse entonces a asegurar ese nivel general, para lo cual convendría recurrir a insumos sacados del sistema formal o no formal para aplicarlos a la situación concreta. Naturalmente el nivel mínimo común está relacionado con la especialidad que se aborda, y ésta sólo puede intentarse a partir de él.

Las situaciones concretas son infinitamente variadas, según los tipos y tamaños de empresas, según las especialidades requeridas. Lo importante, como principio general, parece ser considerar todos los recursos del sistema educativo, en todas sus formas, con la idea rectora de que la educación debe ser una tarea recurrente si se quiere tener mano de obra adecuada.

No puede omitirse la mención de las actividades de capacitación empresarial. Esencialmente han perseguido dos objetivos, que pueden buscarse en cursos diferentes o en uno solo: por una parte, la mejor capacitación en la administración de empresas en su sentido más amplio y por otra, un objetivo mucho más ambicioso, el de cambiar los valores de los empresarios. Este propósito se basa en una idea que tomó mucho cuerpo en los años sesenta: la de que uno de los obstáculos principales al desarrollo de América Latina sería la adhesión de los empresarios a valores y actitudes tradicionales, su familismo, etc. A esta dudosa teoría se agrega una tanto o más discutible, la de que la educación es realmente capaz de cambiar valores que, según se da por sentado, tienen raíces profundas. Es mucho más probable, además, que la existencia de tales valores dependa más de las situaciones estructurales en las que el empresario actúa, que a la inversa. La transformación de esas condiciones es lo importante, los cursos sólo pueden reforzar los cambios de actitudes que ella pueda generar, y obtener mejoras instrumentales.

La capacitación de los obreros para la industria puede efectuarse por muy variados mecanismos, como se ha mencionado. Hay uno en el cual siempre se piensa como instrumento de participación y casi nunca, por olvido sistemático de la educación no formal, como instrumento de formación: la vida sindical. Algunos estudios parecen demostrar que el sindicato es un importante medio de formación de nuevos valores y actitudes. Trabajos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) en Venezuela, muestran que los líderes sindicales tienen valores y actitudes mucho más modernos que los maestros primarios, pese a que han recibido mucho menos educación formal. No sabemos hasta qué punto esto puede extenderse a los simples militantes, ni qué influencia tiene sobre las actitudes frente al trabajo propiamente dicho, pero el fenómeno destaca una vez más la importancia de los mecanismos de educación no formal.

Un análisis esquemático permite concluir que no hay avances posibles, a largo plazo, en la educación para la industria, si no los hay en la educación general, en los sistemas formales, si no se aprovechan los mecanismos de la educación no formal, si no se transforman profundamente los contenidos y los métodos de la educación. Los medios educativos son variadísimos, las formas institucionales también, pero no parece que se pueda avanzar mucho en un sentido, salvo que se avance también en todos los demás. Ciertos problemas son prioritarios e inmediatos, pero la profundidad de las soluciones que puede dárseles está limitada por los progresos en otros campos. Esto no quiere decir que sea necesario atacar todos los problemas simultáneamente, pero sí que en algún momento comienzan a ser interdependientes.

Sería un grave error, sin embargo, pensar que los problemas mayores provienen del sistema educativo y que, por lo tanto, bastarían adecuadas y profundas reformas de éste y una eficiente utilización de la educación formal y no formal para resolverlos. Como permiten suponerlo diversas observaciones anteriores, hay problemas tanto o más serios que provienen de la estructura ocupacional. La empresa industrial latinoamericana utiliza una proporción muy baja de técnicos, lo que casi nunca es consecuencia de deficiencias del sistema educativo; deriva más bien de la existencia de un gran número de pequeñas empresas que difícilmente pueden utilizar servicios de técnicos, y también de la alta dependencia tecnológica de las empresas más grandes y modernas. Para copiar tecnologías no se requiere gran densidad de mano de obra de alto nivel y, en muchos casos, la poca que se necesita es proveída por casas matrices con sede fuera de la región. Ni la "fuga de cerebros", ni el hecho de que numerosos egresados de la educación profesional media no encuentren trabajo, puede explicarse por las taras de los sistemas educativos, por muchas que éstas sean. El trabajo y la vida activa pueden ser objetivos importantes de un sistema educativo pero no los únicos. Si los sistemas educativos latinoamericanos fuesen mucho más eficientes y utilizasen adecuada y armoniosamente todos sus recursos, y si los cambios en la estructura ocupacional siguiesen siendo tan lentos como en los últimos decenios, la consecuencia sería la desocupación o emigración de los educados, y no una industria floreciente.

Capítulo VI

LOS PATRONES DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y SU VIGENCIA EN AMERICA LATINA

1. INTRODUCCION

En la instalación y desarrollo de las actividades industriales cada país latinoamericano recorre una compleja senda, definida por la combinación de tres formas o patrones diferentes: la sustitución de importaciones, el aprovechamiento del mercado interno y la realización de exportaciones. Podría agregarse un cuarto patrón: la participación en esquemas de integración económica, mezcla del patrón de sustitución de importaciones, llevado a límites geográficos más amplios, y del patrón de exportaciones, considerado como una manera de operar para que las empresas desborden el cauce relativamente limitado que representa el mercado interno.

La combinación en diferentes proporciones de cada uno de estos patrones podría definir la singularidad del desarrollo industrial de cada país en determinado momento. Ese modelo se modifica paulatinamente, a medida que con el tiempo el cambio en la participación de cada patrón en el conjunto va alterando su ponderación al cambiarse las condiciones en que se realiza el proceso de industrialización.

El objeto de los análisis que siguen es el de examinar sucintamente la vigencia de los diferentes patrones en relación con las variadas condiciones particulares y con las etapas de desarrollo industrial, también distintas, que presentan los países de la región.

Se presta más atención al patrón de sustitución de importaciones, no porque se le considere el más importante, sino porque en América Latina está bastante difundida la idea de que está agotado y porque, además, se le critica como único responsable de problemas que surgieron en casi todos los países, al abordársele en forma generalizada en las actividades productoras de bienes de consumo. Lo que se quiere destacar es la vigencia del patrón, sin que ello signifique defender las modalidades con que fue realizado en épocas pasadas. Los problemas a que dió lugar se analizan más adelante, junto con otros que se plantean actualmente en el sector industrial latinoamericano.

Es curioso que en el momento actual las políticas de desarrollo industrial presten atención en casi todos los países, de manera muy especial, al fomento de las exportaciones de manufacturas y a la participación en los sistemas de integración económica regional, cuando en realidad los otros dos patrones se encuentran siempre presentes. Sin dejar de reconocer la importancia principal que puede tener la exportación de manufacturas para algunas de las actividades más dinámicas del sector

industrial, así como la efectiva contribución que pueden hacer estas exportaciones al alivio de los problemas de balance de pagos, y sin dejar de reconocer el efecto multiplicador de las exportaciones en el conjunto de la economía, es preciso recalcar que para el desarrollo global del sector industrial y de la mayor parte de sus actividades, el aprovechamiento del mercado interno constituye lejos el factor de más peso. Por eso mismo, extraña que sean tan limitados los alcances de las políticas tendientes a aprovechar mejor este patrón de desarrollo. La no existencia de políticas constituye también una política, pero no está demostrado que la evolución espontánea constituya la solución óptima.

El análisis que se ha realizado aquí se refiere a la vigencia y posibilidades de los patrones en el presente sistema de relaciones económicas internacionales, relaciones que actualmente están en discusión. Es evidente que los diversos patrones de industrialización podrían modificar apreciablemente su incidencia en el desarrollo industrial, si la estructura de aquéllas también lo hiciera.

En la época actual se percibe cada día con mayor fuerza que el problema del desarrollo, en el que se inscribe la industrialización, no atañe exclusivamente a los países que llevan la carga de una situación de retraso. Por el contrario, se abre paso la idea de que el subdesarrollo constituye una preocupación que debe alcanzar aun a las naciones actualmente desarrolladas, y que todas deben participar en el esfuerzo por erradicar la pobreza y el subdesarrollo. Si esto es así, parece que también se debiera modificar una estructura de relaciones que, por razones derivadas de la ponderación de los factores que entraron históricamente en juego, o por efectos de la diferente capacidad de negociación de los países del centro y de la periferia, se constituyó en forma tal que actualmente puede contribuir a que se mantengan indefinidamente las circunstancias que se desea eliminar.

La consideración de este aspecto no se circunscribe a los obstáculos que limitan el ingreso de las manufacturas de los países en desarrollo a los mercados de las naciones más desarrolladas. Ni tampoco a los problemas vinculados con el aprovechamiento industrial de las materias primas que abundan en los países en desarrollo —particularmente en los de América Latina— y que han servido en gran medida para alimentar el proceso industrial del mundo desarrollado.

Ambas cuestiones son importantes, sin duda, pero hay otras. Parece un contrasentido que en el mismo momento en que los países desarrollados y más densamente poblados del mundo promueven iniciativas tendientes a controlar el crecimiento de la población mundial, que se localiza especialmente en las regiones subdesarrolladas, muchas de ellas casi vacías, aquellos países reciban grandes contingentes de trabajadores no calificados provenientes de regiones en desarrollo, que se agregan a sus poblaciones con la finalidad de operar industrias para las cuales no cuentan con la mano de obra necesaria, o para realizar tareas que sus ciudadanos ya no quieren efectuar. Todo esto, sin entrar a considerar si dichas actividades serían económicamente factibles si los países desarrollados ocupasen en

ellas a sus propios ciudadanos, con los niveles de salarios que éstos exigirían.

Todo lo anterior indica que en conexión con el cambio de estructura de las relaciones económicas internacionales, debería examinarse ampliamente la posibilidad de transferir a los países en desarrollo una cantidad de empresas que hoy están localizadas en el mundo desarrollado. Esta transferencia debería constituir un elemento importante dentro de la concepción de una nueva estructura económica internacional en la industria. Una decisión futura en tal sentido alteraría fundamentalmente la importancia relativa de cada patrón de desarrollo industrial, incluso en los países latinoamericanos, pero no es del caso analizar ahora tal eventualidad, que requerirá complejas negociaciones para llegar a materializarse.

2. LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

La sustitución de importaciones constituyó el patrón de desarrollo con el cual todos los países de América Latina abordaron las primeras etapas del proceso de industrialización. Este no fue simultáneo en todos ellos: unos lo iniciaron tempranamente y algunos lo han emprendido hace poco. La extensión de la trayectoria industrial, la potencialidad económica de cada país y la intensidad y amplitud de las políticas de fomento y protección, hicieron que algunos avanzaran considerablemente en este proceso de sustitución, abordando paulatinamente la producción de nuevos tipos de bienes. Las primeras etapas, que significaron la conquista masiva del mercado existente y el desplazamiento de las fuentes de abastecimiento externas por las nuevas producciones nacionales, originaron en todos los países elevados ritmos de crecimiento del sector y, a la vez, una rápida diversificación de la producción industrial y grandes incrementos de la ocupación urbana en esta actividad. Por sus efectos directos y por sus repercusiones en los demás sectores la sustitución se convirtió en el mecanismo más activo de modernización de las economías.

El proceso se desarrolló en etapas, y como no todos los países pudieron avanzar por ellas en el mismo grado, a la larga tuvo diferente trascendencia para la transformación de la estructura socioeconómica de los distintos países. Cuando en los años cincuenta la etapa de producción de bienes de consumo no duraderos comenzaba a saturar el mercado interno de algunos países, asomaron perspectivas poco favorables para la expansión ulterior del sector. Sin embargo, la actividad industrial comenzó a extenderse paulatinamente hacia ciertos productos intermedios y bienes de consumo duraderos, especialmente en los países mayores. Los tamaños de los mercados nacionales justificaron la instalación de industrias básicas que sustentaron el desarrollo posterior de industrias mecánicas y eléctricas, esto es, de producciones cuya elaboración requiere una mayor especialización, tecnología avanzada y escalas de producción de mayor magnitud técnica y económica. Algunos mercados nacionales resultaron insuficientes porque su población, bajo ingreso medio y desequilibrada distribución no

permitían que la demanda alcanzase las dimensiones requeridas para la producción de bienes manufacturados más complejos.

De este modo, el coeficiente de abastecimiento importado en la oferta interna de productos industriales, que había descendido rápidamente en todos los países durante las primeras etapas, tuvo después trayectoria diferente en cada uno. Con el tiempo, sus valores fueron tanto menores cuanto mayor era la magnitud agregada de la demanda interna de los países. En términos generales, Argentina, Brasil y México registran los menores coeficientes; en los países de tamaño intermedio (Chile, Colombia, Perú y Venezuela) son bastante más altos y en los países más pequeños, apreciablemente mayores.

Los niveles y ritmos de variación del coeficiente de abastecimiento importado, tanto global como de las diversas ramas que integran el sector industrial en cada país, muestran la profundidad que alcanzó el proceso de sustitución.

La evolución de este proceso ha sido muy diferente en diversos sectores y países. Así, por ejemplo, si se consideran las actividades industriales tradicionales de los países grandes, se observa que en ellos el coeficiente de abastecimiento importado presentó variaciones relativamente pequeñas a partir de 1950, como consecuencia del gran avance que se había logrado en el proceso sustitutivo de importación de esos bienes, ya en aquella época. En cambio, en esos mismos países, se operó a partir de entonces una reducción fuerte y sistemática del coeficiente de abastecimiento externo de bienes intermedios y de consumo duraderos y de capital, que posteriormente tendió a frenarse a partir de cierto momento, distinto para cada uno de ellos.

El proceso de sustitución asumió otra característica en países de diferentes tamaños de mercado. Si se considera el conjunto de los países medianos, el abastecimiento importado de bienes de consumo inmediato partió de coeficientes relativamente altos en 1950 y llegó a valores análogos a los de los países mayores; en cambio, las importaciones de bienes intermedios y de bienes de consumo duraderos y de capital, se sustituyeron a un ritmo lento y aún mantienen coeficientes de abastecimiento externo mayores. Si se consideran por separado, existen diferencias apreciables entre estos países, derivadas de que en algunos el proceso industrial tiene una tradición relativamente larga (Chile por ejemplo, que lo comenzó a fines del siglo pasado y lo intensificó en el decenio de la gran depresión y luego en la postguerra), mientras que en otros, como Venezuela, la industrialización sólo comenzó a intensificarse después de la segunda guerra mundial.

En los países de menor tamaño, el abastecimiento importado de bienes de las industrias metalmeccánicas no presenta reducciones apreciables, lo que indica el escaso desarrollo del sector en el mismo período. Pero aun en estos países hay diferencias importantes en los valores del coeficiente de abastecimiento importado, relacionadas principalmente con la época en que comenzó el proceso de industrialización. Así, en el Uruguay los

coeficientes de abastecimiento importado son relativamente bajos, porque la industrialización comenzó también a fines del siglo pasado y se intensificó desde el tercer decenio, mientras que en otros como el Ecuador y el Paraguay, la historia del proceso es más breve.

En años más recientes, se aprecia en la mayor parte de los países de la región, una tendencia general a la estabilización del coeficiente de abastecimiento externo y, a veces, a un incremento importante, especialmente en los sectores metalmeccánico y químico. Este aumento obedece a diversas causas, pero no significa una inversión del proceso ni una disminución de su dinámica. Por un lado, ha habido cambios en la composición de la demanda de productos manufacturados en favor de bienes que tienen mayor contenido importado, lo que está ligado a la elevación del ingreso por habitante. En esta forma, aunque se mantenga fijo el coeficiente de importaciones en cada actividad, aumenta el coeficiente medio por el cambio de estructura de las mismas. En segundo lugar, el incremento de exportaciones de productos manufacturados que ha tenido lugar en los últimos años, ha traído aparejado un aumento correspondiente de las importaciones, por el lado del contenido importado de dichos productos, lo que se presenta especialmente en los metalmeccánicos.

Además, algunos países han incrementado grandemente su inversión en años recientes, y han adquirido maquinaria y equipos importados recurriendo al endeudamiento externo y en especial a créditos de los proveedores.

Cuando en los países más industrializados de América Latina el proceso de sustitución encontró los primeros obstáculos por haberse agotado la posibilidad de abordar la producción en gran escala de nuevas líneas de bienes de consumo no duraderos, surgieron críticas al modelo de industrialización por sustitución, que se repitieron en otros países a medida que éstos también iban enfrentando similar pérdida de dinamismo. Esas críticas aún suelen escucharse en países que, habiendo comenzado más tarde en su proceso de industrialización, podrían tener aún amplias posibilidades de sustituir importaciones.

Parece olvidarse que el patrón de sustitución de importaciones, aunque no puede mantener permanentemente el gran dinamismo de las etapas en que se aprovecha en gran escala el mercado interno existente, es un proceso del que continuamente se nutre el desarrollo industrial, y mantiene plena vigencia aunque sus posibilidades varíen según las condiciones particulares de cada país. Por lo demás, la evolución posterior, en los años sesenta, parece desmentir los vaticinios sobre las perspectivas de la industrialización, derivadas de la inflexibilidad cada vez mayor y del reducido valor del coeficiente de abastecimiento importado en la oferta global de productos manufacturados, en los países en que el proceso sustitutivo había avanzado más.

Esto se explica en parte porque el proceso tiene una proyección dinámica, dado que produce efectos que actúan en uno y otro sentido sobre la magnitud de las importaciones. Al sustituir la importación de un

determinado tipo de bienes, se promueve una demanda derivada de insumos y de bienes de capital importados para que la economía pueda realizar la nueva producción. Y a su vez, el crecimiento de la demanda de estos nuevos bienes importados abre la posibilidad de sustituirlos más adelante.

Además, la aparición de nueva producción interna tiende a ampliar la demanda de los bienes correspondientes, tanto por el efecto del nuevo ingreso generado en la propia actividad industrial, como porque desaparecen las restricciones que generalmente limitaban el consumo de esos bienes cuando éstos se importaban. Ambas circunstancias constituyen un factor de aumento de las importaciones y de cambio de estructura de las mismas. Por otra parte, el coeficiente de importaciones refleja no sólo los insumos importados que se necesitan para producir ese determinado bien, sino que está afectado, además, por los requisitos directos e indirectos de las demás actividades conectadas a las nuevas industrias que se van incorporando.

El crecimiento industrial generado de este modo ejerce renovada presión sobre la capacidad para importar y estimula la creación de nuevas industrias, las que a su vez requieren nuevas importaciones que se incrementan aún más frente a la ampliación de la demanda interna de los nuevos bienes sustituidos. En consecuencia, el hecho de que en el conjunto de la región y en la mayoría de los países, considerados individualmente no se haya seguido comprimiendo el coeficiente de importaciones, no basta para derivar conclusiones acerca del verdadero sentido que ha venido adquiriendo el proceso sustitutivo.

A lo anterior puede agregarse que, mientras un país mantenga una situación de dependencia tecnológica, como ocurre en casi todos los campos de la actividad industrial de los países latinoamericanos, la incorporación de nuevos bienes al sistema productivo habrá de realizarse, en general, por el mecanismo de sustitución de importaciones, porque esos bienes habrán aparecido inicialmente importados desde los países que comenzaron su producción. Ahora bien, la innovación tecnológica se realiza a un ritmo tal, que origina la incorporación continua de nuevos procesos, productos o diseños. Esta circunstancia le confiere permanencia al proceso de sustitución de importaciones de bienes industriales de todas clases, sean ellos de consumo inmediato o duraderos, intermedios o de capital, aunque su intensidad sea mucho menor que la que correspondió a las etapas de sustitución generalizada.

En los países mayores el patrón mantiene vigencia y así se reconoce. Por un lado, en algunos se promueve la continuidad del proceso sustitutivo de importaciones, mediante el estudio periódico de los rubros de importaciones de productos industriales que se han mantenido en los últimos cinco años.

Por otra parte, existe interés por llevar adelante la sustitución de importaciones de bienes de capital. Los análisis han demostrado que, en determinados rubros de bienes de capital, los coeficientes de abasteci-

miento importado mantienen un valor de 60% y más. Tanto en Argentina como en Brasil y México, la sustitución de importaciones de estos tipos de bienes constituye una preocupación de quienes establecen la política industrial.

La sustitución de importaciones de bienes de capital involucra, en ciertos casos, la superación de problemas de tamaño de mercado, ya que aun los países más grandes de la región tienen magnitudes relativamente pequeñas para la producción generalizada de estos tipos de bienes. Por otra parte, deberán superarse los problemas derivados de la dependencia tecnológica, puesto que de otro modo las producciones nacionales deberían seguir continuamente la senda de las innovaciones realizadas en los países desarrollados.

Todo lo analizado señala la necesidad de prestar continuada atención a un patrón que, en forma permanente, da lugar a la instalación de nuevas actividades en el sector industrial. Hacerlo es de importancia principal para que las nuevas empresas se localicen atendiendo a objetivos nacionales, para que sus tecnologías aprovechen las dotaciones de recursos naturales y humanos del país y para que operen con eficiencia. Esto significa formular políticas que, junto con estimular dicho proceso, lo controlen para evitar la repetición de los problemas que se originaron en las etapas en que el objetivo fue casi exclusivamente promover el crecimiento global del producto industrial y la difusión de nuevas actividades.

En síntesis, el alto nivel de agregación de las cifras con las que se calcula el coeficiente de abastecimiento externo oculta el hecho de que simultáneamente está ocurriendo una sustitución de importaciones por bienes nacionales en ciertas actividades industriales, que en otras se está manteniendo la cuota de abastecimiento importado, y que en otras se incrementan las importaciones por la incorporación de nuevos bienes o por el retraso de la oferta interna.

Para los países de industrialización más tardía, la sustitución de importaciones, realizada a nivel nacional (o regional en esquemas de integración), y sin los errores de experiencias anteriores, sigue brindando una vía de industrialización que les permitiría construir rápidamente la necesaria infraestructura industrial y obtener la experiencia requerida para abordar con éxito otras etapas u otras vías de desarrollo industrial.

3. EL APROVECHAMIENTO DEL MERCADO INTERNO

Las industrias que se instalaron en la región, lo hicieron casi en su totalidad con el objetivo de sustituir las fuentes externas que abastecían a los mercados existentes. Como se ha señalado, el tamaño del mercado interno constituyó el factor limitativo para el funcionamiento de muchas actividades, al impedir escalas económicas de producción.

Una vez realizada la sustitución, la evolución posterior de las industrias ha sido consecuencia del ritmo de expansión del mercado interno y de la magnitud global que la demanda adquiere para los productos que ellas

elaboran. La expansión del mercado interno determina también la posibilidad de introducir nuevas actividades, si alcanza magnitudes que permitan producir a las escalas económicas.

El tamaño del mercado interno y su ritmo de expansión se vinculan, pues, al patrón de desarrollo por sustitución de importaciones, en lo que se refiere a la instalación de nuevas actividades industriales, y configuran además un patrón diferente para la expansión ulterior de las actividades instaladas. La distinción es pertinente, por cuanto las políticas para promover el desarrollo industrial según uno u otro de estos patrones son diferentes.

Puede señalarse que se han diseñado medidas de políticas para estimular la sustitución de importaciones y que existe inquietud por corregir algunos de los problemas planteados por las modalidades con que se llevó a cabo antes. En cambio, es corriente que el aprovechamiento del mercado interno se deje librado a la evolución espontánea de la economía, con lo que no se logra utilizar las dimensiones potenciales del mismo.

Por el tamaño de su mercado, los países latinoamericanos más grandes presentan magnitudes potenciales de demanda mayores que los países intermedios y pequeños. En la medida en que el ingreso crece, esas potencialidades se concretan más rápidamente en ellos que en los países menores. Al abordar paulatinamente producciones más complejas, las nuevas relaciones interindustriales e intersectoriales que se crean dan lugar a una mayor complementación de actividades, que para la gran mayoría de ellas y para el sector en su conjunto, constituye un factor de dinamismo más importante que el que proviene de los impulsos del comercio exterior. En las economías correspondientes a los mercados de magnitud intermedia de América Latina, esta complementación se establece en forma más limitada, porque se sigue dependiendo de importaciones de diversos insumos para poder realizar las producciones finales. Por consiguiente, se beneficia de la expansión del mercado interno una cantidad menor de actividades ligadas por relaciones de insumo-producto que en el caso de los países mayores, y se pierden posibilidades que éstos aprovechan; por lo tanto, la capacidad de crecimiento del sector industrial derivada de la expansión del mercado interno es menor. Esta argumentación tiene mayor validez aún para los países más pequeños.

Las diferencias de potencialidades que resultan de las diferencias de tamaño de los mercados internos son muy importantes, porque las actividades que quedan vedadas a los países de mercado mediano o pequeño incluyen algunas de las que más impulsan el desarrollo industrial. Por ejemplo, el grado de integración que logran alcanzar los países de mercado interno grande en la industria automotriz es mucho mayor que la que logran los países medianos y pequeños. En estos últimos no alcanza a haber la demanda mínima que justifica la producción interna de partes y componentes que se puede abordar en los primeros. Así, los países menores se ven privados de los efectos multiplicadores que en la etapa

considerada tiene la industria metalmeccánica en el desarrollo industrial general.

De lo que antecede se deduce que el aprovechamiento del mercado interno constituye un patrón de desarrollo industrial cuya importancia crece en forma más que proporcional cuanto mayor es el tamaño del mercado. Pero esto no significa despreciar su importancia para los países más pequeños. Ya se ha demostrado que, en cualquier caso, la influencia que ejerce el aprovechamiento del mercado interno en el desarrollo del sector es más importante que la de cualquier otro patrón, en términos de crecimiento del producto industrial. Lo que se ha querido resaltar una vez más es que la profundidad del proceso de industrialización alcanzable por los países de mercado más pequeño será menor.

El tamaño del mercado interno está relacionado con la magnitud absoluta de la población, el nivel de ingreso y su distribución (tanto entre estratos de la población como territorialmente). La magnitud de la población constituye un factor que limita principalmente la dimensión potencial del mercado consumidor interno; junto con el nivel y la distribución del ingreso, determina las magnitudes del mercado real para las diversas categorías de productos industriales. Las combinaciones de esas magnitudes definen el tamaño del mercado interno.

Es sabido que, en distinto grado, la mayor parte de los países latinoamericanos desaprovecha las potencialidades de su mercado interno. Los patrones de distribución del ingreso han desempeñado un papel importante en la caracterización de la estructura del consumo y, por consiguiente, en la determinación de la estructura productiva, aunque esto sólo pueda establecerse en forma cualitativa. Como se ha señalado repetidamente, el modelo de desarrollo de la gran mayoría de los países latinoamericanos indujo al consumo de una gama de artículos cuya demanda es de magnitud reducida y se ubica en los estratos de ingreso más alto; muchos de estos productos son importados y otros se producen en las limitadas escalas de su demanda. En cambio, no se aprovecharon las potencialidades de las demandas no satisfechas de grandes sectores de población que tienen ingresos insuficientes. Si se aplicaran políticas redistributivas del ingreso con el objetivo de mejorar la participación de esos sectores, se tendría un factor de estímulo al desarrollo industrial que actuaría por el lado de la demanda, aumentando su ritmo de crecimiento y llevando su magnitud global a niveles más altos. Por el lado de la oferta, podría aprovecharse mejor el mercado interno mediante políticas que, a través del aumento de la eficiencia productiva de las empresas, logran disminuir los costos de producción y, por consiguiente, ofrecer los productos de consumo general a más bajos precios. De esta manera aumentaría la demanda al difundirse el consumo hacia los estratos de ingresos más bajos.

Si esas políticas no existen, la expansión del mercado interno dependerá principalmente del crecimiento económico general que, a través de un proceso espontáneo, incorporará paulatinamente en los sectores modernos

de la economía a una parte de los grupos que se mantienen en actividades marginales o poco productivas.

Desde el punto de vista de los objetivos de la Estrategia Internacional de Desarrollo, desaprovechar el mercado interno significa mantener condiciones por las cuales una parte de la población de cada país está incapacitada para alcanzar los niveles y la calidad de vida que, en otras escalas de oportunidades, se da para el resto. Por ello, la cooperación internacional debería estimular y ayudar a implantar políticas que tiendan a lograr dicho objetivo, especialmente en los países con mercados más pequeños.

Al mismo tiempo, es fundamental que estos países menores, y aun los intermedios, tiendan hacia otros patrones de desarrollo industrial que les permitan superar las limitaciones de su tamaño. Estos se encuentran, particularmente, en los esquemas de integración económica regional, así como en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que les otorgue su constelación de recursos para producir especialidades manufactureras con destino a la exportación.

4. LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Aunque el mercado interno sigue constituyendo el factor preponderante del dinamismo global del sector industrial, existen en todos los países de la región problemas de la economía en su conjunto y del sector industrial en particular, que no pueden ser resueltos mientras la industria se mantenga encerrada en los límites del mercado nacional. Por otro lado, entre las características de la disparidad existente, a nivel mundial, entre los países industrializados y los que están en vías de serlo, se observa que en los primeros los productos industriales tienen una importante ponderación en la estructura de las exportaciones.

Estos factores fueron señalando la necesidad de adoptar e instrumentar políticas de estímulo a la exportación de manufacturas, para dar forma a un nuevo patrón de desarrollo del sector, capaz de resolver algunos de los problemas anteriores e imprimir nuevo dinamismo a las actividades industriales. En un comienzo, esta decisión se tradujo en los esquemas regionales de integración, y, posteriormente, los países mayores de América Latina elaboraron medidas destinadas a promover la exportación de manufacturas al resto del mundo. Entre estas últimas podrían señalarse los incentivos fiscales y crediticios y los tipos de cambio favorables, al igual que algunos servicios al exportador, como la normalización y el control de calidad, informaciones sobre los mercados mundiales y ferias internacionales y otras. Estas medidas han sido adoptadas, en general, por todos los países medianos y pequeños.

En los últimos años la exportación de manufacturas parece abrirse efectivamente como una vía dinámica de expansión del sector industrial, principalmente en los países mayores. Este proceso ha sido favorecido por diversos factores internos y externos. El tamaño de los mercados nacionales permitió en ellos la expansión de las industrias mecánicas y

eléctricas y, particularmente, las de material de transporte, que se desarrollaron con una creciente participación en la fabricación nacional de partes. Con relación a estas últimas, especialmente, la participación de las empresas transnacionales aportó la tecnología y experiencia industrial y facilitó el rápido desarrollo de la demanda interna de partes, la que estimuló las producciones nacionales basadas en las políticas de integración nacional de la industria. Estas empresas también aportaron posteriormente su experiencia comercial y sus vinculaciones para acceder con sus productos al mercado externo. Por otro lado, las políticas de estímulo permitieron poner a muchos tipos de bienes, incluso tradicionales, en niveles cuantitativos de producción, normas de calidad, precios y oportunidad de oferta, que constituyeron un conjunto de condiciones favorables para llegar a mercados diversificados.

En los países mayores se perciben esfuerzos por absorber los mercados de países desarrollados correspondientes a los productos de industrias tradicionales en las cuales la evolución tecnológica de los procesos de fabricación no ha determinado incrementos de productividad comparables a los de las industrias más dinámicas. Dichas actividades encuentran dificultades para subsistir en los países desarrollados, donde la evolución general de los salarios responde a la productividad de las industrias más dinámicas.

Con todo, parecería que el incremento de las exportaciones de manufacturas registrado en los últimos años en la región no emana únicamente del esfuerzo interno de los países. Como lo atestiguan algunos estudios, se relacionaría también con el proceso de integración regional y subregional, y con la instalación de empresas transnacionales, cuya dimensión les permite aprovechar las ventajas del mercado regional y subregional y las ventajas comparativas internas de los países de la región, para exportar al resto del mundo.

Además, los factores de coyuntura, que han determinado situaciones de inestabilidad e inseguridad en los mercados de los países desarrollados, han favorecido a los países en desarrollo que tienen saldos exportables de productos industriales, por el lado de los precios y, en algunos tipos de productos, por el de los menores plazos de entrega.

Aunque las políticas de promoción de exportaciones de productos industriales se han difundido a casi todos los países latinoamericanos, los resultados han sido hasta ahora menos halagüeños para los países medianos y pequeños. Ni los valores absolutos de sus exportaciones de productos industriales han aumentado en proporciones semejantes a las que alcanzaron los países mayores, ni el grado de diversificación obtenido se parece al que presentan aquéllos. Así, medidas de política aplicadas en formas análogas derivan en resultados muy distantes, con posibilidades de que se frustren las expectativas de los países intermedios y más aún de los pequeños. Otra vez, en esta vía de desarrollo parecen influir las potencialidades diferentes de los diversos países, lo que muestra la necesidad de idear estrategias y políticas diferentes según el conjunto de factores particulares que se presenta en cada país y según cada circunstancia.

Particularmente en el caso de los países pequeños, no parece viable aspirar, en el corto o mediano plazo, a participar en exportaciones generalizadas de productos industriales al resto del mundo. Más lógico parecería dedicarse a la producción de aquellos tipos especiales de bienes industriales para los que cada país cuenta con ventajas derivadas sea de la disponibilidad de recursos naturales de muy alta productividad, en los que haya participación intensiva de mano de obra no calificada, o en los que sea posible establecer alguna característica original de diseño o se pueda utilizar una tecnología propia especial.

Finalmente, parecería que el patrón de desarrollo mediante la realización de exportaciones de manufacturas debiera traducirse en medidas mucho más profundas, que promuevan la racionalización de la producción, la fusión y transformación de empresas y la planificación de las mismas, y un conjunto de medidas para estimular la comercialización, que incluya el análisis de la oferta exportable y de los mercados, la financiación de las exportaciones y la adaptación de los mecanismos institucionales a las exigencias del mercado mundial.

5. LA INTEGRACION COMO MODELO DE DESARROLLO

En la sección dedicada al análisis de los resultados de los esquemas de integración se presentaron algunas reflexiones de tipo evaluativo sobre ese tema.

En términos generales, podría afirmarse que el análisis efectuado indica que la influencia de los movimientos de integración en las pautas seguidas por los respectivos procesos nacionales de industrialización ha sido más bien limitada. Naturalmente que esta reflexión es aplicable sólo a aquellos esquemas que estuvieron en operación durante un tiempo suficientemente prolongado como para hacer posible conclusiones evaluativas.

Es en estos casos en los que las realizaciones caen por debajo de lo esperado. No parece haberse producido el reencuzamiento de los procesos nacionales de industrialización, que se suponía tendría efecto al introducirse la posibilidad de continuar la sustitución sobre bases más amplias. No obstante, debe admitirse que este cambio en el módulo de sustitución, yendo de la acción exclusivamente nacional a la asociada con otros países, entraña dificultades y complejidades de no poca monta.

Es evidente que los países se deciden por este último tipo de acción porque suponen que los beneficios de la ampliación de mercados y la especialización serán mayores que sus costos, los cuales consistirían en la limitación de sus derechos a tomar decisiones en ciertas áreas.

Cuando de las evaluaciones nacionales surgen resultados negativos, ya sean éstos de carácter absoluto o relativo, se observan perturbaciones en la marcha del proceso que tienden a frenarlo o, por lo menos, a obstaculizarlo con severidad, independientemente de lo acertado de aquella evaluación.

La experiencia de la región demuestra que cuando se confía fundamentalmente a las fuerzas del mercado la tarea de distribuir los beneficios de los procesos de integración, no se logra el equilibrio necesario para poder seguir avanzando, y se acentúan las tendencias a la concentración.

La utilización de los mecanismos puramente comerciales haría entonces tender al agotamiento prematuro del proceso, a partir de un punto en el cual las dificultades suscitadas impiden el avance, cuando aún queda un margen amplio de operación.

Parecería entonces necesario, en vista de la insuficiencia señalada de los mecanismos que centran su acción en la liberación del comercio, complementarlos con elementos de programación y otras acciones concertadas en la medida y con los alcances adecuados, para que el proceso pueda encauzarse hacia el logro de los objetivos de transformación de las estructuras productivas, con los menores costos posibles.

Obviamente, esto sólo será factible si las evaluaciones nacionales demuestran que los beneficios son mayores que los costos y, en consecuencia, hay una decidida voluntad de tomar este camino.

Las numerosas dificultades que han caracterizado estos procesos pueden dar lugar a que se cuestione la validez o vigencia del modelo de integración. Estímase, sin embargo, que lo cuestionable es la aplicación que se ha hecho del modelo, caracterizada por las insuficiencias que se han señalado.

Las grandes tesis que indujeron a los países a asociarse ensanchando sus espacios económicos, de manera de continuar sobre bases más amplias la sustitución de importaciones y, en general, conferir una nueva dimensión a su desarrollo industrial, siguen siendo válidas, no sólo con relación a factores como las economías de escala, beneficios de la especialización, etc., sino también a otros más vinculados a modalidades y tendencias del mercado mundial.

Así, es posible afirmar que la integración puede llegar a influir favorablemente en los esfuerzos por intensificar las exportaciones al mercado mundial, no sólo por los menores costos derivados del aprovechamiento de las economías de escala, sino también por la experiencia adquirida en el conocimiento de mercados externos y, en general, de la función exportadora.

Por otra parte, cabe destacar que están apareciendo los primeros indicios de un nuevo ordenamiento de las relaciones económicas internacionales. Es posible que de ese ordenamiento surjan mejores posibilidades de acceso de las manufacturas provenientes de las regiones en desarrollo a los países desarrollados. Más aún, existe también la posibilidad de que, en el marco de la nueva estructura económica internacional, puedan en el futuro transferirse determinadas industrias desde los países centrales a las regiones en desarrollo.

Todas estas perspectivas, aun cuando su concreción no aparezca como inmediata, hacen más necesario aún aunar esfuerzos para lograr las dimensiones y las condiciones de operación adecuadas para participar en el nuevo

ordenamiento. Esto acentúa la urgencia de revitalizar los movimientos de integración.

Tal necesidad adquiere contornos aún más marcados, dada la participación cada vez mayor en las relaciones económicas internacionales de grupos o bloques de países, y la presencia activa en aquéllas de las grandes empresas transnacionales.

Es razonable estimar que, frente a uno y otro caso, la integración creará una capacidad de negociación de magnitud considerable, que permitirá a los países participar con mejores posibilidades de salvaguardar adecuadamente sus intereses. Sin embargo, frente a la magnitud de las exigencias, aun las dimensiones logradas en los actuales esquemas de integración pueden resultar insuficientes, particularmente en algunos casos.

Es útil, entonces, destacar la conveniencia de ir echando las bases para la convergencia de los movimientos existentes hacia un esquema central —el Mercado Común Latinoamericano—, que podría agrupar tanto a los países que actualmente son parte de acuerdos de integración como a los restantes.¹

6. CONCLUSIONES

El análisis anterior muestra que las posibilidades de comportamiento de cada patrón son diferentes para cada país de la región, según la magnitud de su mercado y el grado de desarrollo alcanzado. Señala que el patrón de sustitución demuestra vigencia permanente, pero que sólo tiene efectos dinámicos preponderantes sobre el desarrollo industrial en la etapa inicial, y que el grado de profundidad que alcanza está condicionado por el tamaño del mercado interno de cada país. En etapas posteriores, la sustitución tiene carácter menos dinámico, pero adquiere importancia cualitativa en la medida en que sea posible incorporar industrias productoras de bienes básicos, de consumo duraderos y de capital. Estas últimas están vedadas a la mayor parte de los países pequeños y hasta cierto punto a los medianos cuando actúan en forma aislada. De ahí que se resalte la importancia del patrón de integración, para vencer las restricciones de los mercados de tamaño pequeño; y aunque los esquemas de integración económica que han funcionado hasta ahora en América Latina han tenido sólo éxito limitado, parece vital que se superen los obstáculos presentes, que podrían residir principalmente en la preponderancia de soluciones de corto plazo sobre las ventajas que a la larga derivarían del avance de los esquemas.

Además, parece imprescindible que los países pequeños y medianos de América Latina desarrollen, a través de la integración económica, intereses comunes que les permitan actuar como bloques frente a los grandes países y a los otros grandes bloques mundiales, en las negociaciones y consultas que deben llevar a una nueva estructura económica internacional en la industria. La persistencia de los intereses, generalmente de corto plazo, que hace que los países pequeños y medianos actúen aisladamente, sólo podría perjudicar su posición ante las transformaciones que se avecinan.

El análisis también ha puesto de relieve que el patrón de exportaciones de manufacturas tiene diferente vigencia en países de tamaño diferente. Los mayores pueden aprovechar, a través de las exportaciones de bienes de las industrias más dinámicas (metalmecánicas, eléctricas y químicas), la oportunidad para profundizar más su desarrollo industrial y disfrutar del efecto multiplicador de aquéllas en el conjunto de la economía. Para los países menores, el patrón de exportaciones será la vía para explotar sus capacidades particulares en la producción de especialidades, y sus posibilidades de profundizar el proceso estarían señaladas por la calidad que alcancen en esos renglones.

El examen ponderado de las contribuciones que cada patrón de industrialización puede aportar al desarrollo industrial, es de trascendencia para configurar las estrategias nacionales de industrialización, que sirven para identificar las metas de los planes de desarrollo y las orientaciones principales de las políticas de apoyo.

Capítulo VII

ALGUNOS PROBLEMAS E INTERROGANTES ACTUALES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANO

1. INTRODUCCION

El proceso de industrialización de los años recientes ha significado, entre otras ventajas, la ampliación del sector moderno de las economías latinoamericanas, un mayor aprovechamiento de los recursos naturales, la incorporación de nuevas actividades productoras de manufacturas que demanda el mercado interno, o que se exportan, y la creación gradual de una mayor capacidad técnica. Al mismo tiempo subsisten, en la mayoría de los países, diversos problemas emanados de las modalidades con que se realizó el desarrollo industrial en sus primeras etapas, especialmente en la de sustitución de importaciones. Como se sabe, el proceso dió lugar a problemas de rigidez en las importaciones y de vulnerabilidad por el lado del balance de pagos de los países; asimismo, existe ineficiencia en el uso de los recursos y altos costos de producción; la limitación de los mercados nacionales impide la producción de ciertos tipos de bienes; el desarrollo se realiza con dependencia tecnológica, originando retrasos en las innovaciones e inadecuación a los recursos disponibles; en muchas partes existen altos porcentajes de capacidad ociosa, que constituyen un problema estructural de ciertas actividades; el proceso ha resultado insuficiente para proveer empleo frente a la rápida urbanización; el desarrollo industrial no se ha difundido geográficamente, lo que ha determinado desequilibrios regionales dentro de cada país, etc.

Además de los problemas mencionados, la evolución de la situación internacional ha determinado nuevas preocupaciones que agregan nuevos problemas a los anteriores, o sugieren interrogantes con respecto al curso futuro del desarrollo industrial de la región y de los países. Entre éstos se incluye la participación cada vez mayor de las empresas transnacionales en el proceso industrial y en los esquemas de integración, cuya actuación ha despertado diversas reacciones y dudas con relación a su influencia sobre los alcances de los procesos nacionales de industrialización en el largo plazo. Asimismo, se plantean incertidumbres sobre el futuro del desarrollo industrial, derivadas de las preocupaciones que han suscitado en los últimos años el despido que se ha venido haciendo de los recursos naturales no renovables y el uso excesivo de ciertos recursos que siempre se consideraron renovables. El acelerado crecimiento de la población

mundial, de la actividad industrial y de los consumos de materiales energéticos, así como el funcionamiento de actividades que originan residuos no alterables, han causado problemas de contaminación ambiental que se suman a las presiones y preocupaciones sobre el desarrollo, especialmente el industrial, de los países de América Latina.

No se pretende analizar aquí de manera exhaustiva todos y cada uno de los problemas que enfrenta la industria, sino tan sólo hacer referencia a los que más recientemente han adquirido notoriedad o provocado mayor preocupación, y también a aquellos que, derivados de las modalidades históricas que tuvo el proceso, han tenido especial influjo en sus características actuales. El problema de la creación y transferencia de tecnología industrial no se aborda aquí, dado que se trata en otra parte del presente documento y porque, en sus aspectos más amplios, constituye el tema de una conferencia especial de la CEPAL.

2. LA INEFICIENCIA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

En todos los países latinoamericanos funcionan empresas industriales que realizan sus actividades con bajos niveles de productividad. Frecuentemente se aduce que esta circunstancia deriva de la permanencia de las barreras que las políticas proteccionistas tendieron en torno a las industrias nacionales desde las primeras etapas de la sustitución de importaciones, con el fin de estimular el crecimiento de aquéllas y evitar los efectos de una competencia externa más eficiente y experimentada. De acuerdo con este modo de pensar, la eliminación de la protección pondría a las empresas ante la disyuntiva de transformarse en más eficientes, para poder enfrentar con éxito la competencia externa, o en su defecto, desaparecer.

Es cierto que la protección excesiva puede ser una de las causas básicas de la ineficiencia actual de las empresas, pero está lejos de ser la única. Es posible señalar una serie de situaciones de ineficiencia de las empresas, presentes en casi todos los países de la región, en las que se percibe la presencia de otros factores causales que no desaparecerían junto con las barreras protectoras, y cuya eliminación muchas veces no podría realizar el empresario por su sola voluntad. Por ejemplo, en diversas actividades coexisten empresas que trabajan con baja productividad y otras que lo hacen con productividades más altas. En algunas circunstancias, esta coexistencia se explica porque las empresas de productividades diferentes satisfacen una demanda estratificada. Las empresas modernas y más eficientes, que al mismo tiempo producen bienes de mejor calidad y más alto precio trabajan, compitiendo entre sí, para una demanda principalmente urbana de los grupos de ingresos altos y medios; y las empresas de baja productividad, pero que producen bienes de inferior calidad a precios relativamente reducidos, satisfacen en otros niveles de competencia las demandas de grupos urbanos y rurales de bajos ingresos. Esta coexistencia se ve favorecida a veces, dentro de las condiciones de muchos países de América Latina, por una localización aislada de cada estrato de demanda y

sus correspondientes fuentes de abastecimiento, con respecto a los demás estratos. En otros casos se verifica la coexistencia de empresas antiguas y modernas que realizan una misma actividad con diferente productividad, en circunstancias en que se ha establecido una particular complementación entre ellas, según la cual los productos de las empresas ineficientes son adquiridos como materia prima por las empresas más modernas, que los utilizan para la elaboración de sus propios productos.

La baja productividad de las empresas se presenta también en casos de estrangulamiento en las líneas de equipos productivos. Las razones de esta situación podrían ser variadas: una de ellas sería la falta de fuentes de financiamiento para inversiones complementarias que permitan equilibrar las capacidades parciales de producción de los equipos. Otra, la insuficiencia de diversos servicios —como los suministros de energía eléctrica— que obliga a paralizar con frecuencia los procesos de producción, o a equiparse con generadores que producen electricidad a mayor costo cuando falla el servicio público.

En todos los casos señalados, las causas de la baja productividad no se relacionan con la existencia de altos niveles de protección y son en su mayor parte independientes de la voluntad de los empresarios: no se subsanarían por el solo hecho de eliminar las barreras protectoras.

Ahora bien, en el momento actual de la evolución del proceso de industrialización de los países latinoamericanos, es preciso abocarse a resolver el problema de la ineficiencia; esto parece de fundamental importancia para que sea posible el avance de los esquemas de integración económica regional y para que se incremente la capacidad de muchas actividades para competir en el mercado internacional de manufacturas. Sin embargo, dado que dicho problema parece tener un grado de difusión relativamente amplio, merece un análisis cuidadoso y particularizado, por actividades, con el fin de determinar las políticas adecuadas para resolverlo.

Las causas de la baja productividad de las empresas pueden clasificarse en endógenas o exógenas. Las primeras tienen que ver con la calidad y la forma de utilización del equipo, de los insumos o de la mano de obra, o con una combinación de algunas o de todas estas circunstancias.

La causa endógena más importante y común de la baja productividad se encuentra en el factor humano. El uso limitado de capacidad de gestión adecuada constituye en este sentido uno de los aspectos más relevantes. Es cierto que ha sido atendido y, en buena parte, resuelto en las grandes empresas, especialmente en las actividades modernas de los países más desarrollados de la región, y que las empresas transnacionales tienen mayor facilidad para resolverlo a través del traslado de gerentes experimentados que reciben adiestramiento en otras filiales mayores o en las casas centrales. Pero las empresas nacionales tropiezan muy frecuentemente con la escasez de capacidad de gestión, que a veces se halla concentrada además en algunas industrias especialmente promovidas por lo que falta por completo en otras.

La escasez de gerentes tiene importantes consecuencias en el ámbito industrial latinoamericano, porque opone obstáculos insuperables para concebir y ejecutar los cambios de estructura de los cuadros técnicos y administrativos que requieren los procesos de crecimiento de la empresa industrial. La consecuencia es una disminución relativa de la productividad cuando aumenta el tamaño de la empresa, y la neutralización parcial o total, por este lado, de los beneficios de una mayor escala de producción, lo que hace imposible ulteriores expansiones.

Muchos países de la región no cuentan con centros para la formación básica de capacidad de gestión. Así, un problema que constituye un factor endógeno en la empresa, tiene origen en realidad en deficiencias del sistema educativo en lo que toca a la formación de recursos humanos para la industria.

Otro factor endógeno de la baja productividad que está vinculado a los recursos humanos y se ha señalado repetidamente, reside en la limitada disponibilidad de mandos medios, capataces, supervisores, administradores, etc., en muchas regiones de algunos países. La escasez de este tipo de personal ha sido reconocida en muchas actividades industriales de diversos países y tiene su origen, como en el caso anterior, en la insuficiencia del sistema educativo.

Si se atiende a los problemas de productividad relacionados con el equipo y su utilización, se encuentra que a veces la baja productividad resulta del mantenimiento en operación de equipos obsoletos, cuya utilización puede estar ligada a la vigencia de legislaciones defectuosas; por ejemplo, la posibilidad de importar equipos usados en algunos países, no está complementada por disposiciones que permitan controlar en cada caso la modernidad y obsolescencia de los equipos que se adquieren. En otros casos existe capacidad ociosa, lo que suele vincularse a criterios tradicionales del empresario, pero que en ciertas circunstancias se debe a disposiciones que estimulan indirectamente la integración vertical de la producción en el plano de las empresas; como resultado, muchas de ellas realizan inversiones para lograrla y, en el conjunto del mercado, esto significa instalación de capacidad excesiva de producción.

Los anteriores son ejemplos de factores endógenos de baja productividad, estimulados por legislaciones inadecuadas o concebidas para cumplir otros objetivos.

Por otro lado, podrían agregarse diversos factores de carácter exógeno, cuya falta de conexión con cualquier política protectora es aún más evidente. Ya se mencionó la carencia de una infraestructura de servicios apropiada a las necesidades del desarrollo manufacturero en materia de suministros de energía eléctrica y podrían citarse también las deficiencias de los sistemas de transportes y comunicaciones, etc.

La rápida enumeración de las circunstancias tan variadas que producen baja productividad, demuestra que el problema es muy complejo y no admite una solución única. Por lo tanto, las políticas tendientes a mejorar la eficiencia industrial no pueden limitarse a instrumentos simples. Particu-

larmente, parece que la rebaja arancelaria significaría en muchos casos una medida neutra desde el punto de vista del objetivo perseguido y, en otros, perjudicaría a las empresas enfrentadas a circunstancias que por sí mismas no pueden resolver. Esto lleva a pensar en la conveniencia de preparar la transformación de las empresas de baja productividad para adecuarlas a las condiciones de competencia que tendrían que enfrentar ante una eventual rebaja o eliminación de la protección. Para lograrlo, tendrían que ponerse en juego muy diversos instrumentos de asistencia técnica y financiera; las instituciones especializadas tendrán que ofrecer numerosos servicios y actuar coordinadamente en sus diferentes campos de acción.

El conjunto de acciones que deberán llevarse a cabo constituirán verdaderos programas de mejoramiento de la eficiencia y como tales deben concebirse. Estos programas no podrían ser de carácter genérico para todas las actividades, por el alto costo de los recursos, especialmente humanos, que se requieren para llevarlos a cabo. Por el contrario, deberían orientarse hacia actividades específicas que en cada país serían seguramente diferentes. En cada caso habría que establecer un orden de prioridad para las actividades que serán objeto de programas. Los criterios de selección emanarán de la identificación de las actividades industriales para las que se señalan objetivos de exportación, y de aquellas otras que podrían verse afectadas en los procesos de integración en que cada país esté comprometido.

Los programas abarcarán acciones de carácter general, como el mejoramiento de las condiciones de los servicios de infraestructura o el refuerzo del sistema educativo para satisfacer las necesidades de capacidad de gestión y de mandos medios.

Además de ellas, se requerirán medidas más específicas para los sectores de actividad en las que se tienda a racionalizar la producción industrial. Una sería la formulación del diagnóstico global de la situación de la actividad considerada, lo que permitiría establecer patrones de comparación para mediciones posteriores de la productividad de las empresas, e identificar los problemas generales que inciden negativamente en la actividad y que debieran corregirse mediante medidas de política; otra, el establecimiento de normas de calidad y de mecanismos de control de la misma. En niveles más detallados, cada programa tendría que prever la realización de estudios de los establecimientos, con el fin de determinar medidas concretas para mejorar la productividad de cada empresa.

3. CONCENTRACION Y LOCALIZACION INDUSTRIAL

Desde los primeros estudios sobre las características de la localización industrial, se ha señalado que la mayor parte de la producción se realiza en cada país latinoamericano en un número extremadamente pequeño de zonas geográficas, que en muchos casos se reducen a la capital del país y sus inmediaciones. Esta extrema concentración determina desigualdades regionales que constituyen una de las manifestaciones de un patrón de

desarrollo desequilibrado, concomitante con las altas concentraciones geográficas del ingreso que existen en la mayor parte de los países de la región.

Por otro lado, se ha señalado asimismo que la localización industrial, realizada de conformidad con las modalidades que tuvo el proceso de industrialización en sus primeras fases, se orientó de modo general hacia los mercados existentes; no hubo entonces el óptimo aprovechamiento de los recursos que habría sido posible si el proceso se hubiese realizado con este objetivo.

El problema de la concentración industrial en América Latina conviene examinarlo simultáneamente desde el punto de vista de la región en su conjunto y desde el de los países considerados separadamente.

A este efecto, conviene tener presente que la magnitud global del producto bruto industrial del conjunto de la región, no alcanza al nivel de un país desarrollado de Europa occidental (la República Federal de Alemania, por ejemplo). Y que la superficie de América Latina sobrepasa los 20.5 millones de kilómetros cuadrados, y la de la República Federal de Alemania es tan sólo de 248 500 kilómetros cuadrados. Esta comparación arroja una primera idea acerca de las características de la concentración geográfica de la producción industrial en el país europeo y de su aparente dispersión en América Latina. A la vez, habría que considerar que la población de Alemania occidental es de 62 millones de habitantes y su densidad demográfica es de 250 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que la población latinoamericana apenas quintuplica a la de Alemania occidental y la densidad alcanza a 15 habitantes por kilómetro cuadrado (excluida la Amazonia se llegaría a 20 habitantes por kilómetro cuadrado). Existen sólo limitadas extensiones en la región con densidad demográfica parecida a la de los países europeos.

Si se atiende a la distribución geográfica de la industria latinoamericana se verifica que los tres países más grandes de la región absorben el 78.4% del producto bruto industrial de América Latina. En estos países hay tres regiones industriales; ellas son la parte noreste de la Provincia de Buenos Aires y el sur de la de Santa Fé en la República Argentina; la formada por los estados de Sao Paulo y Río-Guanabara en el Brasil, y el Distrito Federal con el estado de México, en México, que generan respectivamente más del 50% del producto industrial en cada uno de dichos países. Las zonas verdaderamente industriales se concentran todavía más dentro de las tres regiones citadas, en la franja que va desde cerca de la ciudad de La Plata, pasa por el Gran Buenos Aires y continúa hasta la ciudad de Rosario de Santa Fé en la Argentina; en el corredor formado por el Gran Sao Paulo hasta Río de Janeiro en el Brasil, y el Distrito Federal y los municipios adyacentes al estado de México en México. En estas tres regiones, la densidad demográfica es semejante a la de las zonas industriales de los países desarrollados.

En los demás países de América Latina, la producción se concentra en las capitales (excepto en Colombia), donde se genera entre 50 y 80% del

producto industrial de cada uno. De esta manera, se observa que el conjunto de la región contiene tres islas industriales principales cuya magnitud puede compararse a las zonas industriales de los países desarrollados. Además, existe una segunda serie de concentraciones menores que abarca 25 a 30 ciudades importantes, separadas entre sí en general por grandes distancias, y lo demás de la industria y de su producción se dispersa en el resto de la extensa región.

Las consideraciones anteriores permiten evaluar globalmente el problema de la concentración geográfica de la industria en la región latinoamericana, la que aparece así en su mayor parte como un espacio casi vacío desde los puntos de vista demográfico e industrial. América Latina enfrenta problemas para la difusión geográfica de la actividad industrial, derivados de que su enorme extensión está apenas poblada, especialmente en la América del Sur, y de que los focos de concentración demográfica están separados a su vez por zonas prácticamente vacías. Si la producción industrial estuviera dispersa, la mayor homogeneidad se lograría al alto costo de sacrificar las economías externas de que disfrutaban actualmente las empresas concentradas en los escasos centros industriales existentes. Además las fábricas tendrían que ser menores para proveer mercados regionales más pequeños y con ello se perderían economías de escalas; o bien, si conservaran su tamaño, se encarecerían los bienes para los consumidores finales, debido a los mayores costos de transporte que recargarían sus precios.

En esta concepción global, los problemas de la excesiva concentración industrial sólo se observan en escasas localizaciones, donde realmente deberían aplicarse medidas urgentes para descentralizar la producción y preservar el medio ambiente.

Si se analiza la cuestión por países, el problema de la concentración presenta otros aspectos. Dada la forma en que se gestaron, las concentraciones existentes hoy en cada país tienden a provocar y acentuar las desigualdades regionales dentro de cada uno, lo que podría aparejar problemas futuros de creciente importancia. Aunque la tasa de crecimiento demográfico es alta en la mayor parte de los países de la región, éstos se encuentran aún poco poblados. Así sucede especialmente en todos los países de la América del Sur, donde la densidad no sobrepasa los 25 habitantes por kilómetro cuadrado. En todos los países, las corrientes migratorias internas tienden a contribuir a la urbanización de la población y a acrecentar las ciudades grandes. El proceso de crecimiento urbano se acelera en la medida en que la instalación de nuevas industrias ofrece oportunidades de ocupación.

Las economías latinoamericanas no han sido capaces, hasta el presente, de ofrecer ocupación plena a la población económicamente activa. En todas ellas existen diversos grados de marginación económica y los sectores de población que emigran se trasladan más hacia los centros en que las oportunidades de ocupación son mayores. Uno de los problemas más

graves de América Latina está constituido por la insuficiencia de las actividades urbanas para proporcionar ocupación e ingreso a su población urbana creciente. En cada país, la concentración ha ido más allá de lo que cabría esperar atendiendo a consideraciones estrictas de tamaño de los mercados.

Si bien la concentración continuada en las metrópolis tendría consecuencias desfavorables, un proceso de dispersión traería aparejadas otras consecuencias negativas, de importancia para el desarrollo ulterior. Por un lado, la infraestructura actual de transporte, comunicaciones y servicios es insuficiente para sustentar un desarrollo más equilibrado regionalmente, por lo que se requiere inversiones de gran magnitud en estos rubros. Por otra parte, no pueden desperdiciarse las economías externas y, por consiguiente, no podría sustituirse una concentración que tiende a hacerse excesiva, por una dispersión asimismo exagerada.

La descentralización industrial no podría entenderse tampoco como la dispersión del desarrollo ulterior, sino como una política de localización con objetivos concretos, ya que la descentralización no constituye un objetivo en sí. Corresponde a cada país determinar los objetivos propios a los que servirá la descentralización. Uno de ellos podría ser frenar la extrema concentración para que no aumenten sus perjuicios; pero si ciertas industrias, especialmente las productoras de nuevos bienes para los mercados concentrados que son las grandes metrópolis, necesitan estar cerca de éstas, deberán localizarse en ciudades satélites que constituyan sistemas de los cuales las metrópolis sean los centros.

Otros objetivos posibles serían la industrialización de recursos naturales en localizaciones próximas a sus fuentes; la localización cercana a puertos de industrias destinadas principalmente a la exportación; la programación de polos secundarios de desarrollo destinados a la localización de industrias que elaboren productos agrícolas, y de otros en zonas alejadas de los centros principales existentes, para contrarrestar el excesivo desequilibrio que podría producirse si sólo se atendiese a los factores que determinan las ventajas comparativas de localización.

La construcción de infraestructura física y económica es fundamental para la localización geográfica, pero debe estar ligada a la planificación del desarrollo de las zonas nuevas y a una política de descentralización.

La planificación económica y la espacial, realizadas en forma simultánea, son los instrumentos disponibles para programar las acciones tendientes a lograr los objetivos de descentralización y de mayor equilibrio regional, sin olvidar que el desarrollo industrial requiere, en general, un grado relativamente alto de concentración geográfica cercana a los mercados consumidores, con el fin de alcanzar mayor eficiencia en el uso de los recursos aprovechando las economías externa y de escala.

4. LA ACCION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

La intensificación del proceso de industrialización latinoamericana se produjo casi en los mismos momentos en que las grandes empresas industriales de los países centrales comenzaron a desbordar en forma creciente los límites de los mercados nacionales y a expandirse internacionalmente, instalando filiales para captar nuevos mercados o fuentes de insumos en otros países, integrándose a la vez vertical y horizontalmente y adquiriendo empresas laterales.

En América Latina el proceso de participación de las empresas transnacionales en el sector industrial se aceleró en los años cincuenta y más aún en el decenio de 1960 y en lo que va corrido de los años setenta, lo que provocó una creciente extranjerización de la industria. No existen sino estudios parciales que hayan intentado determinar la magnitud de la participación extranjera en cada una de las actividades económicas, aunque sí se ha señalado que en América Latina la inversión extranjera se dirige más hacia los países mayores y que en ellos se orienta en más de las dos terceras partes hacia el sector manufacturero. Por otra parte, el proceso de inversión en América Latina se intensifica a un ritmo que alcanzaba a 12.8% en 1968; los pocos datos existentes parecerían indicar que ese ritmo por lo menos ha persistido hasta el presente.

La participación de las empresas transnacionales en la industria latinoamericana ha sido evaluada con criterios muy divergentes. Algunos la aceptan lisa y llanamente y preconizan sus ventajas: inyección de recursos financieros escasos en la región; incorporación de tecnologías nuevas de que las empresas transnacionales disponen, por el aporte de capacidad de gestión que es limitada en muchos países y por las posibilidades de incrementar las exportaciones. Otros la rechazan en forma tajante por la dependencia con respecto a decisiones privadas y aun gubernamentales externas que ella entraña; por la continua captación de ahorro nacional y la extracción de recursos financieros que las empresas transnacionales realizan después de cierto tiempo; por su capitalización a base de recursos nacionales que pasan a engrosar a través de las utilidades el monto de la inversión extranjera; por las continuas transferencias de empresas nacionales a la propiedad extranjera, merced a la reinversión parcial de las utilidades obtenidas en la compra de empresas existentes, y por ciertas prácticas abusivas apoyadas en cláusulas contractuales que las casas matrices suelen imponer a sus filiales, restringiendo la posibilidad de realizar exportaciones, sobrevaluando las importaciones de casa matriz a las filiales, subvaluando las exportaciones de las filiales a la casa matriz, o cobrando costos excesivos por transferencia de tecnologías y uso de marcas.

Aunque la participación de las empresas transnacionales en la industria tiene carácter mundial y debe considerarse como un fenómeno que está presente en las economías de mercado contemporáneas, es cierto que su acción tiene diferente trascendencia en los países desarrollados y en los

que están en vías de desarrollo. En los primeros se trata de un proceso que admite cierto grado de interdependencia, en la medida en que las grandes empresas de todos los países desarrollados realizan inversiones en los demás países desarrollados; esta circunstancia sólo se da en forma excepcional para las empresas importantes originarias de países en desarrollo.

Por otra parte, los países desarrollados tienen una capacidad negociadora que no han demostrado los países latinoamericanos. Esa capacidad se ha puesto de manifiesto en forma de políticas diversas frente a la acción de las compañías transnacionales. En algunos casos, la transferencia de cualquier empresa nacional al capital extranjero requiere autorización previa del gobierno. En otros casos, el país trata de mantener una relación entre las inversiones extranjeras que se realizan en su territorio y las inversiones que sus empresas realizan en el resto del mundo.

En América Latina las actitudes han sido muy variadas. En algunos casos ha existido una franca competencia por atraer a las inversiones extranjeras, con controles y condiciones mínimas, especialmente en países pequeños y también en coyunturas desfavorables. Estas situaciones son extremadamente favorables a las empresas transnacionales, que desde el punto de vista de sus objetivos de lucro prefieren la más completa libertad de acción y ausencia de controles. En algunos países existe disposición favorable por parte de industriales que esperan que la inversión transnacional aporte a sus empresas el financiamiento que no pueden lograr para la ampliación de las mismas.

Merece señalarse el punto de vista de que en algunos países no es tanto la necesidad de recursos de financiamiento como de capacidad de gestión, el factor determinante de la transferencia de empresas nacionales a manos extranjeras. Desde este punto de vista, el avance del proceso de industrialización exige modificar la estructura familiar que en las primeras épocas prevaleció en la propiedad de las empresas, para adecuar éstas a la necesidad de adquirir una dimensión económica que les permita participar en mercados competitivos y de tamaño cada vez mayor.

Diversos países de la región, aisladamente o en acuerdos regionales, han reglamentado la participación del capital extranjero con el fin de permitirle participar en aquellos casos en que su acción coincidirá con los objetivos nacionales, y evitar el uso de prácticas abusivas. Varios países han definido claramente los campos de actividad industrial reservados al Estado o a capitales exclusivamente nacionales, y parece insinuarse una tendencia general a establecer estas definiciones.

Es oportuno tener presente que en la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, aprobada en el sexto período extraordinario de sesiones (resolución 3201 (S - VI)), se establece el principio de la reglamentación y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales, mediante la adopción de medidas en beneficio de la economía nacional de los países en que estas empresas realizan sus actividades, sobre la base de

la plena soberanía de esos países. Por otra parte, el programa de acción correspondiente (resolución 3202 (S - VI)), se refiere a la necesidad de formular, adoptar y aplicar un código de conducta internacional de estas empresas con el fin de: a) impedir su ingerencia en los asuntos internos de los países donde realicen operaciones; b) reglamentar sus actividades en los países huéspedes para eliminar prácticas comerciales restrictivas y para ajustarse a los planes y objetivos nacionales de desarrollo de los países en desarrollo y, en este contexto, facilitar en la medida necesaria el examen y la revisión de los arreglos concertados anteriormente; c) lograr que esas empresas proporcionen asistencia, transmisión de tecnología y conocimientos de administración y gestión a los países en desarrollo en condiciones equitativas y favorables; d) reglamentar la repatriación de las utilidades que obtengan en sus operaciones, teniendo en cuenta los intereses legítimos de todas las partes interesadas, y e) promover la reinversión de las utilidades de esas empresas en los países en desarrollo.

5. LA CRISIS DE MATERIAS PRIMAS

Entre los acontecimientos más importantes de la evolución reciente de la coyuntura internacional se encuentran los derivados de la limitación de la disponibilidad global de recursos naturales no renovables. Si bien esta circunstancia tiene diferente significación según el recurso de que se trate, ha servido para poner en tela de juicio la creencia, admitida antes *a priori*, en las posibilidades de desarrollo ilimitado. De esta preocupación, cuyos alcances finales aún se discuten, ha surgido sí la evidencia del despilfarro que de este tipo de recursos se venía realizando en el mundo en los últimos decenios, y la necesidad de aprovecharlos de manera más racional. Así pues, habrá que diseñar productos con intenciones de ahorrar materias primas, e idear procesos para reutilizar materiales usados que antes se desechaban. Aunque las evaluaciones últimas parecen indicar que el problema no tiene la urgencia apremiante que al principio se le atribuyó, debe merecer la atención de los planificadores y de quienes orientan la política industrial de largo plazo.

Los países de América Latina disponen de amplias reservas de diversas materias primas de uso industrial como petróleo, cobre, estaño, zinc, plomo, plata y otros. Desde hace muchos años, estos recursos han servido para alimentar la industrialización de los países desarrollados. La toma de conciencia de los países en desarrollo de que los recursos no renovables deben servir para impulsar su propio desarrollo, ha tenido como consecuencia principal la elevación de los precios de dichas materias primas, principalmente de las energéticas, aunque se observa presión alcista en todas las otras materias primas naturales industrializables.

Se ha puesto de manifiesto al mismo tiempo la voluntad de aumentar la capacidad nacional de decisión sobre el destino de esos recursos, lo que se refleja en la tendencia cada vez mayor a la nacionalización, que se viene observando en diversos países de la región.

Aparte estas circunstancias, se perciben otros resultados de trascendencia más mediata. Algunos países desarrollados han modificado sus planes de largo plazo atendiendo a las consecuencias de carácter estructural que tendrán los cambios recientes. Estas modificaciones se refieren a la estructura del sistema de transportes (planes para la reorganización y desarrollo de los sistemas ferroviarios y modificación de los planes carreteros, incluida la suspensión de la construcción de autopistas) y alteraciones en los planes de inversión en centrales de energía eléctrica (para desplazarse de las centrales térmicas a las nucleares e hidroeléctricas). En lo que respecta a las influencias de todos estos factores en el largo plazo, es necesario prever además las posibles innovaciones tecnológicas en la industria, con el fin de evitar el desperdicio antes mencionado.

Esas innovaciones podrían referirse a diseños, productos y procesos. Ya se ha manifestado la tendencia en la industria automovilística a diseñar automóviles de menor tamaño. El deseo de ahorrar y recuperar materias primas podría traer aparejados cambios de importancia en las características del desarrollo industrial de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Los efectos de estos posibles cambios en las modalidades y ritmos del desarrollo industrial y en las estructuras productivas es algo que no puede predecirse. Pero si ellos se producen habrán de significar nuevos problemas para el desarrollo industrial, especialmente en los países más débiles, en los que la limitación de los recursos disminuye la capacidad de maniobra y la política industrial parece responder de manera menos flexible a la modificación de los factores que influyen en su desarrollo.

6. EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL MEDIO AMBIENTE

Hay una estrecha relación entre el crecimiento de la actividad industrial, la explotación de los recursos naturales y la concentración urbana. Asimismo, estas formas del desarrollo han ido poco a poco rompiendo el equilibrio ecológico y produciendo efectos nocivos en el medio ambiente humano.

Este problema ha venido afectando gravemente a los países más industrializados, los que están adoptando severas medidas para contrarrestar o detener sus efectos. Estas medidas gravitan sobre el sector manufacturero de los países latinoamericanos a través del encarecimiento de sus importaciones de bienes intermedios y manufacturados, a raíz de los mayores costos de producción provocados por los dispositivos y equipos no contaminantes que aquellos países exigen. Otro efecto son los proyectos de traslado o exportación hacia los países de América Latina de instalaciones industriales de alto poder contaminante. Si bien esta medida puede impulsar en cierto modo el desarrollo de los países latinoamericanos, su aplicación requerirá de un cuidadoso estudio que considere el balance de las ventajas e inconvenientes que puede provocar.

Aunque en medida bastante menor, los países de menor desarrollo, entre éstos los de América Latina, también se están viendo afectados por

un creciente deterioro del medio ambiente, causado en gran parte por la propia actividad industrial, y algunos ya están tomando conciencia de ello.

Este deterioro es especialmente visible en las grandes metrópolis como Buenos Aires, Ciudad de México, Sao Paulo, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Lima-Callao y otras que, con un crecimiento urbano e industrial acelerado y desordenado, presentan características similares a las de las grandes ciudades industriales de los países más desarrollados, aunque su población dispone de menores ingresos y de servicios mucho más limitados.

Puesto que América Latina todavía tiene grandes espacios libres, no contaminados, es posible pensar en una política paulatina de desconcentración urbana e industrial.

Ultimamente se ha comenzado a adoptar algunas medidas para preservar el medio ambiente, entre las cuales cabe destacar:

- El establecimiento de sistemas permanentes de control y alarma sobre el grado de contaminación atmosférica (de Ciudad de México y otras).
- La legislación y reglamentación para la evacuación de humos a la atmósfera, y de desechos en los afluentes, en vigencia con distintos grados de severidad en varios países (México, Argentina, Brasil, Perú, Chile y otros).
- Las políticas de planificación urbana y regional que tienden a la desconcentración industrial, el desarrollo de nuevos polos de crecimiento y las exigencias de localización adecuada para los grandes complejos industriales.
- Las investigaciones en centros especializados y universitarios de estos mismos países para obtener provecho de los subproductos de la industria y de la actividad agrícola, forestal, ganadera y extractiva.

Puede decirse, en general, que la mayoría de los países latinoamericanos han venido concretando en su legislación, algunos desde hace varios decenios, medidas que parcialmente protegen al medio ambiente humano, al dictar normas sanitarias específicas, regular la localización industrial, establecer medidas de protección para los trabajadores de industrias que pueden tener en ellos efectos nocivos y de actividades extractivas generadoras de polvos y sustancias tóxicas, etc. Sin embargo, esta primera etapa no ha alcanzado todavía la segunda fase, que implica una política racional, generalizada y nacional para la protección del medio ambiente, hoy mucho más amenazado que en las épocas en que se establecieron las primeras reglamentaciones.

Para asegurar en América Latina un desarrollo industrial que, junto con ayudar a vencer el subdesarrollo, mejore la calidad de la vida de sus pueblos, se requiere una gran contribución internacional que, entre otros, deberá abarcar los siguientes aspectos:

- Educación: Preparación de planificadores, expertos ambientales y ecólogos que participen en las urgentes tareas del continente.
- Estudio de las consecuencias de la instalación de industrias que por sus efectos contaminantes están siendo desplazadas de los países saturados

de ellas, y selección técnico-ambiental de su mejor emplazamiento para minimizar sus efectos, y junto con ello, establecimiento de tratamiento preferente para la comercialización internacional de los productos de estas industrias.

- Prospección sistemática de los recursos naturales y orientación de su explotación, para contribuir en ciertos países a un desarrollo regional que permita frenar gradualmente la concentración en los grandes conglomerados urbanos.
- Cooperación técnica y financiera para reforzar la investigación relacionada con la ingeniería de diseño y programación industrial en función del medio ambiente, y en general con aspectos señalados antes en este texto.

Todo lo anterior debe hacerse sin perder de vista que la lucha contra el subdesarrollo, con todo lo que éste significa para el medio humano, es primera y urgente prioridad en América Latina. A medida que la región vaya saliendo del estado de subdesarrollo, es posible que surjan en ella muchos de los problemas ambientales que hoy preocupan a los países industrializados. Antes de que eso suceda, y aprovechando la experiencia histórica, deberán procurarse formas de crecimiento y convivencia social que no lleven a América Latina a sufrir el mismo deterioro ambiental que los países que hoy se califican de desarrollados.

Actualmente, la Comisión Económica para América Latina y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente están preparando un cuadro de los problemas ambientales reconocidos como los más críticos en los diversos países de América Latina. Con el resultado de este inventario podrá hacerse un diagnóstico de la situación imperante, y sólo entonces será posible formular recomendaciones acerca de los estudios que convendrá realizar y las medidas que será necesario adoptar para proteger el medio ambiente en América Latina.

