

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.23/L.1
25 de enero de 1966

ORIGINAL: ESPAÑOL

SIMPOSIO LATINOAMERICANO DE INDUSTRIALIZACION

Organizado conjuntamente por la Comisión
Económica para América Latina y el Centro de
Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas
Santiago de Chile, 14 al 25 de marzo de 1966

TEMARIO PROVISIONAL COMENTADO Y LISTA
PROVISIONAL DE DOCUMENTOS

Nota preliminar

A. Temario provisional

B. Temario provisional comentado

C. Lista provisional de documentos

Anexo: Esquema para la preparación de los informes nacionales

Nota preliminar

El propósito del Simposio Latinoamericano de Industrialización es realizar un examen de la situación actual, problemas y perspectivas del proceso de desarrollo industrial tanto para la región en su conjunto como para los países integrantes y considerar las medidas y orientaciones que podrían ser eficaces para acelerar el ritmo de aquel proceso en el ámbito interno de cada país, así como aquellas que dicen relación con la cooperación regional e internacional. El análisis de estas materias permitirá un intercambio de experiencias que puede ser de gran interés para los países participantes.

Dada la vastedad del campo del desarrollo industrial, reflejada en la amplitud del temario provisional, se ha considerado que convendría centrar las discusiones alrededor de algunos temas precisos, y en número más bien limitado, para lograr mayor profundidad en los debates. Con la intención de facilitar una orientación de las discusiones en ese sentido se ha preparado un temario comentado que se incluye en el punto B de este documento. En él se hacen breves consideraciones con respecto a los principales problemas y obstáculos que han amagado el proceso de industrialización en los países latinoamericanos y sobre las perspectivas de desarrollo industrial que presenta la región. En resumen, no se pretendería abordar y agotar durante las reuniones del simposio todos los problemas relacionados con cada uno de los puntos del temario, sino destacar aquellos aspectos que parecen ser los más significativos en la presente etapa del desarrollo industrial latinoamericano.

A continuación del temario comentado se da a conocer la lista de los documentos que se presentarán al simposio. Dos de éstos, El proceso de industrialización en América Latina (ST/ECLA/Conf.23/L.2), en tres volúmenes, y Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas (ST/ECLA/Conf.23/L.3), en dos volúmenes, dada la amplitud de su contenido, serán los principales documentos de discusión. Los demás informes que en algunos casos tienen el carácter de simples documentos de referencia, son: estudios de la secretaría sobre sectores de industrias o sobre problemas específicos relativos a todo el sector

/manufacturero o

manufacturero o a determinadas ramas industriales; documentos del Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas sobre algunos problemas generales de la industrialización; monografías o informes nacionales preparados por los países respectivos y algunos informes presentados por otras entidades interamericanas o internacionales.

De acuerdo a la resolución 250 (XI), del 14 de mayo de 1965, aprobada en el undécimo período de sesiones de la CEPAL, se solicitó de los gobiernos latinoamericanos la preparación de "estudios nacionales sobre el estado actual de sus respectivos procesos de industrialización para ser presentados al simposio regional". Las monografías entregadas contienen una masa de antecedentes e informaciones de mucho interés, que permitirán la comparación de las experiencias de los diferentes países en relación a problemas determinados.

El esquema que se utilizó para la preparación de los informes nacionales, y que se incluye en el Anexo del presente documento, fue elaborado por la Secretaría con el objeto de proporcionar una guía a los funcionarios designados en cada país y para lograr cierta uniformidad en la presentación de dichos informes, dentro de las condiciones particulares que caracterizan a cada país de la región.

A. TEMARIO PROVISIONAL

- I. Evaluación y perspectivas de la industrialización latinoamericana
 1. La industria latinoamericana: evolución histórica y características actuales
 - T-15-III 2. La política de industrialización y las perspectivas futuras
 - T-16-IV 3. La programación del desarrollo industrial: instituciones y mecanismos
- II. Situación actual, problemas y perspectivas de los principales sectores industriales
 1. Industria de los metales básicos
 2. Industrias químicas
 3. Industria de la celulosa y el papel
 4. Industrias mecánicas
 5. Industria textil
- III. Problemas relacionados con el financiamiento, la exportación y la pequeña industria
 1. El crédito para la expansión industrial
 2. La exportación de manufacturas a los mercados mundiales
 3. La pequeña empresa en el desarrollo latinoamericano
- IV. Problemas relacionados con la transferencia del conocimiento técnico, la investigación tecnológica aplicada y la asistencia técnica
 1. La transferencia de conocimientos técnicos del exterior y la adaptación de procesos y equipos a las condiciones latinoamericanas
 2. La investigación tecnológica de aplicación industrial
 3. Asistencia técnica para el desarrollo industrial
- V. El Simposio Mundial de Industrialización (1967) y el desarrollo industrial latinoamericano

/B. TEMARIO

B. TEMARIO PROVISIONAL COMENTADO

I. EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA

1. La industria latinoamericana: evolución histórica y características actuales

El desarrollo industrial de los países de América Latina, que se ha producido dentro de un marco de rápido crecimiento demográfico, urbanización acelerada, gran desigualdad en la distribución del ingreso y violentas fluctuaciones en el comercio exterior, permite reconocer algunas etapas que dichos países parecen haber recorrido en mayor o menor grado.

Las diferencias que se observan en la estructura de la producción y en la ocupación de la mano de obra responden a que algunos países de la región todavía se encuentran en la etapa de la industrialización que corresponde al desarrollo de las llamadas industrias tradicionales (alimentos, bebidas, textiles, etc.), en tanto que otros países han cumplido ya esa etapa y avanzan en la creación de las llamadas industrias dinámicas, con mayores exigencias en cuanto a intensidad de capital y requisitos tecnológicos, y asociados a exigencias más estrictas de economías de escala.

La evolución señalada, aunque muestra notables diferencias entre países, derivadas de condiciones especiales o de circunstancias históricas, aparece siempre determinada en forma importante por la necesidad de sustituir importaciones. Dicha sustitución, que había sido ya iniciada en algunos países antes de la crisis de los años treinta, se destacó después de ésta como una necesidad imperiosa y, al mismo tiempo, como un importante factor dinámico que fue el principal estímulo al proceso de desarrollo industrial.

Sin embargo, el proceso de sustitución de importaciones muestra en los últimos años síntomas de debilitamiento en el sector de las industrias tradicionales y aún, en algunos países, en las industrias de productos intermedios y de bienes de capital, de manera que el efecto estimulante que tuvo en las décadas anteriores parece haber disminuido, planteándose

/la necesidad

la necesidad de buscar nuevos factores para impulsar el desarrollo futuro. Tal evolución, desde luego, ha sido registrada en grados y modalidades diferentes de acuerdo a las circunstancias particulares de cada país que muestran grandes variaciones dentro de América Latina. Sin embargo, como resultado del proceso de industrialización, los países de la región han llegado a una situación en que pueden reconocerse, por encima de dichas diferencias, algunas características que son comunes a todos ellos.

Se observa así que el estrato fabril ^{1/} ocupa una proporción relativamente baja de la mano de obra industrial: desde la quinta parte en algunos países hasta poco más de la mitad en otros. La mano de obra tiene por lo general una capacitación insuficiente y sus niveles de remuneración son relativamente bajos, como lo son también la productividad media y la participación de los sueldos y salarios en el valor agregado industrial.

El capital industrial es utilizado en general con baja eficiencia y un importante porcentaje de la capacidad instalada queda sin emplear en forma adecuada. Además la formación de nuevo capital fijo industrial es lenta, debido a la escasez general de recursos financieros y, en parte, a que las condiciones particulares imperantes en la mayoría de los países latinoamericanos exigen requerimiento de capital de trabajo más elevados que en los países desarrollados y a que, en algunos casos, las empresas hacen aplicaciones no industriales de dicho capital.

Junto a estas características, una excesiva diversificación de la producción en los establecimientos individuales traducen una especialización insuficiente. También se observan fuertes diferencias de productividad de los factores, en igualdad de otras condiciones, entre empresas individuales, entre sectores y entre estratos industriales. Además, queda en evidencia un insuficiente grado de integración en todo el complejo industrial, presentándose desequilibrios entre diversas ramas.

^{1/} Se define en este caso como estrato fabril al conjunto de unidades industriales que ocupa a 5 o más personas.

Por otra parte, se observan altos niveles de costos y de precios, en lo que tiene importante influencia no sólo las circunstancias antes mencionadas, sino también los problemas de escala de producción, la utilización de tecnologías no siempre adecuadas y las deficiencias de los elementos de infraestructura, especialmente transportes y energía. En algunos casos el elevado precio de las materias primas, cuya producción muchas veces se encuentra organizada en muy deficientes condiciones de tecnología, de escalas y de localización, es la causa principal del alto costo de los productos manufacturados.

Los altos costos y precios determinan, a su vez, un consumo de manufacturas relativamente bajo y serias dificultades para competir en los mercados externos.

Por último, se ha comprobado que la contribución de la industrialización en la creación de nuevas fuentes de ocupación ha sido limitada frente al explosivo crecimiento de la fuerza de trabajo, lo que se debe por un lado a un crecimiento insuficiente del sector industrial y por otro, a la adopción de técnicas de producción que no han sido siempre las más adecuadas para la realidad de los países latinoamericanos.

Aun cuando en determinadas ramas industriales, y en el caso de algunos países, se encuentran condiciones especialmente favorables, los factores señalados parecen indicar que en general los países de América Latina se encuentran en una etapa en que se requiere fortalecer y reorientar el esfuerzo de industrialización.

Sería importante considerar hasta qué punto las experiencias individuales, que sin duda serán expuestas en el simposio, permiten ratificar o llevar a corregir la evaluación del proceso de industrialización de América Latina, contenida en el documento ST/ECLA/Conf.23/L.2 y que se procuró resumir brevemente en los párrafos que anteceden.

2. La política de industrialización y las perspectivas futuras

Entre los factores que han determinado la evolución y características actuales de la industria latinoamericana deben señalarse las medidas de política referentes a la industrialización.

Si bien éstas han carecido de la continuidad y coherencia necesarias para que pudieran ser consideradas como una "política industrial", su efecto parece haber sido de especial importancia en algunos países y en determinados períodos.

/Entre dichas

Entre dichas medidas se destacan especialmente, por la intensidad de su efecto, las que se refieren a la protección de la industria frente a la competencia externa, que, además de permitir que las industrias creadas para sustituir importaciones durante los años de dificultades de abastecimientos externos pudieran subsistir una vez normalizada la situación, han influido sobre todo el desarrollo industrial posterior.

Aunque superpuestas con medidas e instrumentos orientados hacia otros objetivos, como la obtención de ingresos fiscales o el equilibrio del balance de pagos externos, estas medidas proteccionistas estimularon la ampliación de las industrias existentes y la creación de una amplia gama de industrias nuevas. Junto a los efectos positivos producidos en el empleo y en el balance de pagos, debe reconocerse que la persistencia prolongada de altos niveles de protección y la falta de flexibilidad con que muchas veces se han manejado, han significado, en algunos casos, perpetuar situaciones en que los precios del mercado interno se mantienen en niveles desproporcionadamente altos, sea por la ausencia de estímulos tendientes a un mejoramiento de la eficiencia, sea por la creación de condiciones de competencia interna limitada o inexistente, en los casos de los mercados nacionales más estrechos. Además, o simultáneamente, en muchos casos han implicado producción de manufacturas en inferiores condiciones de calidad.

Junto a las medidas proteccionistas deben señalarse las disposiciones referentes al fomento de la industria que se apoyan básicamente en medidas tributarias y crediticias y que tienden generalmente a estimular las nuevas inversiones o las reinversiones. En algunos países se han dictado leyes específicas de fomento industrial, pero en la mayoría existen solamente disposiciones legales dispersas, muchas veces de tipo general, cuyos efectos sobre la industria son de carácter residual con respecto a otros objetivos más amplios. En otros casos, aunque específicamente orientadas, tales disposiciones son incompletas, pues se refieren a regiones del país o a ramas industriales determinadas.

/La política

La política referente a las empresas extranjeras que operan en el sector industrial se diferencia poco de la política general seguida frente a los inversionistas de fuera del área y esto independientemente de la proporción que aquellas representan. Se observa que dichas empresas parecen haber concentrado sus inversiones industriales - distintas de las relativas a las actividades extractivas minerales y de elaboración primaria - en los países que ofrecen mercados más amplios. Asimismo dichas inversiones en muchos casos se han realizado para mantener mercados que antes eran abastecidos por las mismas empresas desde el exterior y que se podían perder como consecuencia de la política proteccionista de los países latinoamericanos. Las empresas extranjeras industriales establecidas en la región, por lo tanto, han orientado su actividad hacia el abastecimiento de los mercados internos y sólo en contados casos, hacia la exportación.

Por otra parte, debe tomarse en consideración la importante experiencia de algunos países en cuanto a la promoción estatal directa, ya sea apoyando financieramente iniciativas privadas o creando empresas estatales para mantenerlas como tales o para transferirlas posteriormente al sector privado. Los resultados de este tipo de acción presentan grandes diferencias entre distintos países y las modalidades de acción son muy variadas. A menudo aparecen motivadas por consideraciones del desarrollo económico y social general, u orientadas hacia actividades industriales básicas, que requieren inversiones relativamente grandes y que suponen riesgos altos.

Ante las nuevas exigencias del desarrollo industrial se hace necesario evaluar la experiencia acumulada en relación con todas estas medidas, de modo que sea posible adoptar políticas industriales adecuadas a esas exigencias.

En cuanto a las perspectivas futuras de la industria latinoamericana, ya se ha señalado que la sustitución de importaciones en el ámbito nacional parece haber llegado a una etapa difícil de sobrepasar, dejando de ser el principal factor dinámico.

Si bien las posibilidades de sustitución no se han agotado totalmente y en varios países de la región queda una amplia gama de productos que podrían ser producidos internamente, la dimensión de los mercados internos constituye una importante limitación, especialmente en relación con los

/costos. De

costos. De aquí que la integración económica latinoamericana aparezca como un requisito indispensable para continuar el proceso de sustitución de importaciones en el ámbito regional. Este proceso, acelerado como resultado del aumento del intercambio interregional de manufacturas y de las exportaciones hacia fuera de la región, podría proporcionar a la industria latinoamericana el estímulo que en esta etapa requiere. En tal reformulación, como es obvio, una gradual integración económica de los países de la región deberá adquirir, necesariamente, una significación de importancia estratégica.

De estos objetivos derivan nuevos problemas que deberán ser resueltos, como la determinación de los criterios para que tengan acceso a las ventajas de la integración todos los países participantes, los cambios en la estructura interna de la industria de cada país que deberán acompañar al proceso de aceleración del desarrollo industrial, la coordinación de los programas nacionales de desarrollo industrial, etc.

La reorientación de la industria latinoamericana exigirá una definición clara y una aplicación coordinada, selectiva y continua del conjunto de medidas que forman la política industrial. Para ello será necesario definir los aspectos básicos de la estrategia general del desarrollo, algunos de los cuales ya se han señalado, como la medida en que el esfuerzo industrializador continuará dirigiéndose hacia los mercados internos o deberá derivarse hacia la integración regional y el mercado mundial de manufacturas, o el grado en que se mantendrá la tendencia hacia un crecimiento extensivo de la industria, en contraste con la posibilidad de reorientarla hacia una mayor integración estructural interna, o hasta qué punto se procurará modificar la tendencia hacia la excesiva concentración geográfica de la industria en cada país, o finalmente, cuál habrá de ser la responsabilidad de la industria en la política ocupacional a largo plazo.

Una vez definidos los objetivos fundamentales, será posible especificar las medidas que constituirán la política industrial futura, tanto en el plano nacional como en el plano interregional. El manejo del instrumento tributario, los mecanismos crediticios, las medidas proteccionistas, la modernización y agilización de los mercados de valores, la

/promoción efectiva

promoción efectiva de las exportaciones industriales, los mecanismos estatales de promoción industrial, de investigación tecnológica y de capacitación de mano de obra, entre otros, deberán ser evaluados y reconsiderados a fin de hacer posible la reformulación y coordinación de que depende un nuevo avance en el desarrollo industrial latinoamericano.

Este tema se encuentra tratado con preocupación de conjunto en el documento ST/ECLA/Conf.23/L.2. Las monografías nacionales aportan nuevos y más detallados antecedentes en relación a esta importante materia que justificarían una confrontación de las experiencias de los países participantes.

3. La programación del desarrollo industrial:
instituciones y mecanismos

En el campo del desarrollo industrial, por la complejidad que caracteriza al proceso, se ha hecho evidente la necesidad de recurrir a la racionalización que proporciona la planificación para realizar profundos cambios estructurales y acelerar el ritmo de desarrollo. Los problemas y obstáculos, que afectan el proceso de industrialización, como la disminución de las posibilidades de sustitución de importaciones en las industrias tradicionales en algunos países y aún, en otros, en ciertas de productos intermedios y de bienes de capital, los altos niveles de costos y precios, la escasez de capitales, las limitaciones del mercado de manufacturas y otros, parecen hacer necesaria en América Latina una acción planificada para lograr soluciones convenientes en términos de plazos y de costos sociales razonables.

La mayoría de los países latinoamericanos ha actuado en función de esta situación y ha realizado importantes avances tanto en el campo de la planificación global como en la industrial. Se ha comprendido la necesidad de llegar a establecer verdaderos sistemas de planificación que contengan todos los mecanismos necesarios para permitir que en la elaboración de los planes nacionales o sectoriales se contemple la adecuada participación y las aspiraciones de la población, de las empresas privadas

y de las regiones, dentro de las exigencias que determinan las concepciones básicas del desarrollo general. La concepción anterior implica la creación de un sistema de planificación de doble vía, que en un sentido recoja y canalice las aspiraciones de los distintos sectores del país y por otro, oriente la acción de éstos en función de los requerimientos y conveniencias nacionales del desarrollo económico y social. Por otro lado, ello significa crear mecanismos para facilitar o asegurar el cumplimiento de las metas establecidas en los planes y programas y la adecuada aplicación de las políticas incluidas en ellos. En otras palabras, un sistema de planificación requiere de una eficiente organización administrativa que sea capaz de impulsar a todos los niveles las tareas que implica la planificación tanto en la elaboración de los planes, como en su implementación, ejecución y supervisión.

La planificación industrial debería considerarse en términos integrados, es decir, referida a todo el sector manufacturero, dentro del contexto de la planificación general. Si ella sólo se abordara en términos limitados a industrias específicas, podrían tal vez conseguirse éxitos, pero el hecho de no haberse considerado debidamente las determinantes y restricciones globales del medio económico y social, podría implicar el riesgo de llegar a afectar el desarrollo general del país. Esto no significa, desde luego, desconocer los importantes resultados que la programación de algunos sectores industriales aislados ha reportado a algunos países del área en el pasado, cuando todavía no se reunían los requisitos previos a una programación general.

Por otro lado, la planificación industrial debería considerar adecuadamente y extraer todas las consecuencias que derivan del hecho de que la mayor parte de la responsabilidad material sobre la inversión y la producción manufacturera en la casi totalidad de los países latinoamericanos corresponde a la empresa privada. En relación a estos surgen problemas tales como el de los instrumentos de política económica general adecuados para inducir al inversionista privado a actuar en función de determinadas metas sociales y para estimular la adopción, dentro de los programas nacionales o regionales, de las técnicas y procesos de producción que sean las más adecuadas desde el punto de vista de la comunidad en su conjunto, etc.

La planificación se inició, en la mayoría de los países de América Latina generalmente con la elaboración de planes para determinados sectores básicos, especialmente en el campo industrial, durante la década de los 40. Tanto para la elaboración de los programas como para la ejecución de los mismos se crearon organismos limitados a acciones específicas.

Hasta 1965 se habían elaborado planes generales de desarrollo industrial a mediano y largo plazo, encuadrados en un modelo global, en la mayoría de los países de América Latina. Los rasgos fundamentales de estos planes - excepto el de Cuba - se atienen a las orientaciones básicas de la Carta de Punta del Este; las técnicas de análisis y proyecciones, por lo general se basan en las orientaciones técnicas divulgadas por CEPAL; casi todos ellos no establecen con suficiente detalle las medidas de política económica y social; son escasos los proyectos concretos incluidos en los planes de inversión y, en cuanto a planificación regional en el ámbito nacional sólo en contados casos ésta alcanza significación y, por último, ellos no consideran, en general, el marco de la integración económica latinoamericana.

Como se puede apreciar de las consideraciones anteriores, esta materia presenta innumerables aspectos que merecían una discusión amplia, tales como los relacionados con la organización administrativa de un sistema de planificación nacional; el nivel de la unidad planificadora, los mecanismos de implementación de los planes; el mejoramiento de las estadísticas básicas; los mecanismos de promoción del desarrollo; la consideración de la integración latinoamericana en la formulación de los planes industriales y otros. Sin embargo, el carácter y la duración del simposio podría hacer aconsejable circunscribir la discusión a algunos puntos cuyo esclarecimiento y definición pudiera contribuir, en la forma más efectiva, a mejorar aspectos sustantivos de la planificación, tales como, entre otros, la participación del sector privado en la planificación industrial y las relaciones entre los organismos que elaboran los programas industriales, aquellos que los promuevan o los ejecutan y los que manejan los distintos instrumentos de la política industrial.

II. SITUACION ACTUAL, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LOS PRINCIPALES SECTORES INDUSTRIALES

A fin de analizar de manera resumida la situación actual, perspectivas de desarrollo futuro y problemas que dificultan o condicionan la expansión de los principales sectores industriales, la Secretaría ha considerado conveniente (si la composición de las delegaciones lo permite) la formación de grupos de trabajo por ramas de industria. Tales grupos, que sesionarían simultáneamente durante dos días completos, se abocarían a discutir con visión de conjunto dichas perspectivas y problemas en relación a las siguientes ramas: metalurgia de los metales básicos (acero y aluminio), industrias químicas, industria de la celulosa y el papel, industrias mecánicas e industria textil. El grupo de trabajo correspondiente a la industria de celulosa y papel coincidiría con las primeras sesiones de la Reunión de Consulta CEPAL/FAO/DOAT sobre la Industria de la Celulosa y el Papel, reunión técnica que tendrá lugar simultáneamente con el Simposio Latinoamericano de Industrialización y en el marco de éste.^{2/}

El cometido de los cinco grupos de trabajo sectoriales consistiría en considerar el resumen de los resultados de los estudios sectoriales realizados por la CEPAL en cooperación con el Instituto Latinoamericano de Planificación y el Banco Interamericano de Desarrollo en los últimos dieciocho meses,^{3/} además de algunos estudios individuales concluidos en fecha más reciente, cuya nómina se incluye en la lista provisional de documentos.

La preocupación dominante en todos estos estudios es el examen de la situación actual de los diferentes sectores, en cada país, de las perspectivas de modernización y dinamización correspondientes y de las posibilidades y ventajas que aportaría la integración regional en cada caso. Asimismo, en ellos se analiza, con acopio de antecedentes, aspectos como la eficiencia de operación y las economías de escala, que son de marcada importancia para caracterizar las vastas proyecciones que ofrece la integración económica de los países de esta región.

^{2/} El Temario Provisional y otras informaciones relativas a esta reunión técnica se circulan separadamente.

^{3/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.3.

El análisis en detalle que realizarán los cinco grupos de trabajo permitirá no sólo conocer la realidad objetiva y las perspectivas de cada sector, tanto en un marco nacional como en el regional, sino que podría contribuir en gran medida a proporcionar elementos de juicio necesarios para llegar a establecer los lineamientos básicos de una futura política industrial latinoamericana. De la misma manera, en la discusión sectorial se debería tener muy en cuenta la estrategia global del desarrollo de América Latina.

Con el sólo propósito de facilitar la apreciación de los problemas y condiciones particulares de cada sector, limitando y uniformando en lo posible la discusión de los grupos de trabajo, se ha considerado la conveniencia de tomar en cuenta, de manera principal, los aspectos siguientes:

a) Una breve consideración de la situación general de oferta y demanda, caracterizando el grado en que América Latina ha llegado a autoabastecerse y las tendencias futuras de este balance, haciéndose especial referencia a las perspectivas que ofrece la integración regional a mediano y largo plazo;

b) Un somero análisis de la situación en cuanto a recursos naturales o básicos disponibles para la ampliación de la producción y de los problemas que plantea la expansión industrial en el sector, tomando en cuenta la conveniencia de lograr una creciente especialización regional en ese desarrollo futuro;

c) Una apreciación sintética de la distribución a través de los países de la región de los niveles de eficiencia de operación en la industria, en relación tanto al aprovechamiento del capital, como a la productividad de la mano de obra, los que pueden condicionar en aspectos importantes las acciones de promoción que se requieren y las modalidades de integración que pueden adoptarse.

Como es obvio, la enumeración de aspectos sugerida tendría que modificarse en cierta medida de acuerdo con las exigencias y condiciones particulares de cada sector.

1. Las industrias de los metales básicos

a) La industria siderúrgica

El consumo de productos laminados de acero en América Latina se ha duplicado en los últimos diez años y el crecimiento ha sido significativamente mayor en los países que cuentan con producción local que en los que todavía no entran en este campo siderúrgico. A pesar de este importante crecimiento, el nivel de consumo promedio por habitante de la región es inferior a la mitad del promedio mundial. Proyecciones elaboradas por la CEPAL indican que el consumo presente de laminados de acero habrá aumentado a más del doble para 1975 y a casi tres veces hacia 1980.

Considerando que la capacidad para importar de la mayoría de los países del área es limitado y que no es posible prever cambios sustanciales en esta materia, los requerimientos de productos laminados de acero sólo podrán ser satisfechos mediante un aumento apreciable de la producción local, la que en la actualidad abastece las tres cuartas partes del consumo total. Tan apreciable incremento de la producción supone un esfuerzo fuera de lo común por parte de los países latinoamericanos, en el curso de la próxima década, en materia de movilización de recursos financieros y de absorción de nuevas tecnologías. Para que en uno y otro aspecto el esfuerzo desplegado sea compensado, es necesario que tan notable expansión de la industria siderúrgica tenga lugar en condiciones más favorables que las del pasado en materia de amplitud de los mercados y, en consecuencia, de escalas de fabricación, de grados de especialización y de niveles de costos.

Los precios de los productos siderúrgicos fabricados en la región, son salvo excepciones, muy elevados y la mayoría de las empresas trabaja protegida por fuertes aranceles, como se pone en evidencia en los documentos que se presentan al Simposio.^{4/} Este hecho tiende a limitar el consumo de acero en la región y tiene su raíz principal en las desfavorables condiciones de costos.

^{4/} Véanse documentos ST/ECLA/Conf.23/L.29 y ST/ECLA/Conf.23/L.3, capítulo I.

Las causas más significativas de los elevados costos de producción parecen ser consecuencia de instalaciones incompletas en plantas que se han proyectado para ser construidas por etapas, de falta de aplicación de las innovaciones tecnológicas más recientes, de los efectos adversos de las economías de escala en plantas demasiado pequeñas, especialmente para la producción de laminados planos, del exceso de diversificación de los surtidos a producir y de preparación insuficiente del personal.

Los factores que con mayor importancia tienden a mantener bajos en la industria siderúrgica, tanto los costos de producción, como las inversiones, son las economías de escala y la especialización, o sea la adecuación del equipo a producir económicamente un surtido reducido de productos, una vez tenida en cuenta la situación de materias primas y gastos de acopio, lo cual acentúa la importancia de la dimensión del mercado que ha de servir la planta. La industria podrá alcanzar niveles económicos si se especializa en grado suficiente, lo que podrá depender de encontrarse alguna forma de integración o complementación con otros países, con el objeto de compensar las desventajas de las economías de escala. Pero aún en los países que cuentan con mercados suficientemente grandes para poder desarrollarse por sí mismos, habría ventaja en la integración no solamente para permitir disponer de los excedentes temporales de producción si, como es deseable, las futuras plantas se proyectan y construyen desde el comienzo para trabajar a plena capacidad y no por etapas, con sobreinversiones en algunos departamentos, como ha sido la práctica habitual hasta el presente, sino también como forma de participar en los beneficios de una especialización de mayor aliento.

Las plantas siderúrgicas de América Latina en los años recientes no han estado trabajando a la capacidad para la cual fueron diseñadas originalmente, sino en promedio sólo aproximadamente al 50 por ciento en las plantas integradas (relativamente al conjunto de la región). Esta reducida utilización efectiva de la capacidad proyectada y la baja productividad del capital invertido que de ahí resulta, obedece principalmente a los apreciables desequilibrios que se constatan entre las capacidades productivas de los diversos departamentos del ciclo, siendo marcado el déficit existente en la etapa de reducción de minerales y, aunque en menor grado, en las acerías.

Al mismo tiempo se observa, en general, un exceso de capacidad instalada en los equipos laminadores. Estas deficiencias resultan de la política de sustitución de importaciones en mercados nacionales insuficientes, que tuvo que seguirse en muchos países latinoamericanos en el pasado y sólo podrán subsanarse de manera completa mediante la integración regional de tales mercados. Sin embargo, en otros casos, tales desequilibrios solamente requieren para su eliminación, de la introducción de tecnologías más modernas y de mejoras en la operación o la instalación de algunos nuevos equipos adicionales. En ambos casos, se reducirían los costos de producción y el monto medio de la inversión por tonelada.

Un desarrollo en este sentido - perfeccionamiento tecnológico y ampliaciones para equilibrio de capacidad - se encuentra, desde luego, en pleno curso en gran número de plantas latinoamericanas. La generalización de este esfuerzo, sin embargo, necesitaría aplicarse en un marco en que disminuyeran o desaparecieran las limitaciones de los mercados nacionales aislados, lo que sería el objeto de una integración regional en el campo siderúrgico. A lo anterior hay que agregar los problemas de financiamiento que deberán enfrentar las plantas para realizar las expansiones y que en un marco de cooperación regional podrían encontrar más fácil solución.

b) La industria del aluminio

A pesar de que el consumo de aluminio primario en el conjunto de América Latina ha aumentado en los últimos diez años a poco más del triple, los niveles de consumo por habitante se encuentran todavía muy por debajo de los de los países desarrollados. El consumo de cuatro países - Brasil, México, Argentina y Venezuela - representan alrededor de las cuatro quintas partes del consumo total de la región.^{5/} Proyecciones de la demanda indican que el consumo seguirá expandiéndose en forma significativa en los próximos años.

En la región existen los recursos de energía y de materias primas en abundancia para emprender con éxito la expansión de la producción de aluminio, de tal modo que varios países de América Latina podrían desarrollar

^{5/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.3, capítulo II.

esta industria sobre bases económicas, que les permitirían alcanzar niveles de precios similares a los que rigen en los mercados internos de las naciones altamente industrializadas.

En la producción mundial de bauxita, América Latina participó con cerca de la mitad, y poco más del 40 por ciento de las reservas mundiales de bauxita se encuentran en esta región, correspondiendo a dos países, - Jamaica y Brasil - las tres cuartas partes de ellas. En la mayoría de los demás países existen abundantes depósitos de alunitas y de arcillas, recursos a cuyo aprovechamiento en términos económicos se dirige hoy día un importante esfuerzo de investigación tecnológica.

Si se atiende a las demandas globales de la región proyectadas para 1975 y se planifica el desarrollo de la industria con criterio de integración regional, se puede concluir que es posible instalar varias plantas de capacidad económica, en las que no inciden deseconomías de escala apreciables.^{6/}

2. Las industrias químicas

El desarrollo de las industrias químicas latinoamericanas en los últimos años, con excepción de la mexicana, no muestra un crecimiento muy superior al del sector industrial general, mientras que en otros países de mayor desarrollo dicha relación es mucho más favorable.^{7/} Ello parece deberse al estado en general desfavorable en que se encuentran las industrias químicas en cuanto a nivel tecnológico, aprovechamiento de las inversiones realizadas y costos. De aquí resulta un dinamismo de expansión insuficiente para abastecer una demanda que crece muy rápidamente.

Aunque la producción de los países latinoamericanos se amplió considerablemente en los últimos años, la región ha estado importando un valor creciente de productos químicos, lo que se debe a la producción particularmente insuficiente en ciertos grupos de productos, entre ellos los álcalis sódicos, los productos químicos para la agricultura, el caucho sintético y los plásticos. Por otra parte, las exportaciones latinoamericanas no adquieren todavía grandes volúmenes y comprenden renglones reducidos.

^{6/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.26.

^{7/} Véanse documentos ST/ECLA/Conf.23/L.5 y ST/ECLA/Conf.23/L.3, capítulo III.

La situación señalada está indicando la necesidad de procurar una mayor coordinación regional en relación a los numerosos nuevos proyectos que están considerando los distintos países del área, para suplir de la manera más adecuada la creciente demanda de productos químicos, en especial en algunas ramas características de esta industria, como los fertilizantes químicos, los álcalis sódicos y los derivados petroquímicos. Así, en el caso de los productos mencionados, el área posee materias primas - algunas aún mal conocidas - que le permitirían suplir sus necesidades y efectuar exportaciones de algunos productos, en los que sea posible aunar ventajas de costos en los recursos básicos a la existencia de plantas o proyectos de capacidad suficiente para asegurar una posición competitiva en los mercados mundiales.

Conocida es la característica de muchas industrias químicas en cuanto a requerir la existencia de un mercado ya relativamente extendido para tornar económica cualquier nueva iniciativa; por ello, no es extraño que se constate la aparición de nuevas actividades con preferencia en aquellos mercados nacionales que por su dimensión justifican las altas inversiones que exigen gran número de fabricaciones, en especial de aquellos derivados del petróleo - base de numerosos procesos de síntesis que constituyen la familia de los petroquímicos (cauchos sintéticos, negro de humo y muchos intermediarios de importancia para casi toda la industria química).^{8/} Tal orientación de los nuevos desarrollos, plantea la conveniencia de reagrupaciones de los mercados, de manera especial aquellos menores y aun medianos, tendiendo así a evitar la pulverización de los esfuerzos nacionales a través de la instalación de unidades de capacidades muy pequeñas, que frecuentemente no podrán afrontar competencia internacional o incluso regional. La necesidad de integración regional se hace más perentoria en esta industria por el hecho de que al nivel mundial se registra un continuo descenso de los precios en numerosos productos.

La Secretaría ha estado trabajando de manera particular en relación a las industrias de fertilizantes, de álcalis sódicos y de la petroquímica básica. Los informes correspondientes, que tratan de aclarar las

^{8/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.30.

perspectivas de un desarrollo regionalmente integrado en cada uno de esos rubros, todavía no estén terminados. De lo que se ha logrado avanzar en cada caso se da noticia en el informe sectorial general.^{9/}

3. La industria del papel y la celulosa^{10/}

A pesar de haber sido la industria del papel y la celulosa una de las que presentan un mayor dinamismo en la región en los últimos años - la producción de papeles y cartones prácticamente se triplicó entre 1950 y 1965 - ésta depende aún en gran medida de las importaciones para abastecer la creciente demanda. Es así como en 1964 la región en su conjunto importa más de la cuarta parte de sus necesidades de papeles y cartones, correspondiéndole la mayor participación de este déficit al papel para periódico (61 por ciento del total). Dadas las características especiales que presenta la elaboración del papel de diario^{11/} sólo cuatro países de la región producen este tipo de papel, situación que no cambiaría radicalmente en los próximos años.

Al analizar la evolución experimentada en el mismo período (1950 a 1965) por la producción de la materia prima necesaria para la elaboración de los papeles y cartones - es decir la pasta - se nota el incremento de su producción ha sido aún mayor que el del producto terminado (aumentó su producción más de cuatro veces). Esta diferencia en el crecimiento del producto terminado y la materia prima fibrosa, representa una de las características más sobresalientes de este sector

^{9/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.3, capítulo IV.

^{10/} Como ya se mencionó anteriormente, este punto del Temario coincidirá con las primeras sesiones de trabajo de la Reunión de Consulta CEPAL/FAO/DOAT sobre la Industria de la Celulosa y el Papel, la que tendrá lugar simultáneamente al Simposio. Luego la Reunión de Consulta proseguirá en sus discusiones sobre el temario específico que le corresponde y a través del cual se espera alcanzar una mayor profundización en el análisis de aspectos tanto económicos como técnicos de esta industria.

^{11/} Véanse documentos ST/ECLA/Conf.23/L.32 y ST/ECLA/Conf.23/L.3 y capítulo IV.

en los últimos años, es decir, su progresiva integración, en el sentido de depender cada vez en menor proporción de los abastecimientos de pastas celulósicas de fuera de América Latina.

La región, por no contar con los recursos tradicionales en forma abundante (madera de coníferas) se ha visto forzada a utilizar en proporción cada vez mayor, recursos fibrosos no tradicionales, como son las maderas latifoliadas y residuos vegetales, entre los que sobresale el bagazo de caña de azúcar. Estas pastas, sin embargo, no pueden sustituir en su totalidad a la pasta de fibra larga y este es el motivo por el cual aún la región debe importar poco más del 20 por ciento de su demanda total de pasta, proporción que se reducirá más aún al entrar en plena producción este año la planta de pasta química al sulfato que se ha instalado recientemente en Chile con miras a abastecer el mercado latinoamericano.

La iniciación de la industria del papel en América Latina se produjo sin la constitución simultánea de una capacidad local de fabricación de celulosa. Esto es, empezó simplemente como una industria de transformación de celulosa importada y de papel local de desecho. Las fábricas se construyeron cerca de los grandes centros de consumo y, por lo limitado de la demanda, eran de tamaño pequeño. Protegidas por los derechos aduaneros cobrados al papel importado y no a la materia prima, siguieron proliferando un gran número de fábricas de dimensiones pequeñas.

Sin embargo, en la industria del papel y la celulosa, las economías de escala juegan un papel preponderante. Agrava más aún la situación el hecho que gran número de fábricas pequeñas y medianas no mantienen una línea única de producción, elaborando una gran variedad de productos, con los consiguientes encarecimientos de los costos de producción. Sin embargo, los últimos acontecimientos observados, que se analizan en documentos más especializados que se

/presentarán a

presentarán a la Reunión de Consulta, permiten considerar la pulverización presente como una etapa transitoria en el desarrollo de esta industria. De hecho, aparte aquellas pequeñas empresas que se justifican por razones especiales de localización y de costos de transporte o de producto de demanda muy limitada, hay una tendencia hacia la modernización y la ampliación que podía colocar a esta industria, en breve plazo, en condiciones de resistir a la competencia de los productores más eficientes.

Todos estos factores más otros como ser baja productividad de la mano de obra, costos de capital y de los principales insumos muy elevados, configuran las características peculiares a esta industria en la mayoría de los países de la región, que se reflejan en precios internos muy altos si se comparan con los precios de artículos semejantes en el mercado mundial.

Contrastando con estas características generales, existe en la región un pequeño número de grandes industrias, que cuentan con equipos modernos y aprovechan las economías de escala en forma eficiente, obteniendo un buen rendimiento del capital invertido.

Existen perspectivas favorables para el mejoramiento de la situación de la industria, si tomamos en consideración las amplias posibilidades que ofrece un mercado latinoamericano más amplio, lo que permitiría un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y una especialización de la producción a nivel regional, lo que podría traducirse en una mayor sustitución de importaciones de fuera de la región por productos de fabricación local.

Por otro lado, hay la tendencia a que en un futuro no muy distante, se abran posibilidades de exportación, especialmente de celulosa, a los mercados mundiales, aspecto que deberá considerarse bajo otro punto del tenario.

/Por último,

Por último, aspectos tan importantes como los que se refieren a la utilización de recursos fibrosos no tradicionales y al financiamiento del desarrollo de la industria serán objeto de un tratamiento especial en la Reunión de Consulta sobre la Industria de Papel y Celulosa en América Latina, que seguirá a continuación en la discusión sectorial del Simposio.

4. Las industrias mecánicas

Considerando América Latina en su conjunto se puede decir que en ella el abastecimiento del consumo de productos mecánicos se realiza en cerca de un 60 por ciento por producción interna. Esta situación está evidentemente influenciada por la fuerte participación que en ello llevan los países grandes de la región como la Argentina, el Brasil y México, en los cuales las actividades mecánicas - que representan casi el 90 por ciento del total del área - han logrado cubrir proporciones muy elevadas del consumo e iniciado la fabricación de productos mecánicos de elevada responsabilidad técnica.^{12/}

En los países pequeños y medianos, las necesidades del consumo se abastecen con producción nacional en proporciones muy variables, pero bastante inferiores a las que presentan los países mayores, con el agravante de un retraso productivo frente a éstos que va mucho más allá del que se desprendería de la comparación directa de los tamaños de los respectivos mercados o de otros indicadores económicos. Y es que en estos países el grado de expansión que se ha manifestado ha sido inferior a las posibilidades que les ofrecen sus propios mercados, no obstante las dimensiones limitadas de ellos.

^{12/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.3, capítulo V.

Sobre este aspecto son bastante ilustrativos los trabajos que se presentan a este Simposio sobre las industrias mecánicas del Uruguay y de Venezuela.^{13/}

De estos estudios, como asimismo de los de Colombia y Ecuador que se encuentran en curso, se ha podido constatar que el desarrollo del sector mecánico en los países pequeños y medianos acusa serias deficiencias estructurales y de orden tecnológico y que en buena medida se ha sustentado debido al aumento de las actividades de servicios y mantenimiento industrial y a la iniciación de la armadura de bienes de consumo duradero. Las perspectivas futuras que se ofrecen a estos países están estrechamente vinculadas al establecimiento previo de una infraestructura mecánica y a la elevación de su nivel técnico. Deberán equiparse así con los medios productivos necesarios para que puedan, además de abastecer los mercados internos en forma satisfactoria para los productos que deben ser fabricados localmente, colocarse en una posición que les permita entablar con los demás países acuerdos de complementación o integración en la fabricación de productos mecánicos más complejos que serán sin duda los que constituirán una parte sustancial del comercio regional futuro. Conforme se establece en estos estudios, la sustitución de importaciones constituye para estos países un campo muy propicio para llevar a cabo la creación de esta infraestructura que se propone.

En el campo de la fabricación de equipos industriales de base y de máquinas-herramientas, como de bienes de capital en general, es lógico que los mayores avances en la región se manifiesten en los países que disponen de un mayor mercado interno. La fabricación de equipos para las industrias básicas ha alcanzado en la Argentina y en el Brasil proporciones importantes en el abastecimiento del consumo actual de estos bienes y se dispone en ellos de una capacidad establecida de fabricación lo suficientemente amplia como para atender una parte sustancial de la

^{13/} Véanse los documentos ST/ECLA/Conf.23/L.4 y ST/ECLA/Conf.23/L.13.

demanda prevista para el próximo decenio. Sin embargo, será necesario para ello que se adopten una serie de medidas tendientes a renovar ciertos obstáculos que hoy limitan su desarrollo como serían, por ejemplo, la incorporación de nuevas técnicas de fabricación, el adiestramiento de personal calificado, la mejor distribución de la capacidad entre bienes finales y productos intermedios, la intensificación de la subcontratación de servicios y el establecimiento de sistemas de crédito y de financiamiento que exige esta fabricación.

Para obtener una mejor y más profunda visión de los problemas que enfrenta esta industria (equipos de base) como asimismo de las perspectivas que se ofrecen en el ámbito nacional y regional se ha emprendido un estudio de carácter regional que se espera terminar a mediados de este año.

Las máquinas-herramientas por su parte constituyen otro tipo de bienes de capital cuya fabricación en América Latina ha conseguido progresos sensibles en el abastecimiento de la demanda, particularmente en la Argentina y en el Brasil. La evolución seguida en estos países ha sido muy similar y presenta muchas características comunes. Su desarrollo ha sido la resultante de la iniciativa y del esfuerzo aislado de una gran cantidad de fabricantes que no contaron ni con el conocimiento adecuado del conjunto del mercado y sus tendencias evolutivas, ni con una orientación de orden general que les permitiera un mejor aprovechamiento de sus inversiones y esfuerzos. Tampoco han tenido el respaldo de una política definida tendiente a estimular y promover su implantación. Consecuentemente, su estado actual presenta una estructura débil con gran predominio de empresas pequeñas y medianas sin los medios técnicos y económicos suficientes para encarar por sí mismos la construcción de máquinas más complejas; una acentuada concentración de fabricantes sobre un mismo tipo o modelo de máquinas con la consiguiente pérdida de las ventajas de la especialización; una línea de fabricación poco evolucionada que se distancia cada vez más de las exigencias del mercado, tanto en variedad como en calidad. En la remoción de estos aspectos estructurales se basan en gran medida las perspectivas de su crecimiento futuro y de conseguir una mayor participación en el abastecimiento de las necesidades internas,

/como también

como también una posición más favorable en los mercados externos. El informe sobre la fabricación de máquinas-herramientas en la Argentina que se presenta en este Simposio^{14/} destaca en forma bastante detallada estos aspectos y los referentes a su desarrollo futuro. Respecto de esto último se puede decir, en resumen, que será necesario que esta actividad evolucione en su estructura actual, que aumente y se complemente el parque de maquinaria de los constructores, que se perfeccione en calidad y productividad ciertas máquinas de manera que ella se ubique dentro de las exigencias de la demanda futura que tendrá, según se prevé, un mayor acento en las máquinas más complejas y de producción que en un simple crecimiento de su volumen físico.

Por último, merece destacarse que existe en la América Latina una industria de máquinas textiles de cierta importancia en algunos países en tanto que en otros ya se tiende a establecerla, con planes bien definidos para el futuro. Esta rama de fabricación mecánica está siendo objeto también de un estudio en particular y las informaciones hasta ahora recogidas permiten señalar que la capacidad de fabricación actual instalada en cuatro países - Argentina, Brasil, Colombia y México - permitiría abastecer cerca de un 60 por ciento de la demanda total de la región. Sin embargo, el aprovechamiento que hoy se hace de esta capacidad se sitúa sólo en un 20 a 30 por ciento y el sector enfrenta obstáculos para su expansión, muy similares a los destacados para los otros bienes de capital: debilidades en su estructura, falta de diversificación de la producción, una demanda insegura en cuanto a las características de las máquinas que serán exigidas y falta de recursos financieros inclusive para invertir en investigaciones que permitieran modificar o idear diseños de acuerdo con los requerimientos del mercado.

^{14/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.18.

5. La industria textil

En la mayoría de los países latinoamericanos la industria textil ocupa el primer lugar dentro del sector manufacturero por su aporte al producto y como fuente generadora de empleo. Implantada a fines del siglo pasado la industria textil ha encontrado en la región condiciones favorables a su desarrollo. Por un lado ha podido disponer de abundante mano de obra, la que para sus requerimientos no precisa de gran especialización, y por otro, ha contado con un abastecimiento regular de materias primas vegetales y animales producidas en la región. Esta industria representa en la región cerca de una sexta parte del valor de la producción de toda la industria manufacturera, y es una de las primeras actividades propiamente fabriles establecidas en la región.

Los problemas que esta industria enfrenta hoy, se relacionan más bien con el aprovechamiento adecuado de los recursos aplicados - tanto humanos como materiales - y la obtención de condiciones de operación eficientes. En cambio, la sustitución de las importaciones juega para esta industria, en el conjunto de la región, un papel de menor importancia, puesto que más del 90 por ciento del consumo de textiles se abastece ya mediante la producción local. En consecuencia, la expansión de la producción se ve limitada por los aumentos de la demanda que sólo progresa a un ritmo relativamente lento, característico de este tipo de producto.^{15/} Sin embargo, los bajos niveles de consumo por habitante prevalentes en la región, sugieren la existencia de una gran masa de consumidores potenciales, con poder de compra reducido, quienes podrían responder favorablemente a una disminución de los precios relativos de textiles, además de la demanda adicional que podría provocar un nivel general de ingresos más alto.

Los precios relativamente elevados de los productos textiles se deben en buena parte a costos de producción altos, los que a su vez son el resultado de condiciones de operación menos que satisfactorias. Estas condiciones fueron analizadas en una serie de estudios que la CEPAL realizó sucesivamente para once países latinoamericanos, a saber, Chile,

^{15/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.3, capítulo VI.

Brasil, Colombia, Uruguay, Perú, Bolivia, Paraguay, Argentina, Ecuador, Venezuela y México, respondiendo así al interés de los industriales textiles de la región en conocer la situación en cada país, con motivo de la formación de la zona latinoamericana de Libre Comercio.

Los estudios examinan problemas relativos a características del equipo existente, capacidad productiva, productividad de la mano de obra, costos de producción, tendencias del consumo, comportamiento de los mercados y otros, tales como abastecimiento y comercialización de materias primas y productos. Los últimos cuatro estudios de la serie, relativos a Argentina, Ecuador, Venezuela y México, se presentan para discusión en este Simposio.^{16/}

En términos generales, con pocas excepciones notables, se observa un bajo aprovechamiento de la maquinaria instalada, tanto en términos de su rendimiento horario como en las horas que ella trabaja. Asimismo, la productividad de la mano de obra se sitúa, en promedio, a niveles muy modestos, lo que neutraliza, en buena medida, las ventajas en cuanto a su bajo costo. Estas situaciones se observan tanto en fábricas modernas o antiguas, como en establecimientos grandes o pequeños, concluyéndose que el factor decisivo reside en la calidad de la administración de las empresas. El obsoleto de la maquinaria sólo en algunos casos explica los bajos índices de operación; en otros, la maquinaria es moderna y sin embargo los índices alcanzados sólo representan una fracción de los que se obtienen con equipo similar en los países altamente industrializados. Tales diferencias se encuentran no sólo de país a país (en los promedios que les corresponden), sino también dentro de un mismo país, donde se han constatado diferencias sustanciales entre las empresas más eficientes y las menos eficientes, logrando las primeras índices que son varias veces superiores al promedio nacional, lo que tiende a confirmar la importancia de la organización y administración de las empresas para los niveles de costos. Al mismo tiempo revela que, en muchos casos, con un aprovechamiento adecuado de los recursos existentes se podrán obtener costos competitivos en los mercados internacionales.

^{16/} Véanse los documentos ST/ECLA/Conf.23/L.8, ST/ECLA/Conf.23/L.7, ST/ECLA/Conf.23/L.11 y ST/ECLA/Conf.23/L.31.

El problema de la dimensión de los establecimientos y de las economías de escala también en la industria textil tiene cierta importancia, como lo deja de manifiesto el estudio que sobre esta materia se realizó en el sector algodonero y cuya versión final se presenta al Simposio.^{17/}

Otro documento,^{18/} cuya versión preliminar se presenta para discusión, y que consiste en un análisis al nivel de la empresa del problema de las alternativas tecnológicas en la industria textil latinoamericana, aporta elementos de juicio útiles para la formulación de una política industrial en este sector, como asimismo podrá servir para orientar las decisiones que debe tomar el empresario privado al nivel de su empresa principalmente en relación con el reequipamiento.

De los diversos trabajos realizados sobre la industria textil, incluyendo el Informe Regional en curso de preparación, se puede concluir que el aprovechamiento adecuado de los recursos de materia prima, mano de obra y capital, está sujeto a muchas contingencias y no se produce espontáneamente. En particular, la gran masa de la industria no se ve incentivada a emprenderlo, bajo las situaciones actuales de limitada competencia en mercados nacionales cerrados. Convendría examinar, en consecuencia, hasta qué punto - dentro de una política general de desarrollo industrial - podría elaborarse una política para sectores específicos como el textil, con vistas a promover activamente una mejor utilización de los recursos productivos. Tal política sectorial podría incluir, por ejemplo, criterios relativos a tamaños óptimos de planta, elaborados en función de los ahorros en inversión y en costos de producción que podrían producirse. Asimismo, convendría examinar las tecnologías alternativas disponibles a fin de que las nuevas inversiones se ciñan a las condiciones del país en materia de empleo y de disponibilidad de capitales. Una parte integral de una política sectorial de este tipo sería la asistencia técnica a la industria existente a fin de elevar sus índices de eficiencia.

^{17/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.9.

^{18/} Véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.13.

III. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL FINANCIAMIENTO, LA EXPORTACION Y LA PEQUEÑA INDUSTRIA

1. El crédito para la expansión industrial

La insuficiente formación de capital en el sector industrial parece responder en términos generales, además de otras causas relacionadas con la debilidad, del proceso de desarrollo general, a una insuficiente reinversión de los recursos generados dentro de las empresas y a la debilidad de los mercados de valores y de los mecanismos crediticios.

Las depreciaciones de las empresas industriales en los países de América Latina parecen ser generalmente menores en comparación con las que efectúan las empresas de países más desarrollados y muchas veces, en presencia de tendencias inflacionarias, se ven fuertemente afectadas por la devaluación del capital. Además, la reinversión de utilidades, cuyo aporte es relativamente bajo con respecto al total de fuentes de fondos, aparece muchas veces solamente compensando en parte la insuficiencia de las reservas de depreciación, sin representar una contribución para aumentar la capitalización y facilitar la expansión de las empresas.

Por otra parte, los mecanismos financieros externos a las empresas han resarcido sólo en parte las deficiencias de la generación interna de fondos. Efectivamente, los mercados de valores han conseguido movilizar escasos recursos hacia las empresas. En algunos países, dichos mercados no existen o están muy poco desarrollados, y aún en aquellos en que operan con mayor agilidad, se observa que solamente un porcentaje muy bajo de empresas recurre a ese mecanismo para aumentar su disponibilidad de recursos financieros. Gran parte de las transacciones se realiza en forma directa entre empresas, o de particulares a empresas, lo que refleja el carácter familiar de la propiedad industrial y del control de su manejo.

El crédito bancario está disponible generalmente a corto plazo, con limitaciones cuantitativas en algunos casos, y a veces con altas tasas de interés, en tanto que es escaso a plazos mayores. Aún cuando se han desarrollado en los últimos años algunas formas de crédito especializado para fomento, a mediano y largo plazo, en general tanto los recursos así aplicados como las modalidades puestas en práctica no corresponden a las

/necesidades amplias

necesidades amplias y diversificadas que caracterizan a un proceso de desarrollo industrial acelerado. Muchas veces los bancos comerciales no están autorizados para conceder créditos a mediano y largo plazo, lo que en cambio realizan empresas especializadas, autónomas o asociadas a dichos bancos, que operan bajo normas distintas, lo que en algunos casos encarece las operaciones. Sólo un número limitado de grandes empresas, usualmente relacionadas con los bancos comerciales, pueden disponer de créditos en condiciones adecuadas de plazo e intereses, en tanto que la gran mayoría de los medianos y pequeños productores debe operar en las condiciones descritas o al margen del sistema bancario, en condiciones mucho más onerosas.

Entre los problemas que encuentra la industria latinoamericana para su expansión, uno de los que presenta especial importancia es el del crédito para el financiamiento de la fabricación de bienes de capital, que se plantea en tres aspectos principales: a largo plazo, para el establecimiento de nuevas industrias; a mediano plazo, para la financiación de las ventas de bienes de capital dentro de los propios países productores, y, también a mediano plazo, para la financiación de las exportaciones de bienes de capital. Mientras que el primer aspecto no se distingue del problema general de la financiación de proyectos industriales, los otros dos, referentes al crédito a mediano plazo, representan necesidades diferentes, que requieren adaptaciones en los sistemas bancarios existentes en América Latina. Frente a una competencia externa, que se apoya en créditos a plazos y tasas de interés razonables, proporcionados a veces por organismos de sus propios gobiernos, la industria productora de bienes de capital de algunos de nuestros países, que ha alcanzado en ciertos casos niveles tecnológicos y de costos similares a los de productos importados, ve limitada sus posibilidades de venta dentro de sus propios países por carecer de sistemas de créditos especializados en este tipo de operación. Igual cosa sucede con las exportaciones de dichos bienes. Resulta importante, entonces, revisar la experiencia de aquellos países que han buscado la solución de estos problemas a través de distintas modalidades de utilización de los mecanismos financieros, lo que se hace en un documento de la Secretaría.^{19/}

^{19/} Véase el documento ST/ECLA/Conf.23/L.41.

Podría ser útil, además, analizar comparativamente los sistemas de crédito industrial actualmente vigentes en los países de América Latina, con vistas a extraer de esa confrontación de experiencias algunos elementos de orientación para reforzar dichos sistemas, donde sea necesario. Esa confrontación puede basarse en el capítulo correspondiente del estudio sobre el proceso de industrialización,^{20/} como asimismo en las monografías sobre el desarrollo industrial de los distintos países.

Finalmente, puede ser útil considerar, a la luz de las conclusiones derivadas del análisis anterior, las políticas de crédito industrial aplicadas por las entidades financieras interamericanas e internacionales, las que se exponen en documentos preparados por las mismas entidades.

2. La exportación de manufacturas a los mercados mundiales

Las nuevas condiciones que enfrenta la industria latinoamericana para su desarrollo futuro plantean como una necesidad imperiosa la de orientar una parte de la producción hacia los mercados externos. Aun cuando se obtengan en los mercados mundiales mejores condiciones para las exportaciones de productos primarios, que constituyen un porcentaje preponderante del valor de las exportaciones de América Latina, su insuficiencia en términos absolutos y su falta de dinamismo deberán ser compensados mediante el desarrollo de nuevas líneas de exportación de productos manufacturados, no sólo hacia los mercados latinoamericanos, sino también hacia los mundiales. Para que esto sea posible, deberían cumplirse una serie de requisitos, tanto en los países latinoamericanos como en los mercados de los compradores potenciales.

Por una parte, será necesario estimular la expansión de industrias con capacidad de exportación, que presenten claras ventajas comparativas, y mejorar la capacidad productiva industrial de los países de la región, de modo que se cumplan requisitos determinados de calidad y normas y se obtengan sustanciales rebajas en los costos que permitan alcanzar precios competitivos. Para esto será necesario, entre otras cosas, revisar las políticas proteccionistas y articularlas a una estrategia global del desarrollo

^{20/} Véase el documento ST/ECLA/Conf.23/L.2.

industrial, que tenga en cuenta las ventajas comparativas potenciales en los distintos sectores de industria, en función de la intensidad de utilización de mano de obra y de los costos de la misma, de la disponibilidad y bajo costo de materias primas locales, de la fácil adaptación de las técnicas de producción correspondientes, etc. El logro de niveles altos de eficiencia de operación será una condición importante para virtualizar la potencialidad de exportación en los distintos rubros y para alcanzarlos convendrá que las industrias correspondientes trabajen en un clima de competencia que estimule un constante perfeccionamiento técnico. Además de lo anterior, será necesario desarrollar nuevas formas de financiamiento, especialmente para las etapas de comercialización de los productos manufacturados.

Las acciones que se adopten en las direcciones señaladas, en cuanto a reorientación del desarrollo industrial, podrían canalizarse a través de los mismos mecanismos de promoción industrial, aunque esto podría exigir un esfuerzo adicional en cuanto a organización y administración. En lo relativo a las iniciativas que se requieren de los empresarios nacionales para crear corrientes permanentes de exportación, adaptándose a las normas y calidades apropiadas, estableciendo los contactos comerciales con el exterior, etc., es posible que se haga necesario un esfuerzo adicional de promoción por parte de entidades públicas especializadas, que deberían actuar en estrecha vinculación con los mecanismos de promoción industrial, para que las medidas que se adopten no se limiten a considerar posibilidades inmediatas o de mediano plazo, sino que tomen también en cuenta, y traten de facilitarlas, aquellas otras posibilidades asociadas a un desarrollo a largo plazo.

Finalmente, condición no suficiente, pero ciertamente necesaria, es que las políticas monetarias y fiscales que se adopten deberían asegurar las condiciones adecuadas a la exportación de manufacturas. Como complemento de lo anterior, deberán disponerse las iniciativas institucionales o los mecanismos para llegar al conocimiento indispensable de los mercados externos y a una evaluación de sus posibilidades futuras.

/Por otra

Por otra parte, será necesario remover los obstáculos y restricciones que los países desarrollados presentan actualmente, para facilitar el acceso de los productos manufacturados de los países en desarrollo a sus mercados. En este sentido serán de gran importancia las medidas dispuestas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se refieren a la eliminación o disminución de aranceles aduaneros y otros obstáculos al intercambio, y a la concesión de tratamiento arancelario preferencial no sujeto a reciprocidad, como asimismo las que se refieren al fomento de la importación de manufacturas originarias de los países en desarrollo por medio de otras medidas internas en los países desarrollados de economía centralmente planificada.

El papel de la integración económica latinoamericana será ciertamente grande al facilitar una creciente penetración en los mercados mundiales. Sin embargo, existen situaciones, en algunos rubros industriales, en que bien podría la exportación extra-regional anticiparse a un incremento sustancial del intercambio entre los mismos países latinoamericanos.

Las perspectivas que se abren, a corto y mediano plazo, para un incremento sustancial de las exportaciones de productos manufacturados en algunos países del área son objeto de análisis en un estudio en curso en la Secretaría, en cooperación con UNCTAD, de cuya marcha se informará en el Simposio.

Las posibilidades a más largo plazo, por otra parte, han sido analizadas de manera preliminar en tres sectores de industria - la siderurgia, la celulosa y el papel y los textiles.^{21/} Las conclusiones alcanzadas en uno y otro tipo de análisis podrán ser de utilidad para establecer un juicio preliminar, tanto sobre las posibilidades materiales de penetrar en los mercados mundiales, que derivarían a corto y a largo plazo de una reorientación adecuada del proceso de desarrollo industrial, como sobre la estructura institucional que se necesitaría para orientar a los empresarios locales en los nuevos caminos de la exportación, por una parte, y para organizar una continua exploración de los mercados externos, por otra.

^{21/} Véase el documento ST/ECLA/Conf.23/L.42, ST/ECLA/Conf.23/L.40 y ST/ECLA/Conf.23/L.43, respectivamente.

3. La pequeña empresa en el desarrollo latinoamericano

Al estudiar el proceso de industrialización de los países desarrollados, se ha observado el papel dinámico que ha representado en el mismo la pequeña industria, así como la evolución de sus características y modalidades para adaptarse y convivir dentro de un sistema industrial consolidado, ocupando en el mismo un lugar de importancia.

El marco económico y social en que ha evolucionado la pequeña industria en América Latina, se ha diferenciado del de los países desarrollados en la escasez de recursos de capital y en el hecho de contar como punto de partida con una artesanía que ha concentrado su actividad en la producción de bienes simples o rudimentarios en su proceso, destinados a satisfacer necesidades de abastecimiento de regiones alejadas de los centros de consumo y con una población de bajo nivel de ingreso.

En la etapa actual de industrialización de los países latinoamericanos la pequeña empresa ha concentrado su actividad en las industrias llamadas tradicionales, coexistiendo con la gran industria, aunque en condiciones que no representan una competencia directa con la misma, fuera de los casos en que la pequeña empresa se caracteriza por realizar trabajos muy especializados o a escala pequeña que no interesan a la mediana o gran empresa.

Una política futura de industrialización deberá tener en cuenta el papel de importancia que bajo el punto de vista social puede llegar a desempeñar la pequeña industria, incorporando al proceso productivo una parte importante de los recursos humanos, sobre todo en aquellas actividades en que se puedan alcanzar niveles satisfactorios de eficiencia con una utilización intensiva del factor trabajo y con exigencias más modestas de capital. Ciertos tipos de actividad manufacturera podrían caracterizar esta situación como por ejemplo, las industrias de alimentos, ciertos tipos de textiles, confecciones, muebles, etc.

Por otro lado, dentro de un concepto moderno de industrialización, podría ser necesario en aquellos países de mediano desarrollo, impulsar a la pequeña industria a que extendiese su acción como complementación de la llamada gran industria, realizando trabajos de subcontratación. Con una

/mayor especialización

mayor especialización en ciertos rubros, podría llegar a desarrollar un importante papel en el proceso industrial. Esta modalidad ya está en marcha en aquellos países de América Latina que han alcanzado un mayor grado de industrialización.

Hasta el presente la preocupación de los gobiernos por la pequeña industria se ha traducido en acciones dispersas que en general corresponden a un enfoque tradicional y parcial del problema. En ciertos países se ha actuado sobre el crédito, por medio de entidades financieras; se han establecido cursos rápidos de capacitación a distintos niveles; por otro lado, se ha dado impulso a la formación de cooperativas y, en general, se ha prestado ayuda aún incipiente, con la prestación de servicios y el trabajo de orientación.

Siendo la pequeña industria un concepto no delimitado en forma homogénea en los países, los programas abarcan distintos campos de acción según los programas nacionales; en ciertos casos el énfasis se ha puesto en el desarrollo de la artesanía y las pequeñas fábricas; en otros, excluye la primera y amplía la definición a la industria mediana. Algunos gobiernos han dirigido sus esfuerzos hacia el desarrollo de la artesanía artística como actividad complementaria de los planes de turismo.

Los hechos anteriores, ponen de relieve la urgente necesidad de realizar una investigación extendida a los países latinoamericanos como región, que permita determinar en forma aproximada la importancia cuantitativa de la pequeña industria y evaluar los resultados que hasta ahora se han obtenido con la aplicación de políticas de promoción y fomento.

Hay que señalar la escasa o casi nula información estadística sobre la pequeña industria que puede obtenerse a partir de los censos industriales de los países latinoamericanos, cuya cobertura censal no alcanza a la mayoría de las industrias caseras tradicionales, que no tienen características de fábricas. Es necesario en ese sentido impulsar en los países la acción de los organismos técnicos y las oficinas de estadística para procurar un mejoramiento básico. Una

apreciación cualitativa de la importancia de la pequeña industria, permitirá más fácilmente establecer los criterios de una política industrial de desarrollo para este estrato.

Se ha programado para el segundo semestre del presente año la celebración en Quito de un Seminario de la Pequeña Industria, convocado por CEPAL y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), en el que se tratará, por primera vez a un nivel regional en América Latina, de pasar revista al estado actual de la pequeña industria en los distintos países, al mismo tiempo que se procurará el intercambio de experiencias que facilitará a los países participantes ir formulando una política para este sector industrial, la que eventualmente podría llegar a tener un importante contenido regional.

La discusión del rol de la empresa pequeña en el desarrollo latinoamericano comprenderá aspectos tan importantes como el papel que debe desempeñar este sector como generador de empleo dentro del proceso de industrialización; los tipos y ramas de pequeña industria que es conveniente estimular en vista de las características tecnológicas y económicas que les corresponde; los objetivos y los mecanismos de asistencia técnica adecuados; la eventual adaptación de tecnologías especiales a las características del sector, dentro de las posibilidades de la técnica moderna; el mejoramiento de las estadísticas básicas y las investigaciones que habrá que hacer en este campo.

Se espera asimismo, que el Simposio se pronuncie sobre el temario y la orientación del Seminario de Quito, tomando en cuenta los trabajos que en el futuro será necesario emprender en América Latina en este campo.

IV. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO TECNICO, LA INVESTIGACION TECNOLOGICA APLICADA Y LA ASISTENCIA TECNICA

1. La transferencia de conocimientos técnicos del exterior y la adaptación de procesos y equipos a las condiciones latinoamericanas

El somero análisis de las perspectivas de ampliación que se abren a los distintos rubros industriales considerados en el capítulo II de este Temario lleva a considerar las necesidades de inversión extremadamente elevadas que le corresponden y el difícil esfuerzo de absorción de nuevas técnicas que tendrá que realizar el medio industrial latinoamericano en los próximos años. La introducción de nuevas técnicas y el afán de perfeccionamiento tecnológico en general tendrán que realizarse no solamente en las nuevas industrias, acompañando a las inversiones masivas que las caracterizan (metales básicos, bienes de capital, etc.), sino también en muchas de las industrias llamadas tradicionales, con vistas a llevarlas a un mejor aprovechamiento del capital en ellas aplicado y de impulsarlas a la modernización y racionalización de que dependen los costos bajos y el consiguiente incentivo del consumo. En ambos aspectos - industrias dinámicas e industrias tradicionales - se requiere en América Latina de la introducción de nuevas técnicas y la elevación de los patrones tecnológicos existentes, lo que origina difíciles problemas de variada naturaleza. Entre éstos se destaca el de la transmisión de conocimientos técnicos (know-how) desde el exterior, sea como complemento de las inversiones extranjeras o independientemente de dichas inversiones, a través de acuerdos de licencia.

El aporte de "know-how" de los países industrializados, relativo a todas las etapas de desarrollo de un proyecto industrial, desde la del análisis de la factibilidad, hasta el funcionamiento del establecimiento, pasando por la preparación y la evaluación del proyecto de inversión correspondiente, ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo industrial latinoamericano y seguramente ello habrá de continuar en el futuro previsible. Sin embargo, la experiencia en la región ha puesto de

/relieve algunas

relieve algunas dificultades que podrían resultar de no adoptarse precauciones adecuadas en la aplicación de ese proceso. Por una parte, han sido muchos los casos en que la transmisión de conocimientos técnicos en "circuito cerrado", esto es, de empresa a empresa, y mayormente tratándose de relaciones entre matriz extranjera y filial local, limitó sus beneficios de manera muy estricta a la empresa receptora, dificultándose el proceso difusor del "know-how" a través del medio industrial local de que depende en tan gran medida la elevación del nivel tecnológico general. Tal circulación limitada del desarrollo tecnológico es, desde luego, comprensible e inevitable en el caso del uso de marcas y patentes de valor comercial. Pero la misma situación se encuentra en gran número de casos en que tal factor comercial no entra en juego, no alcanzándose a pesar de eso condiciones propicias a una mayor difusión del conocimiento técnico recibido. Este problema lleva a plantear hasta qué punto en las condiciones latinoamericanas convendrá conservar totalmente abierta la posibilidad de recurrir al "know-how" del exterior a través de acuerdos de licencia, canalizándolo a través de empresas individuales, cuando en muchos casos podría organizarse una importación colectiva de ese mismo conocimiento técnico, a través de institutos tecnológicos o de asistencia técnica nacionales (para toda la industria o para rubros industriales específicos) que difundirían por todo el medio industrial local los aportes tecnológicos recibidos del exterior. Este planteamiento puede adquirir particular fuerza en aquellos casos en que el servicio en divisas extranjeras de los acuerdos de licencia podría resultar en una fuente de gran presión sobre los limitados recursos disponibles.

Por otra parte, también con mucha frecuencia se ha verificado entre la industria la tendencia a considerar los acuerdos de licencia como una forma de suplir su bajo nivel técnico y organizativo general y no solamente en aspectos de técnicas de producción estrictamente especializadas. De esta manera, la empresa local muchas veces no está capacitada para recibir y dar aprovechamiento adecuado al "know-how" especializado

/recibido del

recibido del exterior, produciéndose así frecuentes dificultades entre la firma que exporta y la que recibe el "know-how", además del gasto de recursos en divisas exteriores que tales casos acarrearán.

Surge también el problema de la adaptación de las técnicas y de los equipos provenientes del exterior - y no solamente en relación con los acuerdos de licencia, sino que como un problema más general - a las condiciones particulares del país en que se realiza la inversión, en materia de precios relativos del capital y de la mano de obra, de tamaños y capacidades de instalación fabril y de ajuste de la calidad o las características del producto a los requerimientos de los mercados locales. En todos estos aspectos se han presenciado igualmente numerosas experiencias desfavorables a través de América Latina, cuya lección convendría extraer para la orientación del futuro desarrollo industrial de la región.

Las técnicas y los equipos disponibles en los países industriales, tradicionales proveedores de unas y de otros, corresponden a alternativas tecnológicas en cuanto a densidades de capital y de mano de obra por unidad de producto muy variables de sector a sector de industria, alternativas que, por lo general, son más numerosas en las industrias discontinuas (mecánica, textil, etc.) que en las continuas (química, etc.). La gama de elecciones que se ofrecen al empresario industrial latinoamericano - particularmente, pero no de manera exclusiva en las industrias de proceso discontinuo - es, en términos generales, suficiente para permitirle seleccionar las técnicas y los equipos adecuados a las condiciones particulares de su medio industrial, ahorrando capital y aplicando más mano de obra en comparación con las industrias de los países industrializados. Pero, realizar tal selección de equipos presupone un conocimiento amplio de la gama en que éstos están disponibles en todo el mundo y una capacidad suficiente para evaluar comparativamente, en términos de "performance" técnica y de rendimiento económico, dichas alternativas. Ambas condiciones - información completa y detallada de técnicas de producción y de equipos disponibles en el mundo y capacidad técnica y económica para evaluar esas alternativas - faltan, por lo general, al empresario medio latinoamericano, que no dispone ni de la tradición, de la capacitación, ni de los medios auxiliares del empresario de países más desarrollados.

/Circunstancias como

Circunstancias como las anteriormente mencionadas, que se analizan en algunos de los documentos ^{22/} presentados al Simposio, parecerían justificar un examen de la materia, con especial énfasis en las dificultades con las que se enfrenta el empresario latinoamericano para adaptarse a los crecientes requerimientos tecnológicos del desarrollo industrial.

2. La investigación tecnológica aplicada a la industria

Es innegable que gran parte del progreso industrial de los países avanzados, se debe a la investigación tecnológica. En los países en desarrollo, en general, los esfuerzos en el campo de la investigación son muy escasos en circunstancias en que ella es doblemente necesaria para mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales, adaptar a las condiciones del ambiente los equipos y las tecnologías en uso en los países industrializados y para mejorar la calidad de los productos y reducir su costo de producción. Sin una intensificación considerable de estos esfuerzos, la brecha entre uno y otro tipo de países irá ensanchándose. No resulta fácil medir la relación directa entre el fruto de la investigación y lo que ella ha costado pues, para apreciar lo último, sería necesario tener en cuenta las sumas gastadas en proyectos que no tuvieron éxito. Pero si se consideran las ganancias indirectas que obtiene la sociedad, se encuentra que la investigación constituye una inversión que rinde muy elevados beneficios. Por otra parte, puede decirse, en forma general, que en los países en desarrollo ningún instituto de investigación puede cubrir sus gastos con el fruto de su trabajo y que todos ellos necesitan de un fuerte subsidio que debe venir, preferentemente, de los gobiernos. Se requiere, en consecuencia, movilizar el interés de éstos, de las instituciones internacionales, las universidades y la industria misma para promover la investigación tecnológica.

En vista del amplio campo que abarca la industria, aun en los países pequeños y poco industrializados, es indispensable contar al comienzo con un instituto y laboratorios dedicados a servir la industria en general y capaces de ser útiles a gran cantidad de actividades productivas. Una vez que en el país se desarrollan suficientemente sectores industriales en los

^{22/} Véase los documentos ST/ECLA/Conf.23/L.12 y ST/ECLA/Conf.23/L.34.

cuales abundan los problemas tecnológicos por resolver, se justifica dar el paso siguiente, cual es la creación de institutos de investigación tecnológica sectorial. Las principales funciones que debería llenar un instituto de investigación aplicada para servir adecuadamente a la industria son: a) investigación sistemática de los recursos naturales y su aprovechamiento; b) adaptación de materias primas nacionales a aplicaciones no usuales; c) desarrollo técnico de los procesos productivos; d) aplicación de los procesos nuevos a escala industrial, pasando por la etapa de experimentación en planta piloto; e) selección o diseño de los equipos a utilizarse en la industria; f) estudios de factibilidad económica de industrias; g) servicios generales a la industria, como ser: análisis, control de calidad y normas, e información sobre posibles soluciones de los problemas que se presentan y sobre el progreso alcanzado en otros países; h) asistencia técnica a la industria mediante visitas; i) formación de personal científico y técnico para los laboratorios de la industria, etc.

En cuanto a su organización, los institutos pueden ser: a) parte integrante de una universidad, b) semi-autónomos ligados a alguna universidad, c) del estado, d) privados, por lo general de propiedad de una sociedad no lucrativa que trabaja a contrato y, finalmente, e) pertenecer a una asociación sectorial industrial. Todos los sistemas enumerados tienen sus ventajas e inconvenientes. Entre los últimos podría citarse, para el caso de un instituto perteneciente a una universidad, la tendencia de ésta a favorecer programas que pudieran tener un mayor valor didáctico y la dificultad de una administración, con miras a resolver problemas económicos, en los países en que los consejos universitarios o entidades similares mantienen el control del personal y de los programas. En el otro extremo, en el caso de las asociaciones sectoriales de investigación, una dificultad frecuente es la limitación de los programas a problemas comunes a toda la industria, con exclusión de aquellos que puedan dar una ventaja competitiva a quien costea el programa. Sea cual fuere el sistema de organización que se pudiera elegir para un instituto de investigación aplicada, resultará indispensable establecer vínculos con los organismos de planificación y con las entidades representativas de la industria, como medio de asegurar la orientación general de los trabajos hacia los problemas fundamentales del desarrollo económico.

En varios países de América Latina existen institutos de investigación aplicada que trabajan a contrato para la industria. En la mayoría de los otros, las universidades realizan algún tipo de investigación o prestan algunos de los servicios enumerados anteriormente. Sólo en la Argentina, la política de investigación aplicada del Gobierno tiende a formar asociaciones sectoriales de investigación, que son subsidiadas en una fracción variable de sus gastos.

Al Simposio se presentan dos estudios sectoriales sobre los problemas de investigación aplicada: en la industria del papel y celulosa y en la siderúrgica.^{23/} En ellos se han investigado, en varios países de la región, los problemas que enfrenta la industria y los medios de que se dispone para resolverlos. Estos ejemplos, gracias a la amplia gama de países y problemas que cubren, pueden servir para ilustrar las dificultades que se presentan, problemas que son comunes también en muchas otras actividades productivas. Sobre esta materia surgen interrogantes como: campos que deben cubrir los institutos y orden de prioridades en las funciones a cumplir si existe limitación de recursos, financieros o humanos; tipo de organización y marco institucional en que han de funcionar los institutos y, finalmente, posibilidades de cooperación internacional, la cual evidentemente, parece resultar más fácil y efectiva si se trata de institutos limitados en su campo a un solo sector de la industria.

3. La asistencia técnica para el desarrollo industrial

La creciente importancia que se está reconociendo a las formas de asistencia técnica en el marco de la ayuda económica internacional queda bien de manifiesto al comprobarse que el monto de erogaciones oficiales en ese concepto, tanto de gobierno a gobierno (bilateral) como en carácter de aporte a organismos internacionales (multilaterales), ha aumentado considerablemente en los últimos años.

Este crecimiento más acelerado de las formas de asistencia técnica en relación a las financieras, responde, en buena parte, al hecho de haberse reconocido que los efectos beneficiosos de aquélla se hacen sentir no sólo en una mayor movilización de recursos nacionales sino que también contribuyen de manera muy especial, a mejorar el aprovechamiento de la misma asistencia financiera, el otro componente de la asistencia económica internacional.

^{23/} Véanse documentos ST/ECLA/Conf.23/L.6 y ST/ECLA/Conf.23/L.44.

Las informaciones disponibles sobre la cuantía de la asistencia técnica que recibe América Latina, tanto en términos absolutos como en relación con otras regiones, son muy fragmentarias e incompletas. Sin embargo, ellas permiten afirmar que la participación de la región no está en consonancia con sus necesidades. Las informaciones y contribuciones que tanto los países como las organizaciones participantes del Simposio pudieran aportar sobre este aspecto, pueden resultar sumamente útiles a los efectos de formarse un juicio más preciso sobre estos aspectos particulares del problema.

Las consideraciones anteriores son también válidas con respecto a la distribución de la asistencia técnica recibida entre los distintos campos de la actividad económica, ya que las informaciones con que se cuenta permiten afirmar que el sector industrial ha recibido una atención menos preferente que otros, tales como la agrícola. Lo anterior lleva entonces a plantearse como primer problema la necesidad de revisar la cantidad y características de los recursos de asistencia técnica para el desarrollo industrial, puestos a disposición de los países latinoamericanos, a la luz de la importancia decisiva que se reconoce a la industrialización para acelerar el proceso de desarrollo económico.

A pesar de la aparente preferencia de parte de la mayoría de los países contribuyentes por las formas bilaterales de asistencia técnica, parece del caso examinar el problema tomando muy en cuenta las particulares ventajas que ofrecen las modalidades multilaterales, en cuanto a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, posibilidades de orientar mejor la asistencia, alejamiento de las formas "ligadas" de asistencia, etc., todo ello sin desconocer que la relación directa entre dos gobiernos puede ofrecer también ventajas, especialmente en lo que hace a la comunicación más directa entre las partes. Será también del caso examinar las perspectivas que ofrecen enfoques intermedios tales como la reunión ocasional de varios dadores para un determinado proyecto o un conjunto de ellos (consorcios de ayuda) y la canalización de aportes bilaterales a través de organismos multilaterales pero manteniéndose, al igual que en el caso anterior, la identidad del país dador, y estableciéndose, además, objetivos precisos con respecto a los campos de aplicación de la asistencia. En esta modalidad se combinan algunas de las ventajas propias de las formas bilaterales y multilaterales.

En los últimos años ha tomado cuerpo la idea de que resultaría más beneficioso para los fines perseguidos por dadores y receptores, que la asistencia técnica industrial se solicitara y se prestara como parte integrante de un programa de desarrollo. O sea que el "enfoque programa" pasaría a predominar sobre el "enfoque proyecto". Quizás resultaría de interés explorar también una alternativa intermedia entre ambos enfoques, como lo sería la posibilidad de que la asistencia técnica tuviera como marco una determinada rama o sector industrial. Este enfoque posibilitaría la adopción de una política continuada para mejorar las condiciones de operación de la industria que cubriría los aspectos de capacitación a todos los niveles, organización interna técnica y administrativa, modernización y selección racional del equipo e investigación tecnológica, todo ello aplicado en el marco de programas sectoriales basados en análisis previos de diagnóstico de la situación existente.

Aparte de la discusión de estas modalidades generales interesaría también abordar otros aspectos específicos de la asistencia técnica requerida por la industria. Sin ánimo de agotar la lista de tales aspectos, y dando por descontado que la naturaleza e intensidad de los problemas respectivos variará en consonancia con los casos particulares y la etapa de desarrollo industrial en que se encuentra el país receptor, pueden mencionarse los siguientes, que parecen ser los que se necesitan en forma más inmediata: a) estudios preliminares sistemáticos de las posibilidades de aprovechamiento industrial de los recursos naturales; b) estudios de factibilidad para industrias individuales y proyectos específicos; c) provisión continuada de servicios técnicos tanto para los nuevos proyectos como para la industria existente, tal como es el caso del asesoramiento en materia de productividad industrial, de problemas de organización y administración de la pequeña y mediana industria, etc., d) capacitación del factor humano en todos sus niveles, ya sea mediante el sistema de becas en los países industrializados, u organizando facilidades de entrenamiento en los países en desarrollo, posibilidad esta última a la que parecería deber prestarse atención preferente en relación a los grados profesionales más bajos.

El análisis de los aspectos operativos de las actividades en curso de asistencia técnica conducirá a discutir la experiencia de los diferentes países y a evaluar los mecanismos que funcionan en la actualidad. Se trataría de examinar si el aparato administrativo actual de los países receptores es el más adecuado para la identificación de las necesidades de asistencia, la búsqueda de las posibles fuentes y una vez obtenida ésta, su coordinación y eficiente canalización hacia sus últimos destinatarios.

De todo lo anterior resulta evidente que la participación del desarrollo industrial en los programas de asistencia técnica internacional - sean éstos multilaterales o bilaterales - ha estado muy lejos de ser proporcionada a la importancia que se asigna a la ampliación y modernización del sector industrial en los planes de desarrollo de América Latina. Los factores determinantes de esta situación, ciertamente muy numerosos y distintos de país a país, podrían considerarse con detenimiento en los debates del Simposio, a la luz de las experiencias registradas en la región.

V. EL SIMPOSIO MUNDIAL DE INDUSTRIALIZACION (1967) Y EL
DESARROLLO INDUSTRIAL LATINOAMERICANO

Se contempla celebrar un Simposio Mundial de Industrialización a principios del año 1967. Para esa fecha se contará con los informes de los simposios regionales de Asia y el Lejano Oriente, de Africa, de América Latina así como del informe sobre el simposio de los países árabes.^{24/}

Los temas a tratarse en el referido simposio internacional se agrupan en los tres epígrafes siguientes:

- a) Estudio de la situación actual de la industria en los países en desarrollo, análisis de las tendencias recientes y desarrollo proyectado;
- b) Medidas y políticas nacionales de los países en desarrollo;
- c) Aspectos externos del desarrollo industrial, con particular referencia a la cooperación internacional y a las medidas y políticas de los países industriales.

El amplio propósito del Simposio Mundial consiste en obtener una apreciación realista de la situación industrial y del potencial de los países en desarrollo, a fin de alcanzar conclusiones referentes a las medidas o acciones que a nivel nacional, regional o internacional, serían necesarias a efectos de acelerar el proceso de industrialización en los países en desarrollo.

En forma tentativa, el Centro de Desarrollo Industrial de la Sede Central de las Naciones Unidas ha sugerido una agenda cuyos acápites son:

- I. Informes Industriales de los países en desarrollo
- II. El Desarrollo de los Sectores industriales
- III. Aspectos de la Política Económica del Desarrollo Industrial
- IV. Programación Industrial
- V. Comercio Exterior

^{24/} Para mayores detalles véase documento ST/ECLA/Conf.23/L.10.

- VI. Cooperación Regional entre los Países en Desarrollo
- VII. Financiamiento del Desarrollo Industrial
- VIII. Desarrollo de la Mano de Obra
- IX. La Pequeña Industria
- X. Instituciones para la Provisión de Servicios Industriales
- XI. La Cooperación Técnica

Se tiene el propósito de que la redacción definitiva de la agenda del Simposio Mundial podrá ser elaborada a raíz de los puntos de vista recogidos en los simposios regionales a través de las contribuciones que formulen los países participantes.

La documentación que se presentará estará formada, por un lado por los informes de los simposios regionales, por los documentos sobre los temas de la agenda que suministren la Sede Central, comisiones regionales y agencias especializadas así como también por todo aquel material adicional que los países participantes deseen añadir sobre los temas de la agenda.

Se piensa que la representación de los países miembros al Simposio Mundial debería ser al nivel ministerial y que las delegaciones deberían estar integradas por autoridades representativas del sector industrial y por especialistas en los temas incluidos en la agenda.

El Simposio Internacional presenta una magnífica oportunidad para que los países en vías de desarrollo expongan los principales problemas que afectan su proceso de industrialización, señalen las medidas necesarias para lograr acelerar su desarrollo dentro del marco de la integración regional y destaquen el tipo y magnitud de la asistencia técnica que aspiran a obtener de parte de los países industrializados y de los organismos internacionales.

Para los países de América Latina, el Simposio Mundial de Industrialización será de especial significación, ya que en este torneo se podrá poner énfasis en los problemas y condiciones particulares en que se lleva a cabo el proceso de industrialización dentro de la zona.

C. LISTA PROVISIONAL DE DOCUMENTOS

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
ST/ECLA/Conf.23/L.1	Temario provisional comentado, lista provisional de documentos y esquema para la preparación de los informes nacionales. **	CEPAL
I. <u>Evaluación y perspectivas de la industrialización latinoamericana</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.2	El proceso de industrialización en América Latina *	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.28	Desarrollo industrial: problemas y cuestiones	CDI
ST/ECLA/Conf.23/L.35	El Desarrollo industrial de la Argentina	Gob. de Argentina
	El Desarrollo industrial de Bolivia	Gob. de Bolivia
ST/ECLA/Conf.23/L.36	El desarrollo industrial del Brasil	Gob. de Brasil
ST/ECLA/Conf.23/L.37	El desarrollo industrial de Centroamérica	SIECA
ST/ECLA/Conf.23/L.17	El desarrollo industrial de Colombia**	Gob. de Colombia
	El desarrollo industrial de Cuba	Gob. de Cuba
	El desarrollo industrial de Chile	Gob. de Chile
ST/ECLA/Conf.23/L.16	El desarrollo industrial del Ecuador**	Gob. del Ecuador
	El desarrollo industrial de Haití	Gob. de Haití
ST/ECLA/Conf.23/L.38	El desarrollo industrial de México	Gob. de México
	El desarrollo industrial del Paraguay	Gob. del Paraguay
ST/ECLA/Conf.23/L.39	El desarrollo industrial del Perú	Gob. del Perú
	El desarrollo industrial de la República Dominicana	Gob. Rep. Dominicana

* Documento despachado en el primer envío del 10 de diciembre último.

** Documento a despacharse en el segundo envío del 27 de enero de 1966.

/El desarrollo

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
	El desarrollo industrial del Uruguay	Gob. del Uruguay
ST/ECLA/Conf.23/L.24	El desarrollo industrial de Venezuela ** (Se carece de información precisa sobre la presentación de informes nacionales correspondientes a los restantes países latinoamericanos)	Gob. de Venezuela
ST/ECLA/Conf.23/L.25	Descripción de las actividades de la ALALC en el campo industrial**	ALALC
ST/ECLA/Conf.23/L.19	The Economic Significance and Contribution of Industries based on Renewable Natural Resources and the Policies and Institutions required for their Development	FAO
ST/ECLA/Conf.23/L.20	Some Essential Requisites for Industrial Development of Renewable Natural Resources	FAO
ST/ECLA/Conf.23/L.21	Food and Food Products Industries	FAO
ST/ECLA/Conf.23/L.22	Industries Processing Agricultural Products other than Food	FAO
ST/ECLA/Conf.23/L.23	Fisheries Industries	FAO

II. Situación actual, problemas y perspectivas de los principales sectores industriales

ST/ECLA/Conf.23/L.3	Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas	CEPAL
1. <u>Industria de los metales básicos</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.29	La economía siderúrgica de América Latina	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.26	Perspectivas del desarrollo de la industria del aluminio primario en América Latina y posibilidades de integración regional	CEPAL
2. <u>Industrias químicas</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.5	Informe del Seminario sobre el desarrollo de las industrias químicas en América Latina *	CEPAL

* Documento despachado en el primer envío del 10 de diciembre último.

** Documento a despacharse en el segundo envío del 27 de enero de 1966.

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
	Informe sobre la marcha de los trabajos en relación a las industrias químicas	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.30	La industria petroquímica en América Latina	CEPAL
3. <u>Industria de la celulosa y el papel 1/</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.32	El papel y la celulosa en América Latina (informe regional)	CEPAL
4. <u>Industrias mecánicas</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.18	La fabricación de maquinarias y equipos industriales en América Latina: IV. Las máquinas-herramientas en la Argentina	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.4	Las industrias mecánicas de Venezuela: un programa de sustitución de importaciones para su desarrollo *	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.13	Las industrias mecánicas del Uruguay: un programa de exportaciones para su desarrollo **	CEPAL
	Informe sobre la marcha de los trabajos en relación con las industrias mecánicas	CEPAL
5. <u>Industria textil</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.8	La industria textil en América Latina: VIII Argentina *	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.7	La industria textil en América Latina: IX Ecuador *	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.11	La industria textil en América Latina: X Venezuela **	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.31	La industria textil en América Latina: XI México	CEPAL

1/ Simultáneamente se celebrará también en Santiago una reunión de consulta sobre la industria de la celulosa y el papel en América Latina, algunas de cuyas reuniones serán comunes con las del Simposio. En dicha Reunión se considerarán numerosos documentos relacionados con la situación actual y perspectivas de la industria de referencia, en adición a los indicados en esta lista.

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
ST/ECLA/Conf.23/L.9	Las economías de escala en las hilanderías y tejedurías de algodón *	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.33	Las alternativas tecnológicas en la industria textil latinoamericana	CEPAL

III. Problemas relacionados con la financiación, la exportación y la pequeña industria

1. La financiación de la expansión industrial

ST/ECLA/Conf.23/L.41	La financiación de la industria de bienes de capital: análisis preliminar	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.15	Aspectos de la financiación del desarrollo industrial **	CDI
	La asistencia financiera para el desarrollo industrial en los planes nacionales de desarrollo	CIAP
	(Documento sobre la participación del BID en la financiación del desarrollo industrial latinoamericano)	BID
	The experience of the World Bank Group in Financing Industrial Development in Latin America	BIRF-IFC

2. La exportación de manufacturas a los mercados mundiales

ST/ECLA/Conf.23/L.42	Informe sobre la marcha de los trabajos relativos a las exportaciones de manufacturas	CEPAL
	La exportación al mercado mundial como perspectiva del desarrollo siderúrgico latinoamericano	A. Martijena para CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.40	Prospects for Latin American pulp and Paper Exports to Overseas	A. Sundelin para CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.43	La exportación como perspectiva del desarrollo textil latinoamericano	R. Haour para CEPAL
	(Informe del CIES sobre sus actividades en relación a la exportación de manufacturas)	CIES

* Documento despachado en el primer envío del 10 de diciembre último

** Documento a despacharse en el segundo envío del 27 de enero de 1966.

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
3. <u>La pequeña empresa en el desarrollo industrial latinoamericano</u>		
	Informe provisional sobre la pequeña empresa en la industria latinoamericana actual	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.14	Problemas y políticas en la promoción de la pequeña industria ** (Documento de la OIT sobre su acción en relación con la pequeña industria)	A. Basch para CDI OIT
IV. <u>Problemas relacionados con la transferencia del conocimiento técnico, la investigación tecnológica aplicada y la asistencia técnica.</u>		
1. <u>La transferencia de conocimientos técnicos del exterior y la adaptación de procesos y equipos a las condiciones latinoamericanas</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.12	Conocimiento técnico necesario para la industrialización de países poco desarrollados y obstáculos que se oponen a su transferencia **	E. Orosco para CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.34	La tecnología actual y los obstáculos a su incorporación en la industria siderúrgica latinoamericana El nivel tecnológico y las modalidades de transferencia de la tecnología del exterior en la industria química del Brasil	A. Martijena para CEPAL K. Politzer para CEPAL
2. <u>La investigación tecnológica de aplicación industrial</u>		
ST/ECLA/Conf.23/L.6	Las investigaciones sobre celulosa y papel en América Latina *	CEPAL
ST/ECLA/Conf.23/L.44	Problemas que requieren investigación tecnológica en la industria siderúrgica latinoamericana y reflexiones sobre la acción necesaria (Documento de la OIT sobre la automatización en el desarrollo industrial en algunos países de América Latina)	L. Correa da Silva para CEPAL OIT

* Documento despachado en el primer envío del 10 de diciembre último.

** Documento a despacharse en el segundo envío del 27 de enero de 1966.

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
--------------	---------------	-----------------------

3. La asistencia técnica para el desarrollo industrial

ST/ECLA/Conf.23/L.27	Las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial **	CDI
	(Documento de la Asociación Interamericana de Productividad sobre asistencia técnica a través de los centros de productividad nacionales)	AIP
	(Documento de la OIT sobre la asistencia técnica en los campos de la productividad y la capacitación de la mano de obra)	OIT
	(Documento de la OIT sobre asistencia técnica para el perfeccionamiento de las técnicas de gerencia de empresas)	OIT
	(Documento de la OECD sobre la cooperación técnica en el campo del desarrollo industrial entre los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD y los de América Latina)	OECD

V. El Simposio Mundial de Industrialización y el desarrollo industrial latinoamericano

ST/ECLA/Conf.23/L.10	Informe sobre los preparativos para los Simposios sobre industrialización *	CDI
----------------------	---	-----

* Documento despachado en el primer envío del 10 de diciembre último.

** Documento a despacharse en el segundo envío del 27 de enero de 1966.

Anexo

ESQUEMA PARA LA PREPARACION DE LOS INFORMES NACIONALES

I. Reseña histórica

Breve descripción de las etapas recientes del proceso de industrialización y caracterización de la etapa actual de dicho proceso. El análisis puede referirse al período que abarca desde la última guerra o bien cubrir los últimos 10 o 15 años.

II. Importancia relativa, estructura y características generales de la industria manufacturera

Este capítulo podría abarcar la descripción de la situación actual del sector manufacturero considerado en su conjunto, con referencia a su importancia relativa en el marco general de la economía y a las principales características y problemas que afectan su desarrollo. El análisis se centra en la situación actual, sin perjuicio de referirse al período de los últimos 10 o 15 años.

La importancia relativa de la industria podrá mostrarse a través del análisis de los indicadores siguientes:

1. El producto bruto de la industria manufacturera en el producto bruto total.
2. El empleo industrial en la población activa total
3. La inversión industrial en la formación bruta de capital

En lo referente a la estructura de la actividad manufacturera, podría informarse sobre:

4. La participación de las principales ramas industriales en el total de la industria manufacturera en cuanto a valor de la producción, valor agregado, mano de obra y, si fuera posible, capital y formación de capital, exportaciones e importaciones.

5. Características del comercio exterior con referencia al sector manufacturero:

- a) análisis de la estructura de las importaciones y su evolución en los últimos 10 o 15 años;
- b) ídem de las exportaciones;
- c) análisis más detenido de las exportaciones de productos manufacturados en los últimos años y sus tendencias.

En lo que se refiere a las principales características y problemas de la industria manufacturera, podrían desarrollarse los siguientes puntos:

6. Financiamiento de la industria manufacturera. Aunque las condiciones inflacionarias que predominan en muchos países y la distinta política que se sigue en materia de amortización y revaluación de activos hace más difícil conocer cómo se ha estado realizando el financiamiento del desarrollo industrial, convendría intentar la presentación de algunos elementos básicos. A este efecto cabría considerar la presentación de datos sobre:

- a) utilidades no distribuidas;
- b) reservas de depreciación;
- c) reservas y provisiones de otra naturaleza (indicando su carácter);
- d) aportes de capital mediante emisión de acciones y por otros medios;
- e) emisión de acciones y partes de capital mediante incorporación de reservas (especificando la naturaleza de éstas) y revaluación de activos;
- f) préstamos contraídos en el país;
- g) préstamos contraídos en el exterior.

Será conveniente incluir cuadros de fuentes y usos de fondos cuando ellos estén disponibles.

También sería interesante incluir una breve información sobre el grado en que el financiamiento de la expansión industrial se hace recurriendo al mercado de capitales, e indicar las medidas que se haya tomado recientemente o se estén considerando para facilitar el acceso de las empresas industriales a ese mercado. Convendría también explicar la política seguida, tanto en cuanto a la revaluación de activos como en relación con la amortización de los mismos y - en aquellos países en que sea pertinente - las relaciones de tales prácticas con el financiamiento industrial.

7. Tamaño y característica de los establecimientos industriales manufactureros. Deberá presentarse información referente al tamaño y características de los establecimientos industriales manufactureros. Interesa conocer los criterios utilizados en la definición de pequeña industria, como asimismo su importancia relativa dentro del sector.

8. La ocupación industrial. Ocupación total y por agrupaciones industriales,^{1/} si fuera posible induciendo la calificación de la mano de obra. Indicación de los programas generales de entrenamiento de la mano de obra (excluidos los específicos de cada sector, que deberán mencionarse en el capítulo siguiente).

9. La localización de la industria. Grado de concentración geográfica de las actividades manufactureras, tendencias recientes e indicación de los resultados de la eventual política de descentralización. Convendría conocer los ejemplos más relevantes de esquemas tendientes a la descentralización industrial, a través de la creación de una infraestructura relativa a servicios básicos.

III. Los principales sectores de la industria manufacturera

Este capítulo está destinado a proporcionar una breve descripción de la situación actual, evolución y perspectivas de los principales sectores industriales, como siderurgia, metalurgia de los metales no ferrosos (aluminio, cobre, zinc y estaño), industrias químicas, farmacéutica, de celulosa y papel, mecánicas, textil, de cueros y calzado, de elaboración de alimentos y otras cuya inclusión se juzgue necesaria o conveniente. El análisis respectivo podría incluir los siguientes puntos, habitualmente considerados en los estudios de sectores industriales llevados a cabo por la CEPAL:

1. Consumo aparente, producción e importaciones de los productos del sector, incluyendo, si fuera posible, proyecciones de la demanda;
2. Descripción de la industria existente en cuanto a la mano de obra empleada, tamaño del establecimiento, tecnología y condiciones de operación (características, antigüedad y eficiencia de la maquinaria, productividad de la mano de obra), etc.;
3. Análisis de las condiciones de costos y, si fuera posible, comparación de los precios en el mercado interno (ex-fábrica) con los de productos similares en el mercado internacional;
4. Obstáculos al desarrollo de la industria del sector relacionados con el financiamiento, las materias primas y otros insumos, la calificación de la mano de obra, la insuficiencia de mercados u otros factores.
5. Perspectivas del desarrollo futuro de la industria y de una participación creciente de los productos de ésta en las exportaciones, tanto para América Latina como para los mercados mundiales.

^{1/} En aquellos casos en que no se disponga de la información clasificada según la lista que figura en el Anexo, habría que señalar las actividades específicas a que se hace referencia.

IV. Planes o programas de desarrollo industrial

1. La estrategia general del desarrollo industrial

Sería conveniente indicar, en primer término, si el desarrollo industrial y las diferentes medidas de promoción y estímulo aplicadas por el gobierno se orientan de acuerdo con una estrategia del desarrollo industrial, formulada como parte integrante de una política general de desarrollo económico, en caso afirmativo, exponer las líneas fundamentales de tal estrategia, destacando, entre otros aspectos, la forma de integración del programa industrial en el plan general de desarrollo.

2. La programación industrial

En caso de estarse preparando un plan o programa general de desarrollo industrial, indicar sus características principales (verbigracia; objetivos, criterios de prioridad en la formulación de los mismos, duración, estatuto legal, etc.) y los organismos encargados de su formulación y supervisión.

3. Organismos con responsabilidad ejecutiva en el desarrollo industrial

¿Qué organismos tienen responsabilidad ejecutiva específica en el campo industrial? ¿Ministerio de Industria? ¿Dirección General de Industrias en otro ministerio? ¿Otros organismos? ¿Qué funciones concretas corresponden a tales organismos? ¿Existe un régimen de autorización previa para la instalación de nuevos establecimientos industriales? ¿Qué organismo lo aplica y en qué elementos de juicio basa sus decisiones?

4. Programas y organismos con responsabilidades sectoriales

¿Existen programas especiales para el desarrollo de determinados sectores de industria, independientes de un programa industrial general? ¿Cuál es su carácter y cuáles son los organismos encargados de formularlos y aplicarlos? ¿Cuál es la amplitud de la responsabilidad ejecutiva de esos organismos?

5. La iniciativa privada en la programación industrial

¿Cuál es el papel de la iniciativa privada en la formulación de los programas de desarrollo industrial, ya sean generales o sectoriales?

V. Las medidas de política para el desarrollo industrial

1. Acción gubernamental de promoción industrial

Como introducción general a este capítulo, convendría esbozar a grandes rasgos los principales instrumentos de promoción industrial utilizados en el país mencionando los organismos encargados de aplicarlos.

/2. Protección

2. Protección arancelaria

En relación con la protección arancelaria de la industria frente a la competencia extranjera, sería adecuado informar sobre:

- a) las características generales del arancel aduanero,^{2/} en los aspectos más importantes para la protección de la industria, y los niveles medios de protección por grandes categorías de productos y para algunos productos típicos;
- b) las principales exenciones, totales o parciales, y régimen para aplicarlas;
- c) reglas o principios establecidos para la modificación del arancel, a fin de adaptarlo a nuevas circunstancias como instrumento protector, y organismo encargado de aplicar dichas reglas o principios;
- d) evaluación, aunque sea aproximada, de la influencia del arancel en la orientación de la actividad industrial en el pasado reciente.

3. Otras formas de control de las importaciones

Control de las importaciones por medio de restricciones cuantitativas y cambiarias de distinta naturaleza, en sus efectos de protección a la industria. Convendría considerar expresamente los aspectos siguientes:

- a) descripción de las distintas medidas de efecto protector similar al arancelario;
- b) indicación de su grado de estabilidad o permanencia;
- c) análisis de los criterios y procedimientos que se utilicen para coordinar la aplicación de esas medidas con la estructura del arancel aduanero en vigor y, en general, con la política de promoción industrial;
- d) evaluación, aunque sea aproximada, de la influencia de esas medidas en la orientación del desarrollo industrial.

4. Política de crédito industrial

Los elementos de juicio que se requieren en esta sección deberán servir para evaluar la situación del crédito industrial en el país en tres aspectos:

- a) modalidades de crédito industrial ofrecidas a la industria del país en relación con sus necesidades, que, a su vez, son función del nivel de desarrollo industrial ya alcanzado y de los problemas que le corresponden;
- b) instituciones encargadas de administrar el crédito industrial y flexibilidad de su operación;

^{2/} Deberán especificarse aquí también los gravámenes de efecto equivalente.

- c) recursos financieros dedicados al crédito industrial, en sus distintas modalidades y por vía de los distintos canales existentes, en relación con las necesidades de financiamiento para una expansión industrial vigorosa. 3/

Estos tres aspectos - los instrumentos de crédito, las instituciones y los recursos financieros - deberían considerarse tomando en cuenta, separadamente, el crédito a plazo corto y mediano para financiamiento del capital de trabajo de las empresas, el crédito a plazo mediano para financiar la exportación de manufacturas y el crédito a largo plazo para financiamiento del capital fijo. Particular atención debería dedicarse - en los países en que este problema tenga real importancia - al financiamiento interno de las ventas de bienes de capital.

Para tener una visión global del sistema de crédito en sus relaciones con la industria, convendría presentar un cuadro en el cual figurarían, con respecto a cada una de las modalidades de éste, las agencias correspondientes, públicas y privadas, el volumen de créditos concedidos en años recientes, los plazos, tasas de interés y otros aspectos relevantes.

Sería útil disponer también de una apreciación crítica sobre el grado de ajuste del sistema de crédito industrial, en sus distintas instituciones y modalidades, a las necesidades específicas de la expansión industrial del país.

5. La política tributaria como medio de promoción y orientación de las inversiones industriales

Sería útil disponer de informaciones sobre:

- a) tratamiento tributario a la industria en comparación con el de otros sectores económicos;
- b) disposiciones fiscales relativas a depreciación de activos, reinversión de utilidades, revaluación de activos, etc.;
- c) otras disposiciones fiscales que incidan en el desarrollo industrial, tales como las relativas a regímenes de exención y subsidio, etc.

6. Régimen legal de los capitales y empresas extranjeras

- a) orientación general de la política relativa al capital y empresas extranjeras y eventuales limitaciones en los campos en que ese capital es autorizado a aplicarse;
- b) indicación general acerca del tratamiento cambiario y fiscal dispensado al capital extranjero;

3/ Para evitar duplicación de los datos que se piden en el capítulo VI (asistencia técnica y financiera externa), será necesario discriminar los recursos de crédito interno que se originen en préstamos externos.

- c) indicación general de las medidas diferenciales de otra naturaleza que eventualmente se encuentren en vigor para las empresas extranjeras.

7. Política de promoción de exportaciones de manufacturas

Exposición sobre el conjunto de medidas destinadas a promover las exportaciones de productos manufacturados dentro de América Latina y fuera de ella, e indicación de las posibilidades concretas a corto y mediano plazo en cuanto a productos que hayan sido considerados de manera especial. Resultados esperados en cuanto a ingresos de divisas adicionales.

8. Disposiciones relativas a la pequeña industria

¿Existe una política coherente de modernización y promoción de la pequeña industria? ¿En qué consiste y qué organismos están encargados de formularla y de aplicarla?

Convendría exponer con algún detalle las disposiciones especiales que existan en favor de la pequeña industria ^{4/} en cuanto a crédito, tributación, entrenamiento, asistencia técnica y formas específicas de promoción, tales como la formación de parques o zonas industriales.

9. Promoción estatal directa a través de empresas públicas o mixtas

En relación con este tema sería necesario conocer:

- a) La política oficial en relación con la promoción industrial a través de empresas públicas;
- b) La situación actual en cuanto a las empresas públicas existentes, su número, naturaleza jurídica, régimen administrativo y financiero adoptado para su funcionamiento, su participación en la producción del respectivo sector y otras características de importancia;
- c) En lo posible, una evaluación de la experiencia obtenida en las empresas existentes, en cuanto a eficiencia de operación, resultados financieros, ritmo de expansión y otros aspectos importantes.

10. Política de desarrollo industrial regional

En este punto cabría suministrar información sobre la política industrial que se está siguiendo o se proyecta para fomentar un desarrollo más rápido de ciertas regiones del país, sobre los organismos o corporaciones que puedan haberse establecido al efecto y sobre los instrumentos de promoción utilizados. Convendría analizar asimismo hasta qué punto otras medidas de política industrial o relativas a otros aspectos de una política

^{4/} Será necesario explicar cuál es el criterio adoptado para definir la pequeña empresa, en cuanto a la aplicación de las medidas en su favor.

general de desarrollo (política tarifaria en materia de transporte, energía, etc.) interfieren o pudieran retardar los efectos de una política deliberada de desarrollo regional equilibrado.

11. Programas de capacitación de mano de obra

Se trata de proporcionar información sobre los sistemas vigentes para la preparación de mano de obra industrial, en los niveles obrero e intermedio (capataces y similares), y acerca de las entidades que tienen a su cargo los programas de entrenamiento correspondientes, sus vinculaciones con la industria privada y modalidades de financiamiento. Evaluación de los servicios que ofrecen tales entidades en relación con la demanda existente en el país.

12. Servicios de productividad y extensión industrial

Organismos encargados de aumentar la productividad y de prestar asistencia técnica para ello; modalidades de su actuación, vinculaciones con la industria y el gobierno y origen y volumen de los recursos aplicados.

13. Investigación tecnológica

Entidades dedicadas a la investigación tecnológica de aplicación industrial, su naturaleza y estructura, programas de trabajo y recursos. Naturaleza de las relaciones de las entidades de investigación tecnológica con la industria, las universidades y el gobierno. Alcance de su acción frente a las necesidades nacionales.

14. Normalización

Acción en materia de preparación de normas técnicas en el campo industrial; organismos, métodos y recursos. Resultados obtenidos y evaluación del campo por cubrir en el futuro.

15. Otros aspectos de la política de promoción industrial

En general, cualquier otra medida destinada a la promoción industrial, o aspectos relacionados con el tema, que se considere conveniente exponer.

VI. Asistencia externa al desarrollo industrial

Convendría contar con información lo más amplia posible sobre la asistencia técnica y financiera recibida del exterior, por conductos multilaterales o bilaterales, y disponer de una estimación acerca de las necesidades futuras. Convendría igualmente analizar el método utilizado en el país para determinar periódicamente las necesidades de dichas formas de asistencia y para canalizarla adecuadamente hacia los organismos nacionales que deben recibirla.

1. Asistencia financiera bilateral y multilateral (capitales públicos) recibida en los años recientes en apoyo del desarrollo industrial y estimación de las necesidades futuras por ambos conceptos, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo en curso de ejecución o en preparación.
2. Magnitud y características de los aportes de capital privado del exterior al desarrollo industrial en los años recientes.
3. Evaluación de la asistencia técnica multilateral para el desarrollo industrial: características, magnitud, resultados y necesidades futuras estimadas.
4. Evaluación de la asistencia técnica bilateral para el desarrollo industrial: origen, características, magnitud, resultados y necesidades internas estimadas.
5. Sistema utilizado para evaluar las necesidades de asistencia técnica multilateral y bilateral, preparar y encaminar las respectivas solicitudes y canalizarla hacia las entidades correspondientes encargadas de desarrollar los programas concretos en el país.
6. Disposiciones relativas a la contratación de patentes y al pago de regalías. Cuantificación de su costo y egresos de divisas por estos conceptos.

VII. Varios

Otros aspectos vinculados a la experiencia nacional en materia de desarrollo industrial que se desee poner de manifiesto.

VIII. Material de referencia

Sería conveniente incluir una lista de los informes, estudios o material similar de mayor interés y actualidad que sobre aspectos generales de la industria hayan sido efectuados por agencias de gobierno, organismos internacionales, universidades u otras entidades.