

NT ILPES  
EC 21  
COMISIÓN PARA LA  
ECONOMÍA



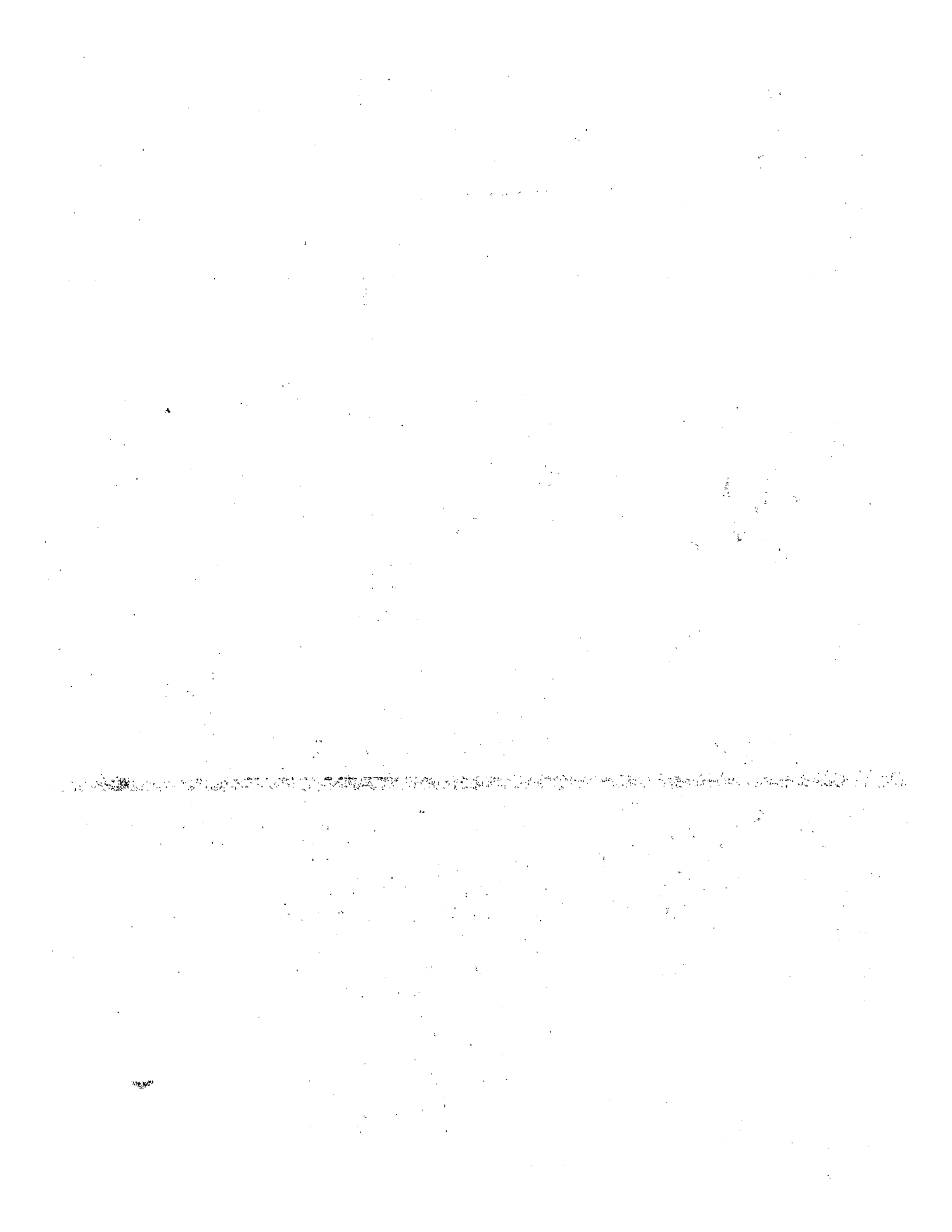
*[Handwritten signature]*

CUADERNOS  
del Instituto  
Latinoamericano  
de Planificación  
Económica  
y Social

SERIE II / ANTICIPOS DE INVESTIGACION

Nº 2

**CONSIDERACIONES SOBRE LA  
ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION  
DE AMERICA LATINA**



CUADERNOS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

---

Serie II - Núm. 2

Anticipos de Investigación

CONSIDERACIONES SOBRE LA  
ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION  
DE AMERICA LATINA



\*112100012\*

Cuadernos del ILPES. Serie II:  
Anticipos de Investigación, N°  
2 C. 1

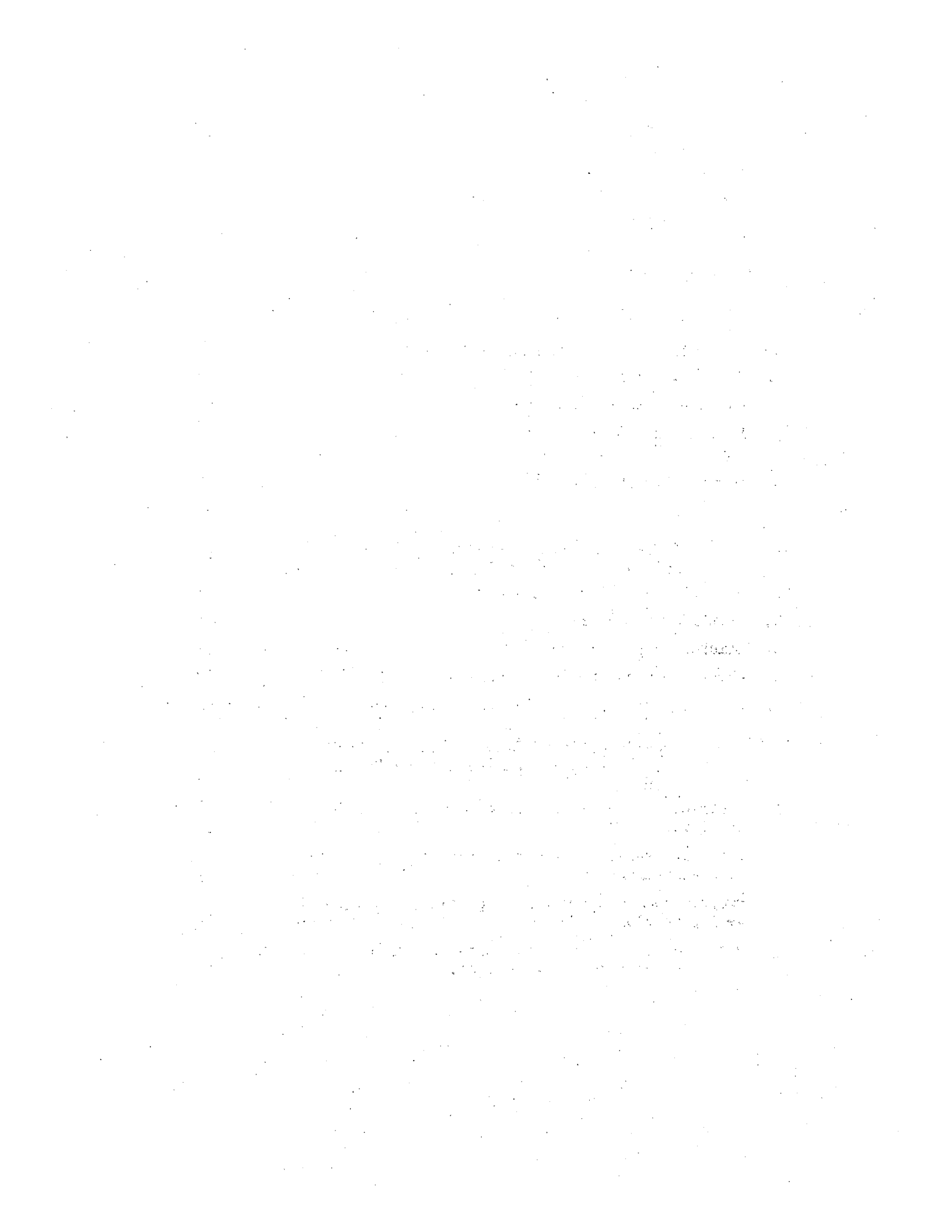
Santiago de Chile

1967

NOTA: Este estudio está destinado al Simposio Internacional sobre  
Desarrollo Industrial, que se celebrará en Atenas en noviembre de 1967.

## Indice

	<u>Página</u>
Advertencia	
Introducción	1
Capítulo I <u>Perspectivas de la industrialización</u>	9
1. Los tres caminos del desarrollo industrial	9
2. Expansión del mercado interno	11
3. Regionalización internacional del proceso de sustitución de importaciones	16
4. Exportación de manufacturas	18
5. Evaluación de la estrategia	22
Capítulo II <u>Principales implicaciones de una nueva               fase de la industrialización latinoamericana</u>	27
1. Estructuras productivas avanzadas	27
2. Esfuerzos técnicos	33
3. Eficiencia productiva	37
4. Proceso de integración económica	38
5. Grado de deliberación de la política industrial	40
Capítulo III <u>Efectos posibles de un programa regional de               sustitución de importaciones sobre el sector               externo</u>	43
1. Contribución del sector externo al desarrollo económico	43
2. Bases generales del programa regional de sustitución de importaciones	49
3. Proyecciones del programa regional de sustitución de importaciones	52
4. Otras consideraciones relacionadas con la aceleración del ritmo de crecimiento del producto	58



## ADVERTENCIA

El propósito de estas páginas es someter a discusión algunos de los rasgos fundamentales que podrían definir una nueva fase o "estrategia" de la industrialización latinoamericana y que posiblemente habrán de ser objeto de atención creciente en los próximos años.

Se recogen en ellas algunas de las principales ideas sobre estos problemas que han venido madurando en América Latina y que se encuentran en trabajos realizados tanto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), como por otros organismos nacionales e internacionales, y en numerosos estudios particulares efectuados en varios países.<sup>1/</sup>

Por lo tanto, no se dan aquí resultados de investigaciones ad hoc. Se ha hecho simplemente un esfuerzo por presentar un sintético esquema de algunos de los principales aspectos de la problemática a que deberá enfrentarse el desarrollo industrial de la región. Demás está decir que el sentido exploratorio del trabajo podría dar la impresión de una revista parcial de esa problemática y de cierto dogmatismo en determinados puntos que pueden ser polémicos. Pero, precisamente, se busca la discusión esclarecedora y se pretende poner de manifiesto algunos aspectos que quizá merecieran investigaciones más detenidas y profundas.

---

1/ Véanse principalmente Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963 y Nueva política comercial para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1964; CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, Nueva York, diciembre de 1965 (N° de venta: 66.II.G.4); El desarrollo de América Latina en la postguerra, Nueva York, noviembre de 1963 (N° de venta: 64.II.G.6); Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas, (E/CN.12/718/Rev.1) (febrero de 1966); ILPES, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, versión mimeografiada, octubre de 1966, e ILPES (Héctor Soza), Planificación del desarrollo industrial, Siglo XXI, México 1966.





## INTRODUCCION

El desarrollo latinoamericano puede describirse a grandes rasgos en dos fases: una, en que el factor dinámico predominante es la exportación de productos primarios, y otra, en que la responsabilidad propulsiva principal está en la sustitución de importaciones de manufacturas y en la acción gubernamental que la acompaña.

En la primera fase, los países "centros" de desarrollo buscan en América Latina los productos primarios que les son indispensables. Esa búsqueda implica aportes de capital y técnica para el desarrollo de actividades de producción, transporte y comercialización de los productos primarios de exportación. La demanda es creciente y las divisas afluyen en cantidad suficiente como para satisfacer las necesidades del desarrollo económico y del consumo interno. Al mismo tiempo, el comercio exterior es importante fuente de ingresos fiscales y permite así financiar una restringida acción gubernamental y contribuir a las primeras inversiones en infraestructura básica.

Entre la primera y la segunda guerra mundiales - y sobre todo durante la prolongada depresión que siguió a la crisis de 1929 - esta forma de crecimiento se torna impracticable para muchos de los países de América Latina. La demanda externa de productos primarios cede en su vigor, y el sector externo pierde en consecuencia gran parte de sus características dinámicas.

El curso desfavorable de la capacidad para importar induce en algunos países, como primera medida de defensa, a una política de contención de las importaciones y de mantenimiento de los niveles de ingreso y empleo. Tal política, a su vez, impulsa un proceso de sustitución al crear un vacío de oferta frente a la demanda interna existente. La contención y la sustitución sirven en forma inmediata principalmente para aliviar la difícil situación del sector externo y, a plazo más largo, sientan las bases del desarrollo industrial.

De otro modo, puede decirse que la sustitución de importaciones de manufacturas tiende a reemplazar al sector externo como factor dinámico predominante. En ello tiene un papel preponderante la acción estatal. Primero, provee la protección necesaria a las actividades sustitutivas, inducidas por el sector externo y por otros imperativos: proporcionar empleo y mantener los ingresos por ejemplo. Después, quizá a partir de la segunda guerra mundial, aquella acción del estado propende a racionalizar el proceso sustitutivo e incluso a adelantar sus etapas por medio de medidas directas e indirectas de inversión y promoción. Se define así una labor gubernamental en pro del desarrollo, con una mayor participación del estado en la orientación económica y en las propias actividades.

La industrialización presenta ciertos rasgos semejantes en los países latinoamericanos. Se orienta hacia el mercado interno nacional y sigue la secuencia que va desde los bienes simples a los complejos y de mayores requerimientos de capital y tecnología. Comienza por la producción de bienes de consumo no duraderos y duraderos; más adelante se incorporan algunos bienes intermedios y - merced generalmente a la acción gubernamental - se desarrollan algunas industrias básicas. En los países más grandes se penetra más recientemente en la producción de bienes de capital más simples.

Es difícil establecer límites cronológicos precisos entre las dos fases descritas - la de dinamismo de las exportaciones primarias y la de sustitución de importaciones -, pues en alguna medida se superponen. El proceso sustitutivo y de industrialización no se verifica desde luego al mismo tiempo ni con igual intensidad en los diversos países latinoamericanos. Dentro de los propios países es posible advertir cierto paralelismo entre ambas fases. Inclusive en algunos pueden observarse en años más recientes esfuerzos de sustitución e industrialización con un sector externo relativamente favorable.

Los países cuyo mercado es de mayor envergadura, aquellos en que el deterioro del sector externo es más drástico, en los que se encuentra cierta base empresarial e industrial preexistente, o en que se desarrolla una acción gubernamental de fomento más clara, son los que se industrializan más temprano e intensamente. En otros el proceso es más reciente y en algunos apenas comienza.

Es curioso que los países que más tardíamente entran en la fase de sustitución e industrialización tienden a reproducir la experiencia de los que recorrieron ese camino con anterioridad, siguiendo aproximadamente los mismos pasos. Sin embargo, los avances en materia de integración económica regional y la planificación del desarrollo en algunos países, permiten esperar que ahora se registren algunas diferencias significativas con respecto a las formas tradicionales del proceso de industrialización latinoamericana.

El proceso de industrialización sustitutiva de importaciones fue de gran significación y en cierto modo constituye una hazaña, pues ha permitido a América Latina mantener un ritmo de desarrollo que no le habría sido posible conseguir con el débil crecimiento de las exportaciones tradicionales. Una expresión clara del hecho se encuentra en la evolución del coeficiente de importación. Hacia 1930 el valor de las importaciones de América Latina representaba alrededor del 20 o el 30% del producto bruto y ahora sólo un 8%, y más cerca del 5% en los países más grandes de la región. <sup>2/</sup> Es fácil comprender que, en ausencia del proceso sustitutivo, no habría sido posible abastecer con productos

<sup>2/</sup> Véase, ILPES, Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina, Santiago de Chile, octubre de 1966, 2 vols., documento mimeografiado. (Está en prensa la versión definitiva. Aparecerá en noviembre de 1967 con el título La brecha comercial y la integración latinoamericana en la serie de textos del ILPES que publican Siglo XXI de México y Editorial Universitaria de Santiago de Chile)

importados la creciente demanda de manufacturas propia del desarrollo económico, y en consecuencia una insuficiente capacidad para importar habría sido escollo insuperable para ese desarrollo.

Así pues, el crecimiento industrial contribuye fuertemente a soslayar los resultados desfavorables del estrangulamiento externo, si bien como resultado de la creación de estas industrias de sustitución aparece la necesidad de importar nuevos bienes intermedios y de capital que responden a los requerimientos de una actividad económica más compleja. Al bajar los requisitos relativos de importaciones, cambia la estructura de éstas en favor de los bienes intermedios y de capital, cuya sustitución se verifica con cierto retraso.

La industria penetra en la producción de bienes cada vez más elaborados y complejos hasta el punto de que en algunos de los países más avanzados se ha llegado prácticamente a producir en forma nacional la casi totalidad de los bienes de consumo no duraderos y duraderos que se utilizan internamente, así como una gran proporción de los bienes intermedios y aun una parte significativa de los de capital.

El proceso implica un trascendental cambio en la estructura productiva, en algunos países que se refleja - en diversa medida - en el aumento de su grado de industrialización.

El producto industrial del área ha llegado así a representar alrededor de un quinto o un cuarto del producto bruto total y en algunos países estas proporciones suben a cifras del orden del 30%; hacia 1930, no más del 10 o 15% del producto era generado por las actividades manufactureras; sólo Argentina presentaba una ponderación industrial superior al 20%. <sup>3/</sup>

---

<sup>3/</sup> Véase CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1965, (N° de venta: 66.II.G.4).

Sin embargo, el desarrollo industrial alcanzado durante la fase de sustitución no podría considerarse marcadamente rápido si se compara con el crecimiento manufacturero mundial. Durante los últimos quince años la producción industrial del mundo creció a un ritmo cercano al 5 por ciento anual por habitante, mientras que en América Latina lo hizo a menos del 3 por ciento. Por lo tanto, la industria latinoamericana perdió terreno frente a la mundial: su ponderación declinó en esos quince años de un 3.1 a un 2.7 por ciento. <sup>4/</sup> Esta pérdida de terreno en el crecimiento manufacturero mundial se debe, entre otros motivos de importancia, a la tendencia al agotamiento inherente a la misma estrategia seguida.

A medida que avanza la sustitución de importaciones, puede observarse cierto debilitamiento del desarrollo industrial, pues tiende a agotarse la reserva dinámica en la disminución relativa de importaciones y la demanda interna insatisfecha. Ese debilitamiento se manifiesta en el área en su conjunto, no en todos los países, pero particularmente en algunos de ellos, sobre todo en los más industrializados y al mismo tiempo más avanzados en la sustitución. Se insinúa también en aquellos países cuya dimensión de mercado es menor y que están en etapas menos adelantadas de industrialización. <sup>5/</sup>

---

<sup>4/</sup> Estos datos se basan en informaciones de las siguientes publicaciones de las Naciones Unidas: The Growth of World Industry 1938-1961. International Analyses and Tables, Nueva York, 1965; Monthly Bulletin of Statistics, (diversos números); CEPAL, Boletín estadístico de América Latina, Vol. III, N° 2, Nueva York, 1966, (N° de venta: 66.II.G.5); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Provisional Report of World Populations Prospects as Assessed in 1963, Nueva York, 1964 y Demographic Yearbook 1965, Nueva York 1966, (N° de venta: 66.XIII.1).

<sup>5/</sup> Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1966, tercera parte: "Los principales sectores de la actividad económica" (E/CN.12/767/Add.2) marzo de 1967.

Los síntomas indicados se vinculan al hecho de que la sustitución penetra en campos industriales cada vez más difíciles y complejos, especialmente en ciertos rubros de bienes intermedios y de capital, esto es, en industrias como las químicas básicas, metalomecánicas y otras. Dado que estas nuevas industrias para ser eficientes necesitan operar con escalas mayores y tecnologías más modernas, los mercados nacionales resultan demasiado estrechos para ellas y, en consecuencia, se elevan los costos de operación.

De otro lado, las exportaciones de productos primarios son las que generan la mayor parte de las divisas necesarias para la compra de los bienes de capital no producidos en los países. Como estas exportaciones presentan generalmente poco dinamismo, se dificultan el financiamiento, la inversión y el desarrollo. El ritmo de este último tiende a debilitarse necesariamente, o debe recurrirse al financiamiento externo. Pero puede llegar un momento en que la obtención o el servicio de éste se haga difícil.

Finalmente, la necesaria protección del proceso sustitutivo y la monopolización en mercados nacionales estrechos, junto con el desaprovechamiento de las economías de escala, son elementos que se combinan en contra de la eficiencia productiva. Este hecho, una vez cumplida la etapa de sustitución masiva, llega a traducirse en un freno al proceso de industrialización. De un lado, la ineficiencia, traducida en altos costos y precios, limita la cuantía de la demanda de manufacturas; de otro, cuando se avanza en la producción de bienes intermedios y de capital, la ineficiencia dificulta la implantación y operación de actividades usuarias de esos bienes.

El proceso de sustitución de importaciones tiende así a agotarse como factor dinámico principal del desarrollo industrial y económico general. Ello no significa que dejen de existir importantes posibilidades de sustitución de importaciones en algunos rubros. Debe entenderse que

hay limitaciones para que el proceso de sustitución de importaciones en conjunto continúe siendo, como en el pasado, la base fundamental del desarrollo económico, mientras opere dentro de mercados nacionales estrechos afectados también por grandes desigualdades de distribución del ingreso entre los grupos sociales y por el retraso de algunos sectores y regiones. Esas limitaciones se presentan en diversas fases de la industrialización, según la envergadura del mercado nacional. En los países más pequeños se presentan antes y en los mayores en fases más avanzadas.

Según se anotó antes, el proceso sustitutivo permitió crecer a las economías latinoamericanas mucho más allá de lo que hubiera sido posible dadas las desfavorables tendencias de las exportaciones primarias. Pero el fruto es aún mayor si se considera que dicho proceso ha dejado una importante "infraestructura industrial" (capacidad productiva, empresarial, técnica y laboral) y una valiosa experiencia en todos los niveles de la operación y promoción industrial que constituyen bases firmes para próximas etapas de desarrollo.

Así como en una época fue necesario definir y esclarecer la política de sustitución de importaciones, pareciera ser que ha llegado ahora el momento de intensificar los esfuerzos por establecer y concretar los lineamientos de una nueva fase o "estrategia" de industrialización, que quizá pudiera caracterizarse en tres puntos: a) ampliación de cada mercado interno mediante una transformación de la estructura económica y social que incorpore al mercado en forma efectiva a sectores y regiones amplios, actualmente marginados; b) regionalización internacional del proceso de sustitución de importaciones con el fin de aprovechar las ventajas de mercados más amplios dentro de bloques de integración económica, y c) apertura de la industria hacia la exportación de manufacturas.

Esos tres puntos o "vías" de la industrialización, que convergen hacia un desarrollo industrial y general más dinámico, se comentan en el capítulo I del presente documento. En el capítulo II se establecen

algunas de las principales implicaciones o requisitos que formarían parte de esa "estrategia": i) propender hacia estructuras productivas avanzadas; ii) realizar esfuerzos en materia científica y tecnológica; iii) mejorar la eficiencia productiva; iv) progreso del proceso de integración económica, y v) aumento del grado de deliberación de la política industrial. Finalmente, en el capítulo III y último, se evalúan algunas proyecciones ilustrativas en materia de regionalización del proceso sustitutivo.



## Capítulo I

### PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION

#### 1. Los tres caminos del desarrollo industrial

Las limitaciones del modelo tradicional de industrialización de los países de América Latina que se insinúan hacia el futuro - por la tendencia al agotamiento del proceso de sustitución de importaciones como fuerza dinámica principal - impulsan a buscar nuevas líneas, que permitan a la industria, sobre otras bases, retomar el papel dinámico que le corresponde. Esto no implica desconocer el imperativo de reavivar otras ramas de la actividad económica, como la agropecuaria, cuyo retraso representa, desde muchos puntos de vista, un escollo para el desarrollo general y para la propia industrialización.

En todo caso, la industrialización como estrategia del desarrollo es una necesidad cuya discusión está ya superada, y cuya primera fase fue cumplida con éxito en muchos países de América Latina gracias al proceso sustitutivo. Hay en esto exigencias dinámicas, así como del lado de la demanda de manufacturas, del empleo y del comercio exterior. Por lo demás, vienen a confirmarlo los análisis históricos de las economías y el cotejo de las estructuras productivas de los países de menor y mayor nivel de ingreso y grado de desarrollo.

Una forma de contribuir a esclarecer los lineamientos de una nueva fase de industrialización consiste en examinar los tres elementos que, separadamente o en conjunto, componen la expansión industrial: el abastecimiento de la creciente demanda interna, la propia sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones de manufacturas.

En líneas generales, la industrialización sólo ha seguido hasta ahora el primero y segundo camino, sin casi tocar la exportación de

manufacturas. El crecimiento de la demanda interna ha estado muchas veces limitado por un desarrollo general relativamente lento y por "fronteras económicas internas", relacionadas con la desigual distribución del ingreso y el retraso de ciertos sectores y regiones. La sustitución se ha orientado casi enteramente al mercado interno. Parece preciso, ahora emprender una política de desarrollo más dinámica y superar las fronteras internas, regionalizar el proceso sustitutivo, y abrir la industria al exterior, hacia la exportación intra y extraregional de manufacturas.

La consideración de las modalidades que pueden revestir las tres vías de la industrialización en el futuro y el análisis de sus requisitos y posibles efectos sobre el desarrollo económico de los países de América Latina, requeriría una consideración cuidadosa por tratarse de caminos relativamente complejos, y, por lo tanto, por ser sus consecuencias variadas y profundas en todas las posibilidades de desarrollo de los países. Sin embargo, a los efectos de una presentación general como la que aquí se intenta, en lo que sigue se trata de explorar las modalidades y de evaluar esquemáticamente esas vías, separadamente y en su conjunto, a la luz de las exigencias del desarrollo industrial y económico general.

Desde luego, conviene llamar la atención sobre que difícilmente podría concebirse una estrategia parcial centrada en alguna de las vías en cuestión. Al contrario, habría que plantear que son complementarias, con numerosos puntos de contacto y de mutuo apoyo, según quedará de manifiesto en las secciones siguientes. Específicamente se trata, de contribuir a plantear los requisitos para tornar dinámico un proceso de industrialización y desarrollo que parece tender a estancarse. Por ello, al insinuar los cambios de enfoque de la política industrial, es imprescindible esclarecer por qué determinadas situaciones y tendencias constituyen escollos para una industrialización adecuada a las expectativas de desarrollo de las comunidades latinoamericanas.

## 2. Expansión del mercado interno

Desde un punto de vista meramente cuantitativo y directo, el crecimiento de la demanda interna de manufacturas explica gran parte de la expansión industrial de los países.<sup>6/</sup> Habría que suponer que esta parte es mayor a medida que el proceso sustitutivo de importaciones se va completando. Así, sería posible pensar que en América Latina - al menos en sus países más industrializados - la expansión del mercado interno tendría que cumplir un papel más relevante que en el pasado en relación con el crecimiento industrial.

Desde este punto de vista es obvio que el crecimiento industrial sería en gran medida inducido por la expansión general. Sin embargo, esto no implica desconocer la trascendencia dinámica de las acciones autónomas (independientes del curso de la demanda interna) en materia de inversión y producción, como son aquellas destinadas a sustituir importaciones, exportar manufacturas y efectuar innovaciones tecnológicas. Y menos aún significa disminuir la importancia de la sustitución de importaciones y de las exportaciones con referencia al sector externo.

Además de la importancia cuantitativa de la expansión del mercado interno, ésta también tiene una significación dinámica. Es así porque los mercados de mayor envergadura hacen posible mejorar la eficiencia productiva y facilitan el progreso hacia nuevos campos industriales y hacia estructuras más avanzadas o mejor integradas, cuando puede profundizarse en la producción de bienes intermedios y de capital. Todo ello debido a las economías de escala y de especialización propias de las técnicas modernas aplicadas a los procesos productivos del sector

---

<sup>6/</sup> Véanse, CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, op. cit., y Naciones Unidas, Estudio económico mundial 1961 (Nº de venta. 62.II.C.1).

industrial. Así pues, la mayor dimensión del mercado interno facilita las otras dos vías de la expansión industrial: la sustitución y la exportación.

Al generarse en limitaciones de la capacidad para importar, el proceso de sustitución se verifica sobre una demanda preexistente. La industria puede crecer así con relativa rapidez, sin que necesariamente se acreciente la demanda interna con marcada intensidad. Pero cumplida cierta etapa, en que la sustitución comienza a dificultarse, disminuye la autonomía de la industrialización y empieza a ser más dependiente cada vez del desarrollo económico general. Si éste es lento - y no se abre la exportación de manufacturas - el crecimiento industrial tiende a asfixiarse.

Es cierto que la industria tiene características dinámicas, en el sentido de que transmite efectos propulsivos al medio económico-social en que se desenvuelve,<sup>7/</sup> y ello sugeriría que las acciones autónomas antes aludidas arrastrarían el desarrollo general. De esta manera, no parecería necesario preocuparse deliberadamente del mercado interno como medio de promover la industrialización. Pero suele suceder con frecuencia que esos impulsos dinámicos no encuentran campo fértil para desarrollarse plenamente, e incluso a veces, los efectos correspondientes no dejan de ser más que potenciales, debido a que determinadas circunstancias impiden que se traduzcan a la realidad. La mayoría de

---

<sup>7/</sup> Dichos efectos emanan de las interrelaciones económicas propia del proceso de producción, distribución y demanda; de la generación de excedentes económicos en actividades de mayor productividad, y de la difusión del progreso técnico. También hay efectos sociales y políticos - que tienen trascendencia económica - relacionados con la difusión cultural, el mejoramiento de la movilidad social, el cultivo del espíritu empresarial, la modernización del poder político y la distribución de la riqueza y el ingreso. Esos efectos son autopropulsivos de la propia industrialización y del desarrollo general.

ellas son las que suelen recogerse en el concepto de escollos estructurales e institucionales del desarrollo.

Precisamente en relación con la remoción de esos escollos, la política de desarrollo puede desempeñar un importante papel para darle un sentido real a las propiedades dinámicas de la industria. Un aspecto particular de este problema radica en el mercado interno de manufacturas, cuya expansión, por lo demás, viene a ser un objetivo en sí mismo, en cuanto que está ligado al crecimiento del ingreso y del consumo de la población.

Alrededor de esto hay dos aspectos distintos: uno corresponde a la expansión del mercado conectada con el crecimiento económico general; el otro, a la apertura de las fronteras económicas internas. Con este último aspecto están relacionados algunos de los principales escollos estructurales e institucionales del desarrollo. Como se sabe, esas fronteras quedan definidas por a) la población marginada del mercado de manufacturas - o que representa un débil mercado para estos productos - debido a la estructura distributiva del ingreso según tramos muy desiguales, con grandes masas de población muy pobres; b) el retraso de ciertos sectores de actividad económica, como el agrícola, de baja productividad por trabajador, y, c) el rezago económico de ciertas áreas geográficas.

Estas fronteras tienen significación mayor o menor en los diferentes países de la región, pero se estima que son factores importantes que frenan el desarrollo general e industrial en particular. Desde luego, no sólo debe considerarse así desde el punto de vista de limitantes del mercado, pues suscitan otros problemas que también afectan indirectamente al desarrollo industrial.

La desigual distribución del ingreso ejerce efectos negativos por el lado de la demanda y también por el de la oferta. De un lado, restringe la cuantía de la demanda de manufacturas de consumo popular.

Se verifica así un desaprovechamiento de las ventajas de escala, especialización y producción masiva, en ramas que presentan en general menos complejidades técnicas y requisitos de capital. Muchas veces se desaprovecha la propia capacidad instalada, cuyo alto grado de ociosidad es notorio en América Latina. Esa misma estructura distributiva, y la correspondiente estructura de la demanda, se traducen en una industria muy diversificada horizontalmente y de poca profundidad lo mismo en cuanto al gran número que a los tipos de bienes de consumo que produce y al escaso desarrollo de las industrias intermedias y de capital. También por el lado de la oferta, los defectos distributivos se asocian con escollos de tipo social. Conspira, por ejemplo, contra una difusión más amplia de la cultura y la educación y, por lo tanto, contra la disponibilidad de mano de obra mejor calificada; o contra la movilidad social y el aprovechamiento de las iniciativas individuales para la industrialización.<sup>8/</sup>

El retraso agrario, por otra parte, además de factor limitante del mercado interno, actúa negativamente sobre el bienestar de la población y sobre la balanza de pagos. Restringe los saldos exportables en algunos países y en otros obliga a ingentes gastos de divisas extranjeras para cubrir los déficit. Es así un elemento de desequilibrio, que tiende a agudizar el estrangulamiento externo.

El rezago regional parece darle un sentido geográfico a las fronteras económicas. En todo caso, sus implicaciones son de naturaleza parecida a las anteriores. Desde luego, muchas veces estas fronteras son representativas de la falta de fluidez con que los centros de desarrollo nacional difunden sus efectos dinámicos. A su vez, este hecho puede ser - al menos en parte - resultado de escollos por el lado agrario, aparte de problemas tales como los relativos a los recursos naturales, la

---

<sup>8/</sup> Véanse CEPAL, op.cit., y Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

infraestructura y los transportes.

Según estas consideraciones, la cuestión del mercado parecería tener dos caras en relación con la industrialización. Una correspondería - como se ha visto a las posibilidades reales de materializar los impulsos dinámicos de la industria. La otra es la referente a la demanda como estímulo de la industrialización. En este último sentido, como la demanda se refiere a bienes manufacturados de consumo, intermedios y de capital, tienen influencia el desarrollo general, la distribución del ingreso y el desarrollo sectorial, incluso el industrial mismo y el regional. Así por ejemplo, una política agraria dinámica sirve de estímulo a la industria por medio de los ingresos que genera y podría dar motivo a la instalación o expansión de industriales de base agrícola que proporcionan bienes de capital o intermedios a la agricultura o que elaboran productos agropecuarios. Cabe concebir el desarrollo regional como medio de levantar el nivel de vida de la población y la demanda de manufacturas de consumo; pero asimismo puede concebirse como medio de poner en explotación determinados recursos naturales que pudieran sustentar ciertas industrias de transformación; o bien la propia industria, concebida en nuevos polos de desarrollo, pudiera ser el factor de desarrollo regional. De cualquier manera, tanto una política de desarrollo sectorial - agraria, por ejemplo - como una regional - incluida aquí la apertura de fronteras económicas de carácter geográfico - podrían dar origen a un sinnúmero de tensiones económicas que positivamente afecten el sector industrial.

Por lo demás, todo esto querría decir que la industrialización puede concebirse como factor dinámico y/o - al menos en parte - como resultante de otra u otras estrategias de desarrollo.

### 3. Regionalización internacional del proceso de sustitución de importaciones

Debido a las crecientes exigencias de escala, especialización, inversiones y técnicas de las industrias de sustitución de importaciones que hay que acordar en América Latina, se piensa que sería preciso buscar la regionalización del proceso sustitutivo, como forma de escapar a las limitaciones impuestas por los mercados nacionales cerrados, aun si se tuviera en cuenta la expansión máxima de éstos.

Hasta hoy día - si se dejan a un lado por el momento los esfuerzos integracionistas del Mercado Común Centroamericano y los más débiles de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) - el criterio orientador del proceso sustitutivo de importaciones ha sido el del mercado nacional. Ello ha conducido a una estrategia ambiciosa por lo diversificado y a la vez de alcance limitado en su profundidad. El crecimiento del ingreso y su distribución poca equitativa, aumentan la diversificación de la demanda de bienes de consumo y acentúan la diversificación de la producción manufacturera. Las consecuencias de ello se han traducido en la instalación y supervivencia de industrias con bajos coeficientes de aprovechamiento del equipo, escasa o inexistente capacidad de competencia en el mercado internacional de manufacturas y, sobre todo, con escalas de producción inadecuadas debido a la dimensión de cada mercado nacional. Una rápida comparación internacional del tamaño del mercado de la Argentina, el Brasil o México, puede comprobar que el de cada uno de estos países representa la cuarta parte del de Francia, el Reino Unido o la República Federal de Alemania.

Por estos motivos parecería necesario replantear a otra escala la estrategia sustitutiva, dentro del marco más amplio que permite la integración económica de América Latina. El mejoramiento consecuente de la estructura industrial sería, además, una base para competir en el mercado internacional de productos manufacturados. Puede ser que la importancia cuantitativa directa de la sustitución no sea de un peso tan



significativo como la otra vía que reside en el ensanche del mercado interno de los países, en especial de aquéllos con procesos sustitutos más avanzados o con fronteras económicas internas más severas.

Sin embargo, el papel dinámico de la sustitución es trascendente. De un lado, significa avanzar hacia estructuras productivas mejor complementadas, en que las relaciones interindustriales se acentúan y derivan en impulsos dinámicos crecientes. De otro, en las industrias sustitutivas que restan por desarrollarse en el área - como las químicas básicas y las metalomecánicas, y en general de bienes intermedios y del capital - es donde es más importante la absorción y creación tecnológica y su difusión a todo el medio económico. Estas industrias constituyen un campo más fértil para la formación de mano de obra calificada, que es asimismo un requisito indispensable para el desarrollo.

Además, el efecto de un proceso sustitutivo más avanzado sobre las relaciones externas es otro elemento dinámico, pues tiende a disminuir la vulnerabilidad y el estrangulamiento externo, así como la divergencia entre las exportaciones y las importaciones. Y, si las industrias de bienes de capital se desarrollan en términos eficientes, se facilita el proceso acumulativo y de desarrollo general. Para ello, la regionalización del proceso sustitutivo parece ser una de las condiciones indispensables.

Hay que advertir desde luego - y sobre ello se vuelve en el capítulo III de este trabajo - que, en un plazo no muy largo, dado el bajo coeficiente de importación del área, un modelo regional puramente sustitutivo tendría también un límite. Por lo demás, parecería erróneo propugnar la autarquía industrial de la región, en desmedro de las ventajas del intercambio y las posibilidades que éste ofrece para aprovechar el progreso técnico que se genera en otras áreas. Pero parece necesario reconocer que precisamente para asegurar un intercambio creciente con otras áreas es preciso propender a corregir el desequilibrio secular del comercio exterior de los países de América Latina.

Y para ello, el progreso hacia estructuras industriales más avanzadas, por medio de la sustitución de importaciones, y la exportación de manufacturas podrían ser dos de los principales requisitos.

#### 4. Exportación de manufacturas

Este tercer elemento de una estrategia para la industrialización latinoamericana está, hasta cierto punto implícito en la regionalización del proceso sustitutivo. Parecería haber una concomitancia entre la regionalización del proceso de sustitución y la exportación de manufacturas.

El intercambio inherente a la regionalización tendría que desenvolverse sobre bases diferentes a las que caracterizan al comercio entre los países centros de desarrollo y los periféricos del mundo en desarrollo, para no reproducir entre los países del área las divergencias propias de éste. Y para ello, sería deseable una creciente similitud en el grado de elaboración y en el contenido de valores socio-económicos (ocupación e ingreso) de los productos que se trancen. Se trataría de propender hacia una estructura del intercambio semejante a la que se verifica entre los países desarrollados. Desde luego, sin perjuicio del comercio de bienes primarios, o de menor grado de elaboración, que origina la desigual dotación de recursos naturales, y la conveniencia de aprovechar determinadas facilidades y ventajas comparativas.

De lo que hay que escaparse es de perpetuar las desventajas comparativas propias del subdesarrollo. Estas son acumulativas y tienden a expandir la brecha existente entre los países más y menos desarrollados o industrializados, y también entre regiones dentro de ellos. América Latina en su conjunto debería escapar, asimismo, a ese peligro, con relación a las áreas más desarrolladas y en rápido crecimiento del mundo.

Esto tiene varias implicaciones. Aunque algunas de ellas son parte del capítulo siguiente, conviene aquí puntualizar una, que es la que tiene que ver con el tipo de productos cuya exportación debe procurarse más acentuadamente. No sólo se trata de elevar la exportación de manu-

facturas para aprovechar las ventajas de mercados más extensos. Se trataría también de propender a elevar y equilibrar el comercio exterior, tornando convergentes las tendencias de las exportaciones e importaciones, y evitando reproducir, a otra escala, uno de los desequilibrios básicos a que condicionaría una estrategia puramente sustitutiva. Para ello, se requieren determinar composición de las exportaciones industriales.

Sobre el particular, y con fines ilustrativos, conviene tener en cuenta la composición del comercio mundial de manufacturas, en que más de un 60 por ciento corresponde a productos metalomecánicos, y más de un 70 por ciento si se agregan los productos químicos. Además, el mayor crecimiento del volumen de las exportaciones industriales se verifica en esos rubros.<sup>9/</sup> Si se analizan las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, y especialmente de aquellos de más limitado mercado interno, se encuentra una significación más alta de los productos de las industrias de bienes intermedios, de capital y con consumo duradero, y se observa también que la exportación de estos bienes representa una gran proporción de la producción correspondiente. (Véase el cuadro 1.)

Es natural que así suceda, debido a cuatro factores principales: a) el crecimiento de la demanda es más rápido para los productos en cuestión; de un lado, porque es mayor la elasticidad ingreso de la demanda de las manufacturas de consumo provenientes de esos grupos, y de otro, porque las principales innovaciones técnicas se producen en esos campos, lo que implica un uso más intenso de bienes intermedios <sup>10/</sup>

---

<sup>9/</sup> Véase ILPES, op. cit.

<sup>10/</sup> Ese uso más intenso está implícito en el "alargamiento" de los procesos de fabricación en el remplazo de insumos primarios por otros manufacturados - por ejemplo, las fibras artificiales en la producción textil - en los bienes intermedios. En los bienes de capital manufacturados se produce una obsolescencia rápida.

Cuadro 1  
COMPOSICION Y ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE ALGUNOS PAISES EN 1964  
(Cifras redondeadas)

Países	Proporción de las exportaciones de manufacturas sobre el valor fob total (porcentaje)	Composición de las exportaciones de manufacturas según industrias de origen a/ (porcentaje)			Sector manufacturero	Proporción exportada de la producción de las distintas industrias a/ (porcentaje)		
		A	B	C		A	B	C
		Industrias de bienes de consumo no duraderos	Industrias de bienes intermedios	Industrias de bienes de capital y de consumo duradero				
Inglaterra	93	25	26	49	11	10	13	11
Japón	95	33	33	34	9	9	12	8
Países Bajos	73	29	37	34	30	20	45	31
Suecia	81	8	45	47	24	4	61	32
Noruega	82	14	67	19	24	11	44	14
Dinamarca	59	47	16	37	34	38	27	32
Argentina	17	37	54	9	1.4	1.1	2.3	0.7
Brasil	11	36	52	12	0.9	0.7	1.3	0.7
México	17	26	62	12	1.7	0.9	2.9	1.4
Chile	6	36	58	6	1.2	0.6	3.3	0.6
Colombia	6	43	52	5	0.9	0.6	2.0	0.5

**Fuentes:** Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics 1964 (N° de venta: 66.XVII.6); The Growth of World Industry 1938-1961 - National Tables (N° de venta: 63.XVII.5); Statistical Yearbook 1965 (N° de venta: 66.XVII.1); CEPAL, Estudio económico de América Latina 1964 (N° de venta: 66.II.G.1); Estudio económico de América Latina 1965 (N° de venta: 67.II.G.1); El proceso de industrialización en América Latina. Anexo estadístico (mimeografiado), y estadísticas oficiales de los países de América Latina y material inédito de la CEPAL y el ILPES.

a/ Véase nota sobre clasificación al pie del cuadro 2.

y de capital manufacturados, b) en segundo lugar, se encuentra que en esos campos industriales es donde las exigencias de escala suelen ser de mayor envergadura; c) pareciera que en esos mismos rubros es donde las ventajas de la especialización son más notables, y d) finalmente, a esa estructura y tendencia del comercio mundial de manufacturas no es ajeno al hecho de que se trata de productos de alto valor (o precio), que permite financiar con holgura el transporte. Por lo demás, muchas veces su producción no está ligada a los recursos naturales. Para decirlo de otro modo, se trata de productos de industrias que no necesariamente deban instalarse próximas al mercado y/o a los recursos naturales.

Suele sostenerse que a los países en desarrollo les conviene entrar al campo de la exportación de manufacturas por el lado de las industrias "livianas" (generalmente de consumo no duradero), campo en que tendrían mejores posibilidades de competencia. Se cree así porque en esas industrias se utilizan recursos naturales, propios, una mayor densidad de mano de obra que de capital, y porque son menores las complejidades técnicas y las exigencias de escala. Sin embargo, aunque no deberían desperdiciarse las posibilidades de esas exportaciones - algunas de las cuales podrían desarrollarse con cierta facilidad en varios países - así como tampoco conviene ahorrar esfuerzos en relación con las exportaciones primarias, una visión de más largo plazo parecería deber sobrepasar esas concepciones. Si no se hace así, continuaría las divergencias entre las exportaciones e importaciones, si bien es cierto que en forma algo menos aguda. Sería así porque la demanda de los productos de las industrias livianas crece menos en el mundo, porque allí se suelen centrar con mayor énfasis las políticas proteccionistas, y porque el efecto dinámico a largo plazo de estas industrias suele ser menor, entre otras cosas porque el contenido técnico y la cadena de relaciones tecnológicas de producción son generalmente menos significativos. Es cierto, sin embargo, que algunas exportaciones livianas - como las de productos

elaborados de base agrícola por ejemplo pueden contribuir a levantar grandemente el nivel de ocupación en la fuente de las materias primas. Sin duda, son éstas oportunidades que debieran aprovecharse al máximo.

Es posible prever que la magnitud de los esfuerzos destinados a equiparar la estructura de las exportaciones de la región a las modalidades dinámicas del mundo sería grande. Se suele pensar en que éste sería un esquema utópico, dada la escasa competitividad de la industria actual; sin embargo quizá a largo plazo no habría otra salida al retraso persistente de América Latina si se mantienen las características del comercio mundial y las limitaciones de las transferencias internacionales de ingresos y factores productivos.

No obstante, a corto plazo, y mientras se efectúan los ajustes necesarios - en materia de estructura productiva, capacitación, tecnología, eficiencia y arreglos comerciales y financieros internos y externos - sería más viable pensar en la posibilidad de poner mayor acento en la exportación de bienes provenientes de actividades manufactureras calificadas de livianas, tradicionales o vegetativas, porque tienen un mayor grado de avance en América Latina y porque en muchos casos hay claras ventajas relativas de producción. De todos modos hay que considerar que las posibilidades de estas exportaciones están ligadas a ciertas normas y diferenciación positiva de calidades, costos y precios.

Y en la mayoría de los casos ello requeriría esfuerzos de especialización y mejoramiento de la producción desde las actividades proveedoras de las materias primas correspondientes hasta las elaboradoras finales. Es probable incluso que se requirieran a veces arreglos de tipo institucional en las fuentes de esas materias primas.

##### 5. Evaluación de la estrategia

Descontado el imperativo de la industrialización y sus múltiples razones, quizá valga la pena ahondar en la evaluación de las modalidades antes propuestas. Tal evaluación puede hacerse con referencia a las

principales exigencias del desarrollo económico, y entre estas figuran en lugar destacado las relativas a la balanza de pagos y a la ocupación, a cuya consideración se restringe esta sección.

El ensanchamiento del mercado interno, derivado del crecimiento general y de la superación de las fronteras distributivas, sectoriales y regionales, tiene efectos múltiples, directos e indirectos, sobre la balanza de pagos.

La expansión general de ese mercado implica un crecimiento más rápido de la demanda de productos importados (de consumo, intermedios y de capital). Resulta así difícil el crecimiento económico sin adecuar la capacidad para importar a la demanda por bienes importados y/o ajusta ajustar la oferta por medio de la sustitución de importaciones por producción nacional. El ajuste de la capacidad para importar se efectúa por medio de las exportaciones y/o el financiamiento externo. Cómo este último tiene un límite, conviene corregir la divergencia entre las exportaciones primarias y los requisitos de bienes importados. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, resulta que, al estímulo proveniente del crecimiento general, la industria no sólo precisa responder con la expansión de las actividades existentes de abastecimiento interno, sino con la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas. Las tres vías de la industrialización son, así, complementarias, sobre todo si se reconocen las limitaciones del proceso sustitutivo como única respuesta al desequilibrio externo.

Un aspecto particular es el de la redistribución del ingreso en favor de los estratos sociales más bajos. En ello estaría implicado un efecto positivo sobre la balanza de pagos, puesto que la estructura de la demanda resultante contendría una menor proporción de bienes importados. Además, la producción de los bienes de consumo "de asalariados", cuya demanda crecería en una mayor proporción, presenta frecuentemente menores requisitos de importaciones. Incluso a corto plazo, la

capacidad ociosa que suele encontrarse en las industrias respectivas daría margen a aumentos de producción sin inversiones e importaciones de bienes de capital de la misma magnitud.

Desde el punto de vista ocupacional, habría que analizar la capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector manufacturero en crecimiento en su nueva fase. De un lado, en lo que se refiere a la incorporación de la población marginada al mercado de manufacturas, la expansión de la demanda interna sería favorable a una mayor absorción de fuerza de trabajo por el sector. Sería así porque implicaría una expansión más rápida de las industrias livianas, proveedoras de bienes de consumo popular cuya producción se caracteriza porque requiere en general una mayor proporción de trabajadores. Sin embargo, la sustitución de importaciones no siempre representaría un alto poder de absorción de trabajo. Aunque restan por desarrollarse en el área algunas industrias mecánicas y de otra naturaleza que absorben, directa e indirectamente, una alta proporción de trabajo, las industrias sustitutivas por desarrollarse - en el campo de los bienes intermedios y de capital especialmente - no tienen en general gran poder de empleo por unidad de producción. No obstante, en los países menos avanzados industrialmente, todavía podrían encontrarse algunos campos de sustitución en rubros significativos de las industrias livianas.

La exportación de manufacturas tendría un efecto mucho más positivo en materia ocupacional en la medida que se refiera a productos de las industrias livianas y/o cuyos insumos provengan de actividades absorbedoras de trabajo, como la agricultura, o en cuanto el logro de condiciones competitivas internacionales no obligue a la adopción de métodos más mecanizados y, por lo tanto, menos intensivos de mano de obra.

En todo caso, la absorción de mano de obra por parte del sector industrial dependerá de tres factores; a) el ritmo de crecimiento; b) el tipo de industrias que se desarrollen, y c) las tecnologías que



se empleen. En relación con los dos últimos, puede decirse que habría margen para influir en un mayor o menor nivel de empleo industrial en la medida que haya opciones alternativas.

Pero no parece posible plantear una estrategia ocupacional con referencia limitada al sector manufacturero. Es este un problema de orden más general, que abarca otros sectores económicos importantes y muy especialmente a la agricultura. De un lado, éste y otros sectores tienen responsabilidades ocupacionales - que pueden llegar a ser mayores que las del sector industrial - y de otro, el empleo industrial tiene un efecto multiplicador. Ello se deriva de que un empleo en el sector manufacturero es representativo de cierta cantidad de producción que requiere insumos cuya producción proporciona otros empleos.

En relación con el efecto multiplicador del empleo industrial, cabría señalar que este es mayor en la medida que las actividades económicas estén mejor integradas verticalmente entre si, o sea en la medida que la cadena de interrelaciones tecnológicas sea mayor, incluyendo en ésta tanto las relaciones de insumo/producto como las que hacen a los requerimientos de bienes de capital para formación de el mantenimiento y la capacidad productiva. Desde estos puntos de vista, la sustitución de las importaciones de bienes intermedios y de capital sería favorable al empleo y, asimismo, la instalación y expansión de las industrias fundadas sobre los recursos naturales y las actividades primarias correspondientes.

En éste último punto se desborda nuevamente la problemática restringida del sector manufacturero. Baste señalar que las industrias de base agrícola están supeditadas más que todo a lo que pueda hacerse en el sector agrario.

Las consideraciones sobre el multiplicador del empleo y la complementaridad entre actividades no implica una postura autarquica. La dinámica implícita en una mayor complementaridad se plantea con un

sentido regional e internacional, según modalidades de intercambio que tiendan a asegurar el equilibrio en la balanza de pagos y en la importancia y ligazón económica relativa de los bienes que se transan.

## Capítulo II

### PRINCIPALES IMPLICACIONES DE UNA NUEVA FASE DE LA INDUSTRIALIZACIÓN LATINOAMERICANA

#### 1. Estructuras productivas avanzadas

El avance del sector industrial hacia estructuras mejor equilibradas y dinámicas sería una implicación de la estrategia basada en la regionalización latinoamericana de la sustitución, en una creciente exportación de productos manufacturados dentro y fuera del área, y en la superación de las fronteras económicas internas de los países.

Los logros obtenidos por la industria latinoamericana para configurar una estructura industrial más favorable resaltan en una perspectiva histórica. Sin embargo, cuando dichas realizaciones se someten a una comparación internacional, se detectan algunas debilidades. La diferencia que se pone de manifiesto en el cuadro 2, indica la magnitud de la tarea que tendrá que afrontar la política de desarrollo industrial, si bien no puede traducirse en orientaciones concretas para realizarla. En ese cuadro se señala la debilidad relativa en la producción de bienes de las industrias metalomecánicas, correspondientes a la categoría C de la clasificación empleada.<sup>11/</sup> Desde luego, este

---

<sup>11/</sup> La clasificación hecha en el Cuadro 2 es la siguiente:

- A: Industrias más típicamente productoras de bienes de consumo, sobre todo no duraderos (alimentos, bebidas, tabaco, vestuario y calzado, textiles, madera, muebles, impresos, cuero, caucho y otros no bien especificados). (Se incluye la industria del caucho por motivos de comparabilidad internacional.)
- B: Industrias más típicamente productoras de bienes intermedios (papel y celulosa, química, derivados del petróleo y del carbón, productos de minerales no metálicos y metálicos básicos).
- C: Industrias de bienes de capital y de consumo duradero: industrias "metalomecánicas" (productos metálicos, maquinaria, //

Cuadro 2

ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR INDUSTRIAL DEL MUNDO,  
AMERICA LATINA Y OTRAS AREAS EN 1965

(Porcientos sobre la producción industrial total)

Areas y países	Categorías industriales a/		
	A	B	C
	Bienes de consumo no duradero	Bienes intermedios	Bienes de capital y consumo duradero (Industrias metalomecánicas)
<u>Mundo b/</u>	<u>34</u>	<u>29</u>	<u>37</u>
Países capitalistas c/	35	29	36
Países socialistas d/	32	29	39
<u>Países capitalistas más desarrollados e/</u>	<u>34</u>	<u>28</u>	<u>38</u>
<u>América Latina</u>	<u>52</u>	<u>33</u>	<u>15</u>

Fuentes: Las del Cuadro 1.

a/ En la nota 11 del texto puede encontrarse la explicación de las categorías industriales A, B y C.

b/ Excluye Albania, China Continental, Mongolia, Corea del Norte y Vietnam del Norte.

c/ Total mundial excluidos la U.R.S.S. y Europa oriental.

d/ Incluye a la U.R.S.S., Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania oriental, Hungría, Polonia y Rumania.

e/ En 1964. Incluye Canadá, Estados Unidos, los países de la Comunidad Económica Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio, Berlín oeste, Finlandia, Irlanda, Australia, Nueva Zelandia, Japón y Unión Sudafricana.

retraso está en concordancia con el bajo nivel de desarrollo y menor grado de industrialización, habida cuenta del tamaño del mercado, la dotación de recursos naturales y otros elementos que también influyen en la composición del sector manufacturero de los países.<sup>12/</sup>

Esta debilidad estructural es especialmente representativa del incipiente desarrollo de la producción de bienes de capital. Ahora bien, si se examinara la composición interna de las categorías industriales (A, B y C) se encontraría una falta de equilibrio todavía más seria en la producción de bienes de consumo, intermedios y de capital.

Como contrapartida de la menor participación del grupo metalomecánico (C) en la producción industrial, se nota la mayor proporción que representan los bienes de consumo (A) en el sector manufacturero latinoamericano. El grupo de productos intermedios (B) se encuentra igual o mejor representado que en otras áreas del mundo. Esto último se explicaría porque América Latina aparece como zona propicia para el establecimiento de industrias de ciertos bienes intermedios (acero, papel y celulosa, algunos productos químicos, y otros) a causa de su dotación de recursos naturales. Por otra parte, las ramas industriales incluidas (B) comprenden manufacturas de consumo en proporciones bastante superiores a las que caracterizan a los países industrialmente

---

// equipo eléctrico y equipo de transporte).

En rigor, la clasificación en las categorías A, B y C constituye una aproximación, pues la clasificación CIIU, única disponible para estos fines, se refiere al origen industrial y por tanto, se adapta difícilmente a una reclasificación por destino. Así, en sectores incluidos en A se fabrica cierto número de productos intermedios; en B se incluyen, del mismo modo, bienes de consumo y de capital; y en C quedan comprendidos también muchos bienes intermedios elaborados por las industrias metalomecánicas.

<sup>12/</sup> Véase Naciones Unidas, Estudio del crecimiento industrial (Nº de venta : 63.II.B.2.)

avanzados. Este contraste se manifiesta también con respecto a las industrias metalomecánicas (C).

De modo general, el desarrollo insuficiente de las industrias metalomecánicas es un problema generalizado en toda la región. En cambio, la falta de industrias de bienes intermedios afecta especialmente a los países más pequeños.

El progreso constante hacia estructuras industriales con creciente participación de los grupos intermedios y de capital es una tendencia universal en el desarrollo moderno, pues éste se apoya en un incremento constante de la productividad, logrado con una mayor aplicación de bienes de capital y cierto alargamiento del encadenamiento de los procesos industriales (por ejemplo, en relación con el empleo de materiales sintéticos), todo lo cual redundando en los cambios estructurales indicados.

Pero si se compara la velocidad del cambio estructural en las industrias de áreas desarrolladas con la que se registra en América Latina se nota un menor ritmo en esta región. En el cuadro 3 se observa que en América Latina el grupo intermedio (B) incrementa su participación en la producción industrial a un ritmo que es rápido, al nivel de la región considerada como una unidad. En medida importante este resultado se explica por una vigorosa acción de promoción estatal de las industrias básicas en muchos países. En cambio, el grupo metalomecánico (C) incrementa su participación en la producción industrial a un ritmo inferior que en las áreas de mayor desarrollo. Así, la tendencia histórica lejos de llevar a una eliminación de la brecha de desarrollo en el campo de esas industrias parecería conducir a su ensanche. Cabría explicar este resultado por las dificultades específicas que presenta el desarrollo de las industrias metalomecánicas en países de menor desarrollo.

La calificación de estos hechos adquiere relieve en la medida en que se reconoce en las industrias aludidas, especialmente en la producción de bienes de capital, sector motriz por excelencia del desarrollo industrial de nuestra época. En general, los nexos cualitativos entre

Las industrias de bienes de capital y el proceso de industrialización sobresalen en importancia. De su implantación en países subdesarrollados depende - en condiciones de un sector externo que brinda posibilidades limitadas - aumentar el ritmo de formación de capital; asimismo, es necesaria dicha implantación para adecuar la tecnología de la producción nacional a la constelación local de recursos naturales y factores productivos; para obtener con el tiempo una participación activa en el desarrollo e innovación tecnológica; etc.

Cuadro 3

INCREMENTO DE LA PONDERACION DE LAS INDUSTRIAS DE BIENES INTERMEDIOS (B) Y DE CAPITAL (C) EN LA PRODUCCION DEL SECTOR MANUFACTURERO EN AMERICA LATINA Y OTRAS AREAS, 1938-1960

(Adición anual promedio a la ponderación en el año anterior)

Areas	Categorías industriales porcientos	
	B	C
América Latina	0.6	0.3
Estados Unidos y Canadá	0.3	1.2
Europa <sup>a/</sup>	0.4	0.5
Comunidad Económica Europea	0.3	0.5
U.R.S.S. y Europa Oriental <sup>b/</sup>	-0.2 <sup>c/</sup>	0.9

Fuentes: Las mismas del cuadro 2.

a/ Excluidos los países de economía centralmente planificada

b/ Corresponde al período 1950/1964. El total industrial incluye las actividades extractivas.

c/ Incluyendo las actividades extractivas.

En relación con el diseño de una estrategia industrial, las consideraciones anteriores llevan a concentrar la atención en la magnitud de la participación de las industrias de bienes intermedios y de capital en el producto manufacturero latinoamericano, y en el grado de complementación - o, en otros términos, el grado de equilibrio - entre las ramas industriales productoras de bienes de consumo, intermedios y de capital.

Como ya se ha señalado, el que se propugne el avance estructural de la industria no implica que se propugne la autarquía, aunque ésta pueda ser mayor en economías de dimensión más grande. Sin embargo, sí se propugna que se tienda a aprovechar las ventajas del comercio exterior, pero tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones, según una modalidad que propenda al equilibrio financiero y económico, para el cual la estructura industrial y el tipo de exportaciones son cuestiones trascendentes. Ese equilibrio no parece posible sin el desarrollo de las industrias que conforman las categorías intermedias y de capital. En los países menores, el desarrollo de determinadas industrias de esta naturaleza sería más razonable, gracias precisamente al comercio exterior, pues la exportación ensancha el mercado y permite aprovechar los beneficios de escala, especialización y técnicas productivas modernas.

De esto resulta que la sustitución regional de importaciones y la exportación de manufacturas son elementos concomitantes con los avances estructurales destinados a proporcionar fuerza dinámica y equilibrio externo. Y los avances estructurales vienen a ser requisitos para el desarrollo de la exportación, pues es indispensable cierta autonomía tecnológica y económica para exportar dentro y fuera de América Latina.



## 2. Esfuerzos técnicos

Quizá no sea aventurado afirmar que el proceso latinoamericano de industrialización ha sido pasivo en materia tecnológica, pues son pocos los esfuerzos y avances propios que podrían anotarse. Por lo demás, así lo sugieren las cifras sobre gastos en investigación científica y técnica, que resultan realmente desmedradas frente a lo que realizan las economías más desarrolladas y dinámicas. (Véase el cuadro 4.) A pesar de las reservas que puedan expresarse sobre el significado y la comparabilidad de esos datos, cabe apreciar su significativa desproporción.

Descontado el círculo vicioso del subdesarrollo (incapacidad económica para solventar gastos que contribuirían a levantar el nivel económico), la ausencia de esos esfuerzos se debe a que el propio proceso sustitutivo no los señalaba como necesidad imperativa. Pero la dependencia técnica irrestricta retrasa el uso de ciertos recursos naturales, frena el desarrollo general e impide la exportación de manufacturas. Y es así porque la investigación que efectúan los países desarrollados obedece a sus propios problemas, entre los cuales frecuentemente no figura el aprovechamiento de determinados recursos naturales de las áreas en desarrollo. Esas investigaciones suelen, incluso, orientarse hacia el ahorro o la sustitución de materias primas provenientes de esas áreas. La investigación foránea tampoco suele estar en condiciones de resolver los problemas inherentes a la constelación de factores productivos de los países en desarrollo. Esa falta de técnicas propias afecta las exportaciones de manufacturas por parte de los países de América Latina, dado que las ventas al exterior son posibles, la mayoría de las veces, cuando hay diferencias de tipos, calidades, costos y precios, lo que exige con frecuencia

Cuadro 4

GASTOS EN INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA EN PAISES DE AMERICA  
LATINA, EUROPA, LOS ESTADOS UNIDOS Y LA U.R.S.S.

País	Gasto anual reciente	
	Millones de dólares	Porcentaje sobre el producto nacional bruto
<u>América Latina</u> <sup>a/</sup>		
Argentina	34	0.30
Bolivia	0.7	0.24
Brasil	30	0.18
Colombia	8	0.26
Perú	3	0.13
Venezuela	13	0.16
<u>Europa</u> <sup>b/</sup>		
Alemania Occidental	1 740	1.70
Plan para 1970	2 810	2.70
Bélgica	300	2.45
Francia	1 850	2.60
Reino Unido	2 470	3.03
Países Bajos	430	2.20
Italia	310	1.65
Plan para 1969	2 220	...
Suecia	150	1.35
Suiza	230	2.00
Estados Unidos <sup>c/</sup>	17 530	3.10
U.R.S.S. (1963) <sup>d/</sup>	5 200	1.70 <sup>e/</sup>

a/ Unión Panamericana, Meeting of the Inter-American ad-hoc Science Advisory Committee (Washington, D.C., junio 7-10, 1966).

b/ "Cómo se hace investigación y desarrollo en Europa" (Resumen de un artículo aparecido en la revista International Management y publicado por Nacional Financiera en El mercado de valores N° 46 (México, 14 de noviembre de 1966, con el título "La investigación tecnológica en las empresas").

c/ Instituto de Integración para América Latina (INTAL), "Progreso tecnológico e integración", Boletín de la Integración, Buenos Aires, diciembre de 1966.

d/ UNESCO/CASTALA, Tendencias de los gastos globales destinados al desarrollo de la ciencia y la tecnología y métodos de financiamiento, París, 13 de agosto de 1965.

e/ Estimación.

esfuerzos de investigación ad-hoc.<sup>13/</sup>

No cabría desconocer la importancia de la investigación para el desarrollo industrial. Así lo han comprendido los países desarrollados, cuyos gobiernos utilizan deliberadamente la investigación científica y técnica como una herramienta de promoción, incluso en aquellos países en que predomina la empresa privada. Y vienen a corroborar este hecho las cifras del cuadro 5 que muestran la trascendencia de la labor estatal en estas materias. En efecto, en todos los países salvo el japonés, es el estado el que tiene la mayor responsabilidad financiera. Por otra parte, esa participación estatal tiende a aumentar notablemente, y un ejemplo son los Estados Unidos, país en que sube de un 54 por ciento en 1953 a 66 por ciento en 1961.

La investigación está ligada sobre todo a la producción de bienes de capital, también a los intermedios y es la producción misma la que crea la demanda de tecnología e investigación incorporándola en los procesos productivos. Así pues, podría en cierto modo afirmarse que el avance estructural hacia la producción de estos bienes y la investigación científica y tecnológica son requisitos consustanciales de una nueva fase de la industrialización latinoamericana.

Se presenta aquí para América Latina otro importantísimo elemento de cooperación intraregional para el desarrollo industrial. La integración económica es uno muy importante, al que habría que agregar una creciente cooperación científico-técnica, como manera de aunar los esfuerzos. Ello permitiría ahorrar recursos, evitando duplicaciones y aprovechando las economías de escala inherentes a la

---

<sup>13/</sup> La mayoría de estos puntos fueron examinados en los documentos de UNESCO/CASTALA presentados a la Conferencia sobre Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina (Santiago de Chile, septiembre de 1965.)

Cuadro 5

## RESPONSABILIDAD ESTATAL EN LA INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNICA

Países	Año	Proporción de los gastos en investigación financiados por el Estado (%)
Francia	1961	78
Estados Unidos	1961	66
Reino Unido	1961	61
Japón	1960	33
U.R.S.S.	1958/60	
Presupuesto Central		70
Presupuestos Locales		30

Fuente: UNESCO/CASTAIA: Tendencias de los gastos globales destinados al desarrollo de la ciencia y la tecnología y métodos de financiamiento. (Documento presentado a la Conferencia sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina - CASTAIA - en Santiago de Chile, septiembre de 1965.)

investigación.<sup>14/</sup> Así lo han comprendido los países de la Comunidad Económica Europea, que frente a la brecha científica y tecnológica con los Estados Unidos, consideran las posibilidades de establecer una comunidad científica y tecnológica.<sup>15/</sup> Para apreciar estas preocupaciones en toda su significación es necesario tener en cuenta

<sup>14/</sup> Véanse, además de las obras UNESCO/CASTAIA citadas, las proposiciones del INTAL en Boletín de la Integración (diciembre de 1966)

<sup>15/</sup> INTAL, op. cit.

la magnitud ya considerable de los esfuerzos de esos países en materia de investigación.

### 3. Eficiencia productiva

Otro de los requisitos para hacer posible una nueva fase de la industrialización latinoamericana es el mejoramiento de la eficiencia productiva del sector manufacturero. Dicha eficiencia tiene que ver con los procesos productivos y en un sentido económico-social, con la política comercial, de ventas y precios de las empresas. Esto último, guarda íntima relación con el comportamiento de las empresas, establecidas en mercados generalmente oligopólicos y amparadas en barreras proteccionistas indiscriminadas. En este punto se encuentra otra de las ventajas del avance hacia crecientes agrados de integración económica internacional en América Latina, pues ello significa mejorar el ambiente competitivo.

El mejoramiento de la eficiencia es un requisito para la expansión del mercado interno, pues - en la medida que incide sobre los costos y los precios - actúa sobre la cuantía de la demanda de bienes de consumo, intermedios o de capital, y facilita la operación e inversión en otras actividades, industriales o no. Una mejor eficiencia abre posibilidades de competir en los mercados foráneos y hace más viable la propia integración, que resulta difícil entre industrias ineficientes. Podría pensarse así que en los países más industrializados del área, y con fronteras económicas internas menos acentuadas, el mejoramiento de la eficiencia es quizá lo decisivo en materia de industrialización hacia el futuro.

Para apreciar en su verdadera magnitud el problema en cuestión es preciso distinguir la eficiencia interna de los establecimientos y la que guarda relación con el encadenamiento de los procesos, o sea, con las interrelaciones tecnológicas "hacia atrás" de los diversos

procesos productivos. Considerado así el problema de la eficiencia, cabría afirmar que es de mayor trascendencia en los países más industrializados y de estructuras de producción manufacturera más avanzadas, porque la significación de las interrelaciones tecnológicas es allí mayor. Los esfuerzos por mejorar la eficiencia probablemente tendrían que ser más intensos y profundos. En cambio, en los países menos industrializados más bien habría que velar por no generar el problema que aqueja a los primeros.

En todo caso, la eficiencia tiene que ver con el tipo de procesos; la combinación y tipo de factores productivos; la calidad de los insumos; la escala productiva; el grado de especialización; y la organización y administración de los establecimientos y empresas. En resumen, el mejoramiento de la eficiencia significaría la modernización de las empresas y la adopción de escalas productivas adecuadas, habida cuenta de los problemas de ocupación y falta de capital. La consolidación de ciertos procesos que requieren grandes escalas y la especialización serían factores preponderantes de una política de eficiencia.

Quizás sea poco lo que pueda hacerse al respecto dentro de los límites nacionales, debido a la estrechez de los mercados por lo que la exportación y la integración serían, otra vez, elementos concomitantes en esa política. Además a través de la competencia, serían elementos inductores de una eficiencia mayor.

#### 4. Proceso de integración económica

De los múltiples aspectos en que la integración económica puede modificar las condiciones relativas al desarrollo económico, cabría destacar dos tipos de áreas particularmente significativas para el crecimiento del sector industrial: los aspectos relacionados con los sectores manufactureros ya relativamente desarrollados y, en segundo lugar, aquellos concernientes a sectores de sustitución de importaciones.

Con respecto a los sectores ya existentes, puede concebirse el papel de transformación que desempeñaría la integración económica al permitir una adecuada racionalización, el aumento del tamaño de las plantas, el incremento de la competencia, y, a través de todo ello, el mejoramiento de las condiciones de eficiencia en que operan estos sectores con el consiguiente acercamiento a las condiciones que rigen el mercado internacional. Esto se sumaría a la regionalización del proceso sustitutivo de importaciones de fuera del área, y al desarrollo de grandes industrias básicas, intermedias y de capital, que suelen definirse como "industrias de integración".

Un programa regional latinoamericano de sustitución, diseñado para promover el desarrollo de una estructura industrial complementaria en América Latina, con participación satisfactoria de las industrias de bienes de capital e intermedios, no ha de reducirse a la solución de estos problemas con el conjunto de la región. Contrariamente, se esperaría de ella que contribuya a mejorar la estructura industrial en los países, y en forma creciente de aquéllos que se encuentren más atrasados en este aspecto, objetivo que corresponde a la necesidad de un desarrollo equilibrado entre los participantes.

Todo ello insinúa - entre otras cosas - que la concreción práctica de los impulsos dinámicos derivados de la integración exigiría acondicionar simultáneamente el medio de cada país, para capacitarlo a recibir dicho impulso. Esto subraya la necesidad de juzgar los beneficios de la instalación de industrias específicas no sólo en el corto plazo, sino en la perspectiva más amplia de plazos medios y largos, y en el contexto de una estrategia y programas bien definidos, destinados a desarrollar en los países y entre ellos aquella trama de relaciones industriales que se precisaría para aprovechar las ventajas que brinda la integración.

## 5. Grado de deliberación de la política industrial

El "llegar atrasado" al desarrollo o a la industrialización implica una serie de desventajas relativas para la producción de manufacturas. Esencialmente, esas desventajas surgen de la falta de habilidades (empresariales, técnicas y laborales); de la escasez y carestía relativa de capital; de las limitaciones del mercado interno no desarrollado para los bienes de consumo, intermedios y de capital, y de las propias limitaciones en materia tecnológica y financiera. A todas ellas se hizo frente en América Latina por medio de la protección de las actividades de sustitución de importaciones. Cabe recordar que incluso las más grandes potencias industriales del mundo protegen su producción manufacturera. Baste citar los sistemas de arancel progresivo con el grado de elaboración de los productos que importan.

Sin embargo, parecería que la industrialización debe ir mucho más allá de la sustitución, en una fase que casi no se ha iniciado en América Latina o está en sus comienzos en algunos de los países más industrializados del área. Según lo anotado antes, esta nueva fase se configuraría en la extensión de los mercados nacionales, de acuerdo con una política general de desarrollo y de apertura de las fronteras económicas internas; en la sustitución regional de importaciones de fuera del área; y en la exportación de manufacturas dentro y fuera de América Latina.

Parece haber consenso en que esta fase requiere un grado mayor de deliberación, pues no sería inducida por hechos externos como la anterior, además de que su complejidad sería más grande y las dificultades y escollos que la retardan son más severas que en aquella primera fase de sustitución. Este hecho se manifiesta no sólo en el retardo de esa nueva fase, sino en la tendencia hacia la disminución del ritmo de industrialización más o menos generalizada en el área.

Si en el pasado reciente ciertas industrias básicas tuvieron que desarrollarse por iniciativas gubernamentales o con medidas específicas



de estímulo y apoyo a la iniciativa privada, es preciso comprender que se necesiten ahora acciones de promoción muy directas en el campo aun más complejo de los bienes de capital. Si las grandes potencias industriales han debido montar mecanismos para promover las exportaciones de manufacturas, con mayor razón necesitarían hacerlo países como los latinoamericanos con tantas desventajas iniciales para competir.

No es que se desconozca en los medios de América Latina la necesidad de esas acciones, pues hay países que incluso están realizando serios esfuerzos al respecto. Pero lo que quizás habría que destacar es que los esfuerzos deliberados debieran ser mucho más amplios y profundos de lo que corrientemente se considera. En relación con el retraso de la estructura productiva, por ejemplo, no basta con los proyectos y la instalación de determinadas industrias. De un lado, en los mercados estrechos, las economías de escala exigen muchas veces salir al exterior para poder obtener costos de producción razonables, y se encadena así el problema estructural con el de la integración y exportación. De otro lado, la eficiencia, en términos de costos, no es sólo un problema que se presenta al nivel de una fábrica o empresa determinada. En alguna medida - y más importante mientras más integrada nacionalmente esté la producción - depende de los precios y costos de los insumos, o sea, de las actividades ubicadas "hacia atrás" en el proceso productivo. Se suele hablar, así, de la "ineficiencia encadenada". En un sentido "horizontal", parte de la ineficiencia se debe, a veces, a la proliferación de fábricas de pequeño tamaño - tamaño menor que las escalas óptimas - en los mismos rubros productivos. Todo ello requiere esfuerzos más masivos e intensos, cuya eficacia estaría relacionada positivamente con la racionalidad que introduciría la planificación industrial.

Por otra parte, la economicidad de ciertas industrias se relaciona con la amplitud del mercado interno, que tiene a su vez que ver con el desarrollo general y con las fronteras económicas internas.

La apertura de estas fronteras y, desde luego, el problema del crecimiento general del ingreso, desborda el campo de las preocupaciones meramente industriales. Así pues, la política de industrialización deliberada tiene que enmarcarse en la de desarrollo económico general.

Una buena base para ejercer una política industrial más activa, está en la valiosa experiencia ganada en la mayoría de los países de América Latina. Por lo demás, en casi todos ellos se cuenta con organismos con funciones específicas de planificación y promoción industrial. Además, en muchos de ellos se han formulado y se están preparando planes de desarrollo industrial, en términos más o menos específicos y comprensivos.

### Capítulo III

#### EFFECTOS POSIBLES DE UN PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES SOBRE EL SECTOR EXTERNO

Se examina aquí el efecto que un programa regional de sustitución de importaciones podría tener sobre el sector externo. Pero el hecho de que se trate más específicamente este punto, sólo obedece a la circunstancia de que hay un estudio reciente sobre esta materia<sup>16/</sup>, y no significa que a priori se le atribuya una importancia mayor que a los otros aspectos de una posible estrategia industrial.

##### 1. Contribución del sector externo al desarrollo económico

El crecimiento económico y el desarrollo industrial de América Latina están íntimamente relacionados con la evolución del sector externo de la región. Una de las pruebas de esta interrelación se encuentra en el proceso de sustitución de importaciones, que cumplió un papel muy importante para sentar las bases del desarrollo industrial y consiguió al mismo tiempo atenuar las dificultades originadas por el comportamiento poco favorable de las exportaciones.

Por estar basado principalmente en mercados nacionales, ser tecnológicamente dependiente del exterior y no llegar a un grado de eficiencia tal que le permita competir en el mercado internacional, el proceso de industrialización no pudo complementarse con posibilidades significativas de exportación de bienes manufacturados, que debía haber sido la continuación natural del proceso.

Para ver la relación que tiene la industrialización con el comportamiento del sector externo, es conveniente exponer en forma esquemática algunos rasgos de ese sector de América Latina y su relación con el proceso general de desarrollo.

---

<sup>16/</sup> Véase ILPES, op.cit.

El escaso contenido de manufacturas en las exportaciones y el comportamiento poco favorable de las ventas de materias primas al exterior hicieron que durante el período 1950-64 las exportaciones totales se caracterizaran por la lentitud de su crecimiento. La tasa de aumento del poder de compra de las exportaciones no alcanzó un 3 por ciento anual. Comparada con la del quantum de 4.6 por ciento en el mismo período aquella tasa confirma la desfavorable tendencia de los términos de intercambio a lo largo de estos tres lustros.

Tal comportamiento está relacionado con la propia estructura primaria de las exportaciones latinoamericanas. En 1964 sólo un 10 por ciento de las ventas totales estaba constituido por bienes manufacturados, mientras que para el conjunto del mundo estos rubros representaban alrededor de 60 por ciento. Son precisamente los productos primarios y aquellos con poco grado de elaboración industrial los que experimentan ritmos más lentos de crecimiento en el comercio mundial (Véase el cuadro 6).

A pesar de los esfuerzos que hicieron algunos países latinoamericanos para diversificar sus exportaciones, once de ellos dependen todavía - en una proporción que supera el 50 por ciento de sus ingresos por exportación - de un sólo producto primario.<sup>17/</sup>

---

<sup>17/</sup> Véase ILPES, op.cit.

Cuadro 6

## COMPOSICION Y CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA Y DEL RESTO DEL MUNDO

Secciones CUCI*	Rubros	América Latina a/ %	Resto del mundo a/ %	Tasa de crecimiento anual del quantum de las exportaciones del resto del mundo b/ %
0 + 1	Alimentos, bebidas, tabaco	45.1	15.6	3.5
2 + 4	Materias primas (excl. combustibles)	18.4	13.6	3.5
3	Combustibles	25.8	8.9	7.0
5	Productos químicos	1.5	6.6	15.0
7	Maquinaria y equipo de transporte		25.3	10.5
6 + 8	Otros bienes manu- facturados	8.5	28.6	6.9

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en base a datos del Monthly Bulletin of Statistics (Naciones Unidas, marzo de 1966) y GATT, International Trade (varios números).

a/ 1964 - b/ Período 1953-63

\* Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (Naciones Unidas).

Ante el lento crecimiento relativo de las exportaciones, y para no limitar más sus importaciones y sacrificar su tasa de crecimiento económico, América Latina ha recurrido al financiamiento externo. Particularmente entre los años 1955-62, cuando el crecimiento de las exportaciones casi se estancó, el capital extranjero afluyó a la región en cantidades importantes, principalmente en la forma de préstamos públicos. Esto causó a su vez una expansión del endeudamiento externo y, por lo tanto, los pagos por servicios crecieron rápidamente, hasta absorber una

proporción muy importante de los ingresos por exportaciones. Un factor que agravó esta situación fue que las condiciones bajo las cuales entró el capital extranjero en general se tornaron más desfavorables para América Latina. La tasa promedio de interés aumentó y se acortó el plazo promedio de amortización. Después de 1961-62 el ritmo de aumento de las entradas disminuyó fuertemente, en tanto que los servicios seguían creciendo, restringiéndose así la contribución neta del capital extranjero al financiamiento de las necesidades de importación de la región.<sup>18/</sup>

Parece interesante determinar las perspectivas que se presentarían si América Latina intentara acelerar su ritmo de crecimiento económico y al mismo tiempo se mantuvieran las condiciones básicas para el desarrollo, y si las interrelaciones entre las principales variables económicas - tal y como se han manifestado en el pasado - persistieran también en el futuro. El análisis es importante específicamente para determinar la magnitud que alcanzarían las limitaciones ejercidas por el sector externo sobre el desarrollo económico de la región.

Con tal objeto cabe proyectar hasta 1980 el desarrollo del sector externo, sobre la base de la hipótesis de que se tratará de incrementar el producto interno bruto de América Latina a una tasa superior en un punto a la alcanzada durante los últimos quince años, o sea alrededor de 6 por ciento anual. Además, se supone que las condiciones básicas que determinan el comportamiento de las exportaciones, las importaciones y el financiamiento externo no cambiarán sustancialmente en el futuro.<sup>19/</sup>

Una consideración por separado de las posibilidades de exportación de los 18 productos más importantes - que en conjunto representan alrededor del 75 por ciento del valor total de los ingresos por exportación de la

---

<sup>18/</sup> Véase ILPES, op.cit.

<sup>19/</sup> Los elementos de juicio en que se basa esta proyección pueden verse en el estudio antes citado del ILPES. En él se elaboran también otras hipótesis alternativas acerca de metas de crecimiento del producto y de sus consecuencias.

región - permite concluir que el poder de compra de las exportaciones a largo plazo - si no cambia su estructura - difícilmente crecerá más allá de un 3 por ciento anual.

Las perspectivas acerca de la evolución de las importaciones son tales que no cabría pensar que en el futuro se mantenga el ritmo anterior de sustitución de importaciones sobre la base de mercados nacionales, en particular en aquellos países que han avanzado más en el proceso de industrialización. Es justamente en la producción de bienes de capital y de algunos intermedios - sectores en que podría quedar un amplio margen por sustituir - donde las exigencias de tecnología, capital y tamaño del mercado desempeñan un papel decisivo. Además, una continuación del ritmo histórico de sustitución nacional llevaría en algunos países a un grado de autosuficiencia que sería poco aconsejable y realista si se tiene en cuenta su grado de desarrollo, su escasa capacidad para crear nuevas tecnologías y la escala de producción que permite el reducido tamaño de sus mercados. Por ello, a los efectos de una proyección que refleje lo que puede ser el futuro de las importaciones para el conjunto de los países de América Latina, parece razonable suponer una estabilización del coeficiente de importaciones en la Argentina, el Brasil y México. Para los demás países de la región que todavía tienen un margen mayor de sustitución en bienes de consumo no duradero y duraderos, cabe presumir que se mantenga un ritmo de sustitución igual al del pasado.

La adopción de estos supuestos implicaría que la elasticidad de importación con respecto al producto no podrá mantenerse como en el pasado en 0.85 para el conjunto de América Latina, sino que subiría a 0.95. Es menester tener en cuenta que, de no realizarse sustitución de importaciones alguna, el ritmo de aumento de las compras en el exterior tendería a ser mayor que el del producto, debido a que la proporción de bienes directa o indirectamente importados es más grande en los sectores cuya demanda crece relativamente más rápido en un proceso de desarrollo.

Esto implica que la elasticidad de las importaciones con respecto al producto tiende - en condiciones de sustitución "neutra" - a ser mayor que la unidad. En el caso de América Latina este coeficiente sería de 1.2. Por lo tanto, el coeficiente de 0.95 implica una sustitución bastante intensa, aunque menor que la del pasado.<sup>20/</sup>

Si sobre la base de estas consideraciones se proyectara la brecha comercial para el conjunto de América Latina - o sea la diferencia ex-ante entre las necesidades de importación y las posibilidades de exportación - se ha estimado que ésta alcanzaría para los años 1975 y 1980 niveles de 4 600 y 8 300 millones de dólares, que representarían proporciones de 33 y 50 por ciento respectivamente del poder adquisitivo de las exportaciones de ambos años. Es decir, la brecha de comercio sería de magnitud muy apreciable y crecería rápidamente en el tiempo, tanto en términos absolutos como relativos. Con respecto a las posibilidades de financiar una brecha de tal magnitud con capital extranjero, un análisis cuidadoso señala que, de no cambiar en forma sustancial las condiciones bajo las cuales ingresa dicho capital, es muy poco probable que éste pudiera hacer una contribución significativa en aquel financiamiento.

Si en lugar de expresar la situación en forma de una brecha comercial se examina desde el punto de vista de la tasa de crecimiento del producto que sería posible obtener, sin enfrentar desequilibrios sistemáticos en la balanza de pagos, se llegaría a la conclusión de que América Latina debiera limitar sus aspiraciones de crecimiento global a tasas inferiores al 4 por ciento anual, que son muy insatisfactorias frente al crecimiento de la población latinoamericana cercano al 3 por ciento.

---

<sup>20/</sup> En el pasado la sustitución de importaciones tuvo como efecto la reducción del coeficiente de elasticidad desde 1.2 a 0.85. En las proyecciones el ritmo de sustitución sería menor y sólo reduciría el coeficiente de elasticidad desde 1.2 a 0.95.



En conclusión, si se mantiene la evolución de los elementos básicos que han estado definiendo el comportamiento del sector externo (entre otros: si la sustitución de importaciones sigue montada sobre base nacional y si no se logra avanzar en la exportación de manufacturas) este sector será un factor fuertemente limitativo del crecimiento de América Latina. Frente a esta situación se intenta examinar cómo la regionalización de la sustitución de importaciones puede contribuir al mejoramiento de estas condiciones.

## 2. Bases generales del programa regional de sustitución de importaciones

Conviene explorar el papel que podría desempeñar un programa regional de sustitución de importaciones en la solución de los problemas del estrangulamiento externo y en la aceleración del desarrollo industrial de América Latina. Cabe hacer esa exploración por medio del examen de los resultados de una proyección cuyas principales características se describen en seguida.

Un programa regional de sustitución de importaciones podría considerarse como un cambio parcial en la estrategia de desarrollo que se aplicó durante el pasado en la medida en que se desarrolle a escala de América Latina y no se restrinja al marco de cada país. Aprovechando el mayor tamaño del mercado el nuevo énfasis se colocaría en los bienes de capital y en los intermedios.

La atención se centra particularmente en las industrias más dinámicas y que son a la vez las que tienen más influencia potencial en la transformación de la estructura industrial. Esas industrias podrían contribuir a que la región sea menos vulnerable a factores externos para su proceso general de desarrollo, por el papel que desempeñan en el proceso de formación de capital dentro de un contexto de crecimiento del comercio total.

Otro criterio utilizado para seleccionar las industrias a las que se ha prestado atención preferente está dado por la ponderación que tienen en las importaciones desde fuera de la región. Como las limitaciones del sector externo pueden ser vistas como un importante obstáculo potencial al desarrollo acelerado, será necesario concentrar la atención en estos sectores industriales, sin perjuicio de cambiar al mismo tiempo la estructura de las exportaciones.

Las industrias en cuestión y el peso de las importaciones de los productos correspondientes sobre el valor de las importaciones totales del área son los siguientes: mecánicas, 48 por ciento; químicas, 12 por ciento; hierro y acero, 7 por ciento; petróleo, 5 por ciento; y papel y celulosa, 4 por ciento. Las perspectivas de estas industrias fueron analizadas con detalle en el estudio original <sup>21/</sup>, mientras que para las demás sólo se efectuaron proyecciones de manera global.

Las proyecciones hechas son especulativas y se basan en la hipótesis de que se irían tomando progresivamente decisiones sobre diversos aspectos que permitan vigorizar la estructura de la industria: política de fomento de escalas adecuadas, eficiencia productiva, tecnología, etc. Ello implicaría la existencia de una política regional y coordinada para un grupo de sectores específicos, unida a una progresiva apertura de los mercados nacionales hacia un mercado regional.

---

<sup>21/</sup> Véase ILPES, *op.cit.*, especialmente capítulo VII. Sobre la base del peso relativo en el total de las importaciones sería posible incluir en el estudio detallado algunos sectores más: por ejemplo, el sector agropecuario que en 1965 representó cerca del 7 por ciento de las importaciones provenientes de fuera de América Latina. Sin embargo, debido a la falta general de dinamismo del sector agrícola en América Latina, sus dificultades muy específicas y la falta de información apropiada, no se ha podido incorporar detalladamente en el presente estudio.

En general, se considera un tamaño para las plantas que resulta bastante más económico que el tamaño presente. Este elemento no sólo se define en función de la tecnología empleada, sino también en relación con la disponibilidad y precios de los materiales básicos, el tamaño y la distancia de los mercados, las relaciones de precios entre los diferentes factores de producción, etc. Es razonable pensar que las condiciones de calidad y precios de la producción regional tenderían en esta forma a acercarse a los estándares internacionales.

Según estas bases, América Latina podría obtener gradualmente una proporción mayor de los bienes de capital e intermedios que son necesarios para la realización de un proceso de industrialización apoyado en la producción regional, en lugar de obtenerlos de las importaciones en proporción tan elevada como en la actualidad. Sin embargo, el estudio que aquí se sintetiza se limita a un primer análisis en el que se trata de determinar la importancia que podría tener un programa regional de sustitución de importaciones basado en algunos sectores claves. Por lo tanto, no se ha penetrado en todos los problemas que debieran ser objeto de atención en caso de que se tratara de elaborar realmente un plan regional de sustitución de importaciones.

Como ya se ha dicho, aunque el programa podría representar una contribución muy importante para la solución de los problemas del sector externo y para promover el desarrollo industrial autónomo de América Latina no es suficiente por sí sólo para realizar este objetivo.

### 3. Proyecciones del programa regional de sustitución de importaciones

La hipótesis básica de estas proyecciones <sup>22/</sup> consiste en que el producto interno bruto de América Latina crecería a un ritmo medio de 6 por ciento por año. Tal crecimiento implicaría crecientes requisitos de importación, especialmente de bienes intermedios y de capital manufacturados, que constituirían el principal origen de la brecha de comercio señalada en la primera sección de este capítulo. De esta manera, el contenido esencial de un programa regional de sustitución de importaciones debería referirse a industrias intermedias y de capital, según se desprende de lo expuesto en la sección precedente.

Entre las industrias en cuestión, se destacan las del grupo metalomecánicas. <sup>23/</sup> La alta significación de las importaciones de productos provenientes de estas industrias - 48 por ciento - coincide con el retraso estructural de la industria latinoamericana, que presenta una marcada deficiencia de la producción metalomecánica en relación con los países más desarrollados. (Véase el cuadro 2). Como se sabe, la demanda de productos metalomecánicos crece en una mayor proporción que la demanda global. En América Latina este hecho se refleja en que la elasticidad ingreso de la demanda de estos productos fue de 1.7 en los últimos tres lustros.

Si este comportamiento de la demanda se mantuviera en el futuro - y dado el crecimiento hipotético del producto de un 6 por ciento anual - la industria metalomecánica debería crecer en un 12 por ciento por año

<sup>22/</sup> Las proyecciones que se sintetizan y comentan en esta sección corresponden a las del estudio citado que se basa - en lo que se refiere a las industrias específicas consideradas en detalle - en numerosos trabajos de expertos y agencias especializadas y, en especial, en los informes del Grupo Conjunto CEPAL/BID/ILPES de Industrias de Integración.

<sup>23/</sup> Agrupaciones 35, 36, 37 y 38 de la CUCI de las Naciones Unidas.

para obtener un grado de abastecimiento interno de 82 por ciento hacia 1980. Esta meta, que se compara con un 37 por ciento en 1950 y un 62 por ciento en 1962, representaría un ritmo relativo de sustitución de importaciones similar al que se registró a partir de 1950. Debe considerarse, además, que la tasa de expansión de las industrias metalomecánicas fue de 10 por ciento durante el período 1950-62 y que en algunos países todavía fue mayor.<sup>24/</sup> Sin embargo, hay que tener en cuenta que ahora se trataría de industrias de naturaleza más compleja desde los puntos de vista tecnológicos y de escalas productivas. Esta es la razón fundamental por la que un programa de este tipo requeriría un esfuerzo regional coordinado y de especialización dentro del área.

Estas metas tentativas, implicarían que hacia 1980, los productos metalomecánicos representarían todavía alrededor del 60 por ciento de las importaciones extraregionales de América Latina. Por otra parte, según esas metas y hacia el mismo año, la producción de las industrias metalomecánicas de la región representaría sólo alrededor de un cuarto de la producción manufacturera total, o sea, bastante menos que el 35 ó 40 por ciento de los países más desarrollados.

El desarrollo de las industrias metalomecánicas se liga directamente al desarrollo de la industria siderúrgica. Por otra parte, el hierro y el acero tienen un peso significativo (7 por ciento) en las importaciones actuales del área y la producción regional representa el 75 por ciento de la demanda, en circunstancias de que el consumo de acero por habitante es muy bajo: sólo alrededor de 50 kilogramos, que contrasta con el promedio mundial de 130 kilogramos por habitante.

---

<sup>24/</sup> En general se siguió el criterio de elegir, entre las distintas hipótesis que es posible elaborar sobre la base de los estudios especializados, aquéllas que implican un grado de sustitución relativamente más moderado.

Durante los últimos quince años se produjo un significativo desarrollo de la industria siderúrgica en América Latina que implicó un fuerte proceso sustitutivo de importaciones, reflejado en que el abastecimiento de origen interno subió de 45 a 75 por ciento. Sin embargo, el sector siderúrgico enfrenta serias dificultades todavía. En pocas palabras, los problemas giran alrededor de las inversiones elevadas por tonelada de capacidad debido a las escalas reducidas, de los altos costos de obras complementarias (vías de acceso, energía, obras sociales, etc.), y del sobrediseño, cuyo objetivo es la producción de un amplio surtido de artículos para compensar el pequeño volumen de cada uno de ellos.

Esos problemas son los que hacen preciso poner especial acento en la integración regional como medio de facilitar el desarrollo siderúrgico y lograr la eficiencia adecuada para sustentar el desarrollo de las actividades usuarias.

De acuerdo con el desarrollo proyectado de las industrias metalomecánicas, transformadoras de metales (que absorben una proporción creciente con el desarrollo del acero demandado en la economía), y según estimaciones sobre las demás actividades insumidoras, la demanda de acero de América Latina crecería a alrededor de 49 millones de toneladas hacia 1980, o sea, a más de 130 kilogramos por habitante.

La meta tentativa de sustitución de importaciones de productos siderúrgicos se establece en un 96 por ciento de abastecimiento interno de la región, considerando que habrán de importarse ciertos tipos especiales de aceros. Tal meta representa no mucho más que lo ya logrado por países como el Brasil y México. No parece entonces, una meta exagerada. Piénsese que representaría una producción de sólo 125 kilogramos de acero por habitante en circunstancias que actualmente es de 400 a 600 kilogramos en países como Francia, el Reino Unido y Alemania Federal.

Junto a la industria siderúrgica los demás campos de producción de bienes intermedios de alta trascendencia en proceso de integración corresponden a las industrias químicas, los derivados del petróleo, y el papel y la celulosa.

En la actualidad, la industria química de la región abastece alrededor del 75 por ciento de la demanda. Esta situación no es, aparentemente, tan desmedrada frente al hecho de que en economías más desarrolladas - por ejemplo, Francia y el Reino Unido, - la proporción de abastecimiento nacional es de un 87 por ciento. Hacia 1964, la Argentina y el Brasil se abastecían nacionalmente en una proporción muy similar. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la demanda de materias químicas, especialmente básicas, está poco desarrollada en el área.

La industria química está en proceso de cambio en América Latina para penetrar en la producción de materiales básicos y bienes intermedios, tales como los fertilizantes y los productos petroquímicos. Ya empiezan incluso las exportaciones de productos elaborados.

Dadas las facilidades naturales con que cuenta la región para la producción petroquímica y de fertilizantes, no es aventurado suponer que el autoabastecimiento no sería una meta demasiado ambiciosa para los próximos quince años. Más que eso, puede pensarse en que se podrá exportar y que estas exportaciones compensarían las importaciones químicas que debieren efectuarse. No se perseguiría así una autarquía absoluta y se aprovecharían las ventajas del intercambio.

Según las tendencias y los proyectos en desarrollo, ese proceso, que significa acelerar la sustitución de importaciones, está en camino e implicaría una expansión de la industria química de un 13 por ciento por año. El proceso de integración aportaría la posibilidad de aprovechar mejor la capacidad productiva con la consecuente rebaja en los costos de producción.

La meta de producción y grado de abastecimiento interno de productos químicos está en concordancia con las previsiones de un fuerte incremento de la demanda de América Latina, que se traduce en una elasticidad relativa al producto interno bruto de 1.9. Aun así, la demanda regional sería relativamente baja si los 68 dólares por habitante que se alcanzarían en 1980 se comparan con los 100 dólares per capita que ya en 1964 caracterizaban a un importante grupo de países europeos. Por lo demás, la expansión de la industria química a un 13 por ciento por año, tampoco resultaría muy audaz, puesto que recientemente acusa un crecimiento de alrededor de 11 por ciento anual, en circunstancias de que el desarrollo económico general de la región se efectuaba a un ritmo menor que la hipótesis adoptada para los próximos tres lustros y sin esfuerzos significativos de integración.

En relación con la industria petrolera, el volumen de las reservas de crudo y gas natural permite asegurar las posibilidades de autoabastecimiento y continuar exportando en gran escala. El aporte de un programa regional estaría en un mejor aprovechamiento de las fuentes y recursos, en el mejoramiento de la utilización de la capacidad de refinación existente, y en la reducción de costos como derivación del establecimiento de refinerías mejor complementadas y de escalas más adecuadas.

De acuerdo con las previsiones sobre la demanda interna (que se traducen en una elasticidad de 1.3 respecto al producto interno bruto) y en materia de exportaciones (casi 300 millones de toneladas en 1980), y dada la meta de autoabastecimiento de crudo, gas natural y derivados, hacia 1980 la producción subiría a 560 millones de toneladas de petróleo.<sup>25/</sup>

A pesar del rápido crecimiento de la industria de papel y la celulosa de América Latina, el abastecimiento de estos productos depende

---

<sup>25/</sup> Petróleo equivalente a 10 700 cal/Kg.



todavía del exterior en alrededor de 25 por ciento. En el caso del papel para periódicos, la dependencia llega casi al 70 por ciento. Sucede así cuando la capacidad productiva de la industria se encuentra sólo parcialmente utilizada, pues, entre otras cosas, los excedentes de capacidad a niveles nacionales no se utilizan por entero para suplir los déficit en otros países de la región. Un programa regional de sustitución de importaciones tendría que orientarse hacia una mejor utilización de la capacidad instalada por medio del intercambio intraregional, hacia el uso de las fuentes naturales más aptas y hacia el aprovechamiento de las economías de escala, especialmente por lo que hace al papel para periódicos.

En la actualidad, la demanda de papel de América Latina también es baja, pues llega sólo a unos 15 kilogramos por habitante, en circunstancias que el promedio mundial es superior a los 25 kilogramos. Hacia 1980 - en la hipótesis de crecimiento del producto interno bruto de 6 por ciento anual - esta demanda llegaría a unos 30 kilogramos por habitante, esto es, a más de 11 millones de toneladas. En el largo plazo la región estaría en condiciones de autoabastecerse y quizá de exportar papel y celulosa, más aun si se piensa en las posibilidades de reforestación y de aprovechamiento de diferentes tipos de madera, cuya forma o posibilidades de utilización no están todavía suficientemente definidas.

Un programa mínimo consistiría en autoabastecerse de papel y celulosa, salvo papel para periódicos en que el grado de abastecimiento procedente de proveedores de fuera del área sólo se restringiría a alrededor de un 35 por ciento. Según esto, la producción crecería hacia 1980 hasta algo más de 10 millones de toneladas de papel y casi 9 millones de toneladas de pastas. Las importaciones, que en la actualidad representan 180 millones de dólares, serían al cabo de quince años de unos 150 millones.

Brevemente sintetizado, el programa tentativo de sustitución regional de importaciones implicaría rebajar los requisitos de importación, proyectados hacia 1980, de 22 000 millones de dólares a que ascenderían sin el programa, a sólo 14 000 millones. Esta última cifra estaría compuesta por 8 000 millones correspondientes a productos metalomecánicos y 6 000 millones de otros bienes. Esta sustitución significaría que el programa sería capaz de cerrar la brecha comercial que se presentaría hacia 1980 (Véase la sección 1 de este capítulo).

Tal programa estaría destinado a superar los estrangulamientos del sector externo, ahora a nivel regional. Daría la posibilidad de continuar el proceso de industrialización del área a un costo social menor que el que se registraría si el proceso sustitutivo se prolongara dentro de los mercados nacionales.

Sin embargo, según se plantea en los capítulos I y II, la estrategia industrial de América Latina debería ser más activa, a fin de corregir ciertos vicios estructurales. Entre éstos están los referentes a las fronteras económicas internas de los países y la divergencia entre las exportaciones primarias y las importaciones de manufacturas.

#### 4. Otras consideraciones relacionadas con la aceleración del ritmo de crecimiento del producto

Definidos los efectos positivos que puede tener un programa regional de sustitución de importaciones sobre el sector externo y el crecimiento económico es conveniente hacer algunas breves reflexiones acerca de si es adecuada y suficiente la estrategia implícita en ese programa.

Hay algunos motivos para pensar que su realización constituye una condición necesaria pero no suficiente para lograr un desarrollo adecuado de América Latina. Desde el punto de vista del tamaño del mercado, la regionalización del mismo, si bien significa cuadruplicar este tamaño para los países más grandes de la región y aumentarlo aun más para los otros, es insuficiente para pensar en una estrategia que la

aislaría en forma tan intensa con respecto al exterior. El mercado de América Latina sería aproximadamente igual en volumen al de un solo país de gran tamaño de Europa Occidental - Francia, el Reino Unido y la República Federal de Alemania - y un cuarto del correspondiente a Estados Unidos. Con este programa, el coeficiente de importaciones con respecto al producto bruto interno de América Latina llegaría a ser menor al 6 por ciento. El de aquellos países de Europa ha estado en ascenso y se acerca en algunos al 20 por ciento; el de Estados Unidos es ya superior a un 4 por ciento y también está creciendo. Por otra parte, la incorporación de tecnología del exterior, que constituye una de las razones principales para comerciar, es mucho más vital para América Latina que para los países desarrollados mencionados, pues sus posibilidades actuales para crear una tecnología propia son mucho menores.

Por estas consideraciones no parece totalmente adecuado llevar la sustitución de importaciones hasta el límite de sus posibilidades. Aunque se obtuviera así una tasa razonable de crecimiento durante 10 ó 15 años más, después de ese plazo se plantearía nuevamente la dificultad del sector externo en condiciones más difíciles de solución, ya que las reservas dinámicas de la sustitución podrían quedar prácticamente agotadas.

Por otra parte, la absorción de mano de obra no calificada por los sectores que comprende este programa regional de sustitución de importaciones, es relativamente baja. Frente a la gran cantidad de desempleo estructural, un desarrollo montado sobre la base de estos sectores posiblemente no alcanzare a resolver en forma adecuada el problema de desocupación, pues el aumento de población no sería absorbido.

Parecería así que un programa regional de sustitución de importaciones, cuya importancia positiva quedó de manifiesto en las páginas anteriores, debiera ser complementado por una política de promoción de exportaciones de manufacturas y por medidas adecuadas de orden interno.









# EL INSTITUTO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1º de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial) con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuenta además con aportaciones directas de los gobiernos latinoamericanos y de otros organismos internacionales y privados. El objeto principal del Instituto es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones en diversos campos económicos y sociales. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y profundizando la acción iniciada por la CEPAL en materia de planificación merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos dedicado por completo al estudio y búsqueda de soluciones de los problemas que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

## ESTOS CUADERNOS

Con el nombre común de Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se inician diversas publicaciones, que abrigan en su conjunto un mismo propósito. Por el momento los cuadernos se compondrán de tres series distintas que declaran en su título la naturaleza de su contenido: apuntes de clase; anticipos de investigación, y manuales operativos.

Con la publicación de sus cuadernos el Instituto persigue informar a un público más amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse de tal modo que constituya invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual. Por ello, es indudable que la mejor manera de alcanzar esas metas es hacer comunicables algunas de las tareas del Instituto en sus etapas de formación. Se trata, pues, de trabajos o fragmentos de trabajos que no pretenden en modo alguno la plena madurez de forma o contenido y que, por consiguiente, en uno u otro plano han de ser modificados en su día de acuerdo en lo posible -y ese sería el ideal que pretenden alcanzar los cuadernos- con el consenso científico suscitado por el diálogo y la discusión.

Los apuntes de clase dicen por sí mismos lo que la serie significa: lecciones o fragmentos de lecciones que pueden ser útiles no sólo al becario de los cursos de capacitación del Instituto y al estudiante de otros centros de enseñanza, sino al interesado en determinadas cuestiones no obstante las insuficiencias que necesariamente lleva consigo la expresión académica. Los anticipos de investigación tratan de hacer viable el estado de esfuerzos de conocimiento en sus etapas iniciales y que, sin embargo, contienen ya en ciernes el horizonte de la investigación perseguida. Los manuales operativos se conciben como instrumentos de trabajo que faciliten la acción de los organismos gubernamentales, y en general de los especialistas en ese campo, en tareas prácticas de la planificación muchas veces de carácter urgente.

En consecuencia, se presenta estos cuadernos al público con una conciencia crítica de todas sus limitaciones por ver precisamente en ella el mejor estímulo para la tarea que el Instituto tiene por delante.