

ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

3

La Industrialización  
de América Latina  
y la Cooperación  
Internacional



NACIONES UNIDAS

**ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL**

**La Industrialización  
de América Latina  
y la Cooperación  
Internacional**



**NACIONES UNIDAS**

**SANTIAGO DE CHILE, 1981**

**E/CEPAL/G.1140**

**Mayo de 1981**

## INDICE

	<u>Página</u>
Nota .....	1
Introducción .....	3
<b>ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL</b>	
LATINOAMERICANO .....	7
INTRODUCCION .....	7
<b>I. AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA INDUSTRIA Y EL</b>	
<b>COMERCIO DE MANUFACTURAS DEL MUNDO .....</b>	
1. Aspectos generales .....	11
2. Tendencias de largo plazo de la producción mundial y del comercio internacional de manufacturas .....	12
3. Distribución y estructura de la industria mundial .....	15
4. Comercio mundial de manufacturas .....	22
<b>II. EVOLUCION DEL SECTOR MANUFACTURERO EN LOS ULTIMOS</b>	
<b>DECENIOS .....</b>	
1. Marco general .....	37
2. Tres etapas diferenciadas .....	39
3. Análisis global de largo plazo .....	45
4. Cambios en la estructura de la producción industrial .....	51
5. Los agentes productivos de la industrialización .....	59
<b>III. DESARROLLO INDUSTRIAL Y COMERCIO DE MANUFACTURAS ..</b>	
1. Características generales del comercio de manufacturas de América Latina y el Caribe ....	77
2. Posición de los países en el comercio de manufacturas de la región .....	92
<b>IV. LA INDUSTRIALIZACION HACIA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO</b>	
1. Síntesis del análisis y marco general de referencia .....	107
2. Orientaciones básicas de la política industrial oficial .....	111
3. Pautas industriales en una perspectiva más dilatada .....	124
4. Apreciaciones cuantitativas de largo plazo ....	133
<b>LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL</b>	
<b>EN AMERICA LATINA .....</b>	
I. LAS PAUTAS PARA LA INDUSTRIALIZACION .....	139
<b>II. AMERICA LATINA Y LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA</b>	
<b>LA INDUSTRIALIZACION .....</b>	
1. Aspectos generales .....	143
2. Las necesidades de cooperación .....	144
<b>III. ASPECTOS INSTITUCIONALES .....</b>	
	169

## Nota

En esta publicación se recogen dos documentos, E/CEPAL/Conf.69/L.2/Corr.1 y E/CEPAL/Conf.69/L.3, preparados para la Segunda Conferencia Latinoamericana de Industrialización celebrada en Cali, Colombia del 10 al 14 de septiembre de 1979. Dicha conferencia fue convocada en virtud de un mandato recibido por la Secretaría de la CEPAL con "vistas a la adopción de posiciones comunes de la región" para la Tercera Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) que se celebraría en Nueva Delhi del 21 de enero al 8 de febrero de 1980.

A los propósitos contemplados en el referido mandato se agregaron otros no menos importantes motivados por el hecho de que ese evento se realizaba casi al término del decenio de los 70, lo que constituía una circunstancia propicia para hacer una evaluación y un examen retrospectivo del proceso de industrialización latinoamericano y plantear algunas interrogantes e hipótesis respecto de las oportunidades y problemas que se vislumbran para la región en el horizonte de los años ochenta. Este ejercicio resultaba asimismo oportuno teniendo presente otro mandato recibido por la Secretaría de la CEPAL en virtud del cual se le asignaba, entre otras responsabilidades la preparación de "un programa de acción regional destinado a instrumentar la aplicación de la Estrategia del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo que adopte la Asamblea General, por lo que respecta a los países de América Latina".

La preparación de estos documentos, que se recogen en la presente publicación debían de cumplir por lo tanto con una doble finalidad: proporcionar a los gobiernos los antecedentes que les permitiera fijar la posición regional frente al encuentro mundial y, a la vez, establecer en el orden interno, las pautas y el papel que América Latina le asigna a su propia industria en los esfuerzos para alcanzar las aspiraciones en materia de desarrollo económico y social.

En el primer documento, Análisis y perspectivas del Desarrollo Industrial Latinoamericano se individualizan y se examinan los aspectos más destacados del proceso de industrialización que han ido configurando los avances y los problemas, como asimismo, la potencialidad que hoy presenta el sector manufacturero latinoamericano, tanto en el plano regional como en el de los países. Se examinan también, algunas alternativas en cuanto a la evolución del sector en el mediano y el largo plazo.

El segundo documento Cooperación internacional para el desarrollo industrial de América Latina centra la atención como su título lo señala, en el papel de la cooperación internacional en todos sus aspectos - subregional, regional, interregional y mundial - como un elemento fundamental para complementar y apoyar las acciones que deberán emprender internamente los países latinoamericanos para impulsar su proceso de industrialización. En este sentido, se recogen y se analizan en este documento los planteamientos que los países de la región han expresado en diversos foros internacionales y se adelantan algunas consideraciones en determinadas esferas respecto de las cuales se estima como prioritaria la acción de la cooperación internacional que la región debe recibir en materias industriales.

## Introducción

En un examen retrospectivo de lo acontecido en la región en los tres últimos decenios cabe, como primera constatación, destacar que en el crecimiento de la economía latinoamericana, la industria ha tenido un rol importante de impulsión y sus avances han sido realmente significativos. Como sector dinámico, la industria creció a un ritmo superior al de los demás sectores de la economía, consecuentemente con la alta elasticidad de la demanda de manufacturas y en gran parte, como resultado del patrón industrialista adoptado por los países de la región. Sin embargo, no es menos evidente que el proceso de industrialización acusa una marcada influencia de factores externos, en un esquema de creciente vinculación con la economía mundial.

En este sentido, las pautas a las cuales ha tendido a ajustarse el desarrollo manufacturero de la región no son ajenas a las tendencias y modificaciones que han experimentado la industria mundial y el comercio internacional de manufacturas, y por cierto también, en un contexto más amplio, los acontecimientos políticos y económicos mundiales. Junto, entonces, con los factores de índole interna, los condicionantes derivados del relacionamiento externo han contribuido a configurar el ambiente industrial que ofrece hoy América Latina y, en buena medida también, el marco en que se inscriben sus perspectivas.

Por lo que hace al relacionamiento externo, las pautas que ha marcado el contexto internacional constituyen un elemento significativo para interpretar el proceso de industrialización. Cabe señalar de manera particular, lo referente a los aspectos tecnológicos y a las tendencias del consumo de manufacturas. Es un hecho conocido que el desarrollo industrial latinoamericano se ha llevado a cabo en gran medida, asimilando la tecnología generada en los centros, proceso que ha sido acompañado por las modalidades del consumo que han tendido a seguir las pautas prevalecientes en los centros, sobre todo por lo que hace a los estratos medios y altos de la población. La asociación de estos dos elementos exógenos ha influido sobre la estructura de la producción manufacturera regional, que ha tendido a asemejarse a la de los países avanzados. Sin embargo, la situación alcanzada es diferente, por cuanto en la región se han encontrado dificultades en los rubros más complejos, principalmente en ciertos bienes intermedios y sobre todo de capital, donde se presentan rezagos o brechas, que han dado lugar a caracterizar el proceso como de "desarrollo industrial disparejo".

Paralelamente, el comercio externo de manufacturas resulta altamente dependiente de las economías desarrolladas de mercado sobre todo por el lado de las importaciones, con importantes desequilibrios tanto en términos de volumen como de estructura. En este aspecto, es particularmente notorio, no obstante destacados progresos, el hecho de que las importaciones de manufacturas son alrededor de 8 veces superiores a las exportaciones y que en la estructura de las primeras predominan los productos metalmeccánicos, en circunstancias de que los productos de las industrias tradicionales mantienen una elevada ponderación dentro de las segundas. Esta asimetría del intercambio manufacturero latinoamericano se proyecta negativamente al resto de la economía, por la dificultad para solventar ese desequilibrio mediante la exportación de productos primarios.

Las ventajas comparativas generadas por el proceso de industrialización latinoamericano han encontrado dificultades para expresarse en el comercio, dadas las tendencias proteccionistas, respecto a la periferia, de las economías desarrolladas de mercado, y el bajo coeficiente de importaciones de las economías centralmente planificadas. Con todo, en la región se manifiesta una internacionalización creciente de la economía y la industria, con referencia al comercio, las corrientes financieras, los flujos tecnológicos y la operación de las empresas transnacionales.

El efecto y la respuesta a los condicionantes externos han sido, por cierto, muy diferentes en el plano de los países, conforme las características y las aptitudes internas de cada uno de ellos, lo que contribuye a explicar las notables diferencias en las pautas y grados de desarrollo industrial.

Son esas aptitudes, sin embargo, las que - más que los factores externos - contribuyen a explicar las características que definen el proceso de industrialización latinoamericano y las respectivas diferencias entre países. Las mismas, entre otras cosas, se vinculan con la dotación de recursos naturales, el tamaño de los mercados, la localización geográfica, el nivel de desarrollo previamente alcanzado, el grado de apertura externa de la economía, las pautas y la estabilidad sociopolítica, y la disposición para definir y ejecutar estrategias y políticas de desarrollo industrial.

El presente examen del proceso de industrialización de América Latina, tanto en lo que se refiere a los aspectos de orden interno como a sus vinculaciones externas, en el contexto de la evolución de la industria mundial, se ha realizado dentro del largo plazo de los últimos 25 o 30 años, con el propósito de destacar y en cierta medida reafirmar, por una parte, los principales hechos y tendencias que han estado presentes y que han sido dominantes en la evolución del sector manufacturero, y por otra, encontrar en las diferentes etapas en que se ha ido verificando el proceso los elementos que permitan dar alguna respuesta a las interrogantes que hoy plantea el

desarrollo industrial de la región. A pesar de la presencia de situaciones coyunturales y, en particular, de las desconcertantes e inciertas condiciones que caracterizan actualmente la economía mundial, como asimismo, de las situaciones particulares de los países, resulta evidente la validez de ciertos principios básicos, según los cuales permanecen vigentes los conceptos que conceden a la industrialización un papel protagónico como motor, y una de las bases del desarrollo. De esta manera, las constataciones y conclusiones del análisis no pretenden responder a problemas de coyunturas o de corto plazo. Más bien, se ubican en las orientaciones y las pautas predominantes, dentro de esquemas de mayor permanencia y continuidad.

# ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL LATINOAMERICANO

## INTRODUCCION

El presente documento ha sido preparado para su consideración por la Conferencia Latinoamericana de Industrialización en atención al mandato recibido por la secretaría de la CEPAL para convocar dicha conferencia. En efecto, en el decimoséptimo período de sesiones (Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977), se pidió a la secretaría de la CEPAL que convocara a una Conferencia Latinoamericana de Industrialización "con vistas a la adopción de posiciones comunes de la región" para la Tercera Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) que se celebrará en Nueva Delhi del 21 de enero al 8 de febrero de 1980. Igualmente, se solicitó a la secretaría que para esta Conferencia preparara un documento que comprenda un análisis interpretativo del proceso de industrialización de América Latina.

A los propósitos contemplados en la referida resolución cabría agregar ahora otros no menos importantes que derivan de las posibilidades de hacer una evaluación de ese proceso, dado el momento en que esta reunión tendrá lugar y de los nuevos mandatos recibidos por la secretaría en el decimoctavo período de sesiones celebrado recientemente en La Paz (18 al 26 de abril de 1979). El hecho que este evento se realice casi al término del presente decenio constituye una circunstancia propicia para hacer una evaluación y un examen retrospectivo del proceso de industrialización latinoamericano y plantear algunas interrogantes e hipótesis respecto de las oportunidades y problemas que se vislumbran para la región en el horizonte de los años ochenta. Esto resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que en estos momentos se están definiendo las bases de la estrategia internacional del desarrollo para el próximo decenio y en cuya formulación le cabría a los países latinoamericanos desempeñar un activo papel.

A su vez, la secretaría de la CEPAL recibió en su último período de sesiones un mandato <sup>1/</sup> en virtud del cual se le asignó, entre otras responsabilidades, la preparación de "un programa de acción regional destinado a instrumentar la aplicación de la Estrategia del Tercer Decenio de las Naciones

---

<sup>1/</sup> Resolución 386 (XVIII).

Unidas para el Desarrollo que adopte la Asamblea General, por lo que respecta a los países de América Latina". Está de más destacar que en este ejercicio los aspectos relativos al sector industrial en cuanto a la formulación de los objetivos básicos y la orientación de las estrategias y políticas correspondientes, deberán tener una atención prioritaria.

Se considera, por lo tanto, que este documento y muy en particular la Conferencia Latinoamericana de Industrialización, han de cumplir con esta doble finalidad: proporcionar a los gobiernos los antecedentes que les permitan fijar la posición regional frente al encuentro mundial y a la vez, establecer en el orden interno, las pautas y el papel que América Latina le asigna a su propia industria en los esfuerzos para alcanzar las aspiraciones en materia de desarrollo económico y social.

En este sentido y teniendo presente estos objetivos, se individualizan y se examinan en este documento los aspectos más destacados del proceso de industrialización, que han ido configurando los avances y los problemas, como asimismo, la potencialidad que hoy presenta el sector manufacturero latinoamericano, tanto en el plano regional, como en el de los países.

La decidida relación que existe entre el desarrollo industrial de la región con los acontecimientos y la evolución de la economía internacional es un hecho que ha marcado e influido significativamente en las distintas etapas seguidas por la industrialización latinoamericana y consecuentemente tiene en este análisis un papel destacado. Las tendencias y los cambios ocurridos en la industria mundial no sólo proporcionan elementos importantes para la interpretación de algunas características básicas que distinguen al sector industrial de América Latina sino también constituyen un valioso antecedente para la individualización de ciertos condicionantes que pesarán, tanto en el actual proceso de industrialización como en su proyección futura y en las modalidades de inserción externa de la región.

A este respecto, es particularmente notorio en el plano internacional, la vinculación cada vez más estrecha que hay entre el desarrollo industrial y el comercio de manufacturas, tanto en función de la dinámica del proceso, como de las estructuras productivas y del papel creciente y dominante de las ramas que hacen uso intensivo de la tecnología, dadas las modalidades del intercambio.

El examen del proceso de industrialización de América Latina, en lo que se refiere a los aspectos de orden interno como a sus vinculaciones externas, en el contexto de la evolución de la industria mundial, se ha realizado en el contexto de los últimos 25 o 30 años, con el propósito de destacar y en cierta medida reafirmar, por una parte, los principales hechos y tendencias que han estado presentes y han predominado en la evolución del sector manufacturero, y por otra, encontrar en

las diferentes etapas que ha seguido el proceso los elementos que permitan dar algunas respuestas a las interrogantes que plantea hoy el desarrollo industrial de la región. Pese a la presencia de situaciones coyunturales y en particular, a las desconcertantes e inciertas condiciones que caracterizan actualmente a la economía mundial como asimismo situaciones particulares de los países, resulta evidente la validez de ciertos principios básicos, según los cuales siguen vigentes los conceptos que conceden a la industrialización un papel protagónico como motor, y una de las bases del desarrollo. De esta manera, las constataciones y conclusiones del análisis no pretenden responder a problemas de coyuntura o de corto plazo. Más bien, se ubican en las orientaciones y las pautas predominantes, dentro de esquemas de mayor permanencia y continuidad.

## I. AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO DE MANUFACTURAS DEL MUNDO

### 1. Aspectos generales

Es difícil comprender varias características básicas de la industrialización si el análisis se restringe al ámbito de los países de América Latina y el Caribe. Es así porque las relaciones externas en sus vertientes económicas, socioculturales y muchas veces políticas, han influido sobre ciertas pautas a las cuales tiende a ajustarse el desarrollo manufacturero de la región. Basta señalar, de momento, las referentes a los aspectos tecnológicos y a las tendencias del consumo de productos industriales, que asociadas contribuyen - o aspiran - a configurar una estructura del sector semejante a la de los centros o de las economías avanzadas en general.

El asunto va mucho más allá, pues desde hace tiempo el desarrollo industrial se ha vinculado a sucesos mundiales, en especial a los que ocurren en las economías desarrolladas de mercado, con las cuales las relaciones han sido más intensas. Al efecto, conviene recordar, a modo de ejemplo, dos hechos, uno antiguo y otro reciente. El primero corresponde al deterioro de la posición exportadora primaria de la región, cuando la demanda debilitada de los centros restringió las posibilidades de conservar la dinámica del desarrollo hacia fuera y de usufructuar del progreso técnico por la sola vía del comercio exterior. El segundo, se configura en el auge de la economía mundial, que incide positivamente sobre la expansión económica e industrial de la región, así como en el crecimiento notable de las exportaciones de manufacturas. Ese auge llegó a su fin en 1973/1974 y habida cuenta del problema petrolero, en seguida se tradujo en disminución del dinamismo regional, y por cierto de la industria. Al mismo tiempo y a pesar de tendencias recuperacionistas posteriores, el porvenir de las economías centrales crea incertidumbres para la región, como las vinculadas a las exportaciones manufactureras hacia mercados que tienden a incrementar el proteccionismo.

Por su parte, la mayoría de los estudios recientes 2/ sobre el futuro económico e industrial de la región, lo ligan a la diversificación e incremento de las exportaciones, otorgándole responsabilidad resaltante precisamente a las manufacturas.

---

2/ Véase por ejemplo, CEPAL, Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina, E/CEPAL/1076 abril de 1979.

Ese futuro económico e industrial se vincula, por lo demás, en el ámbito de las negociaciones internacionales, al establecimiento de un nuevo orden económico, según el cual los países en desarrollo recibirían un trato más ecuánime en aspectos tales como los financieros, comerciales, tecnológicos y empresariales. En el marco de estas ideas, se establecieron entre otras cosas, las metas de la Declaración y Plan de Acción de Lima,<sup>3/</sup> cuya aspiración es que los países en desarrollo y América Latina en particular incrementen rápidamente su peso relativo en la producción manufacturera mundial.

Por tales razones, y aparte los notables cambios en la economía y la industria del mundo y de la creciente interdependencia de las economías conviene detenerse, aunque sea esquemáticamente, en la revisión de las características más sobresalientes del desarrollo industrial mundial y del comercio internacional de manufacturas, destacando en ambos casos, la posición de América Latina y el Caribe.

## 2. Tendencias de largo plazo de la producción mundial y del comercio internacional de manufacturas

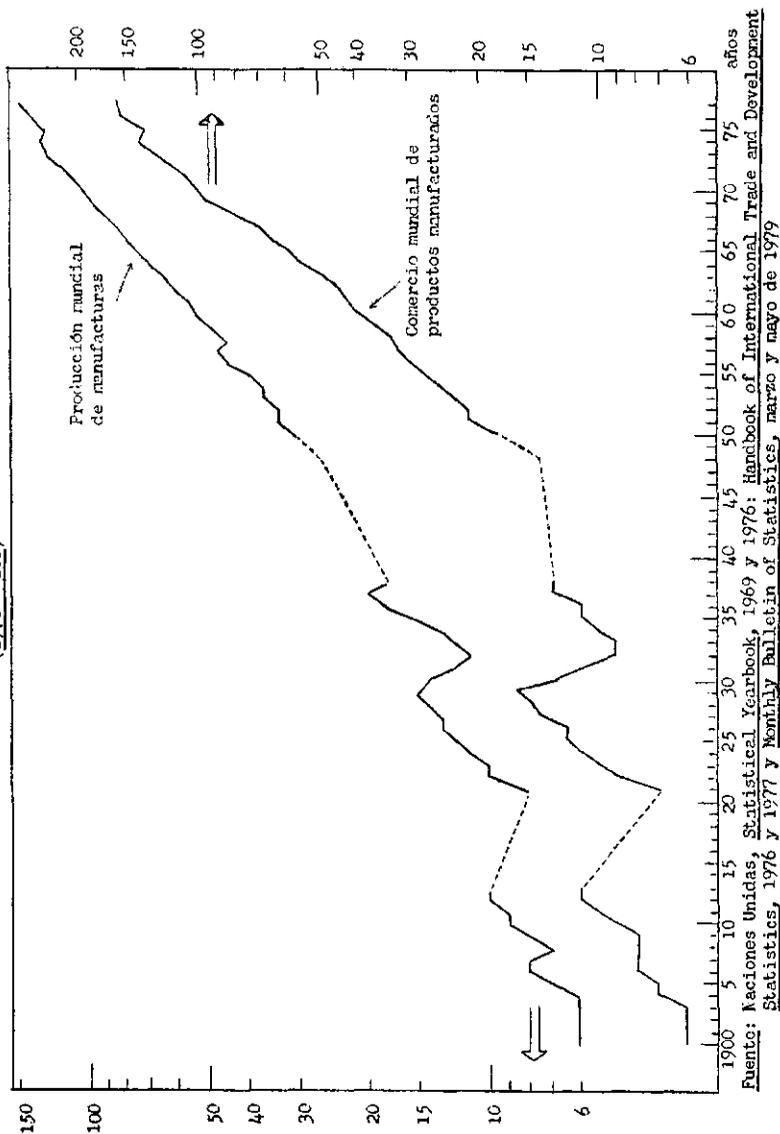
A partir de mediados del presente siglo las pautas mundiales de crecimiento de la producción de manufacturas y del comercio internacional de estos bienes han experimentado cambios significativos en diversos órdenes.

Si bien durante la primera mitad del siglo los indicadores de la evolución de la producción mundial y del comercio internacional de manufacturas mostraron tendencias ascendentes de largo plazo, presentaron asimismo grandes fluctuaciones e incluso cambios de signo, por los efectos derivados principalmente de la primera guerra mundial, la gran crisis y la segunda guerra. Posteriormente, el comportamiento de tales indicadores se hizo notablemente más regular, como consecuencia de la mayor capacidad para controlar o circunscribir los conflictos políticos y bélicos; del uso por parte de los gobiernos de un instrumental económico más refinado y de sistemas de negociación más amplios y completos para hacer frente a los desquiciamientos económicos internos y externos; y también, en alguna medida, de la aplicación de políticas deliberadas de desarrollo e industrialización en buena parte del mundo. Es así como las crisis de principios de los años cincuenta y setenta se mostraron menos severas y geográficamente más limitadas que las ocurridas en décadas anteriores. (Véase el gráfico 1.)

---

<sup>3/</sup> Segunda Conferencia General de la ONUDI, Lima marzo de 1975.

Gráfico 1  
 INDICES DE PRODUCCION Y COMERCIO MUNDIAL DE MANUFACTURAS  
 (1970 = 100)



Fuente: Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1969 y 1976; Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976 y 1977 y Monthly Bulletin of Statistics, marzo y mayo de 1979

Otros cambios significativos, que se aprecian a partir de mediados del siglo, corresponden a la marcada aceleración del crecimiento, tanto de la producción como del comercio de manufacturas y, lo que es también importante, a la inversión de la correlación que existía, hasta esa fecha, entre el crecimiento de la producción y la expansión del comercio internacional de estos bienes, al adquirir esta última un dinamismo notablemente mayor que el de la producción.

Durante la primera mitad del siglo, la producción y el comercio de manufacturas crecieron según tasas anuales medias del orden de 2.8 y 1.7%, respectivamente. Después, en el período comprendido entre 1950 y 1975, los ritmos respectivos fueron 6.1 y 8.8%. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

MUNDO: CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO DE MANUFACTURAS,  
1900-1950 Y 1950-1975

	1900-1950	1950-1975
1. Ritmo medio de crecimiento (% anual) a/		
Producción de manufacturas	2.8	6.1
Comercio de manufacturas	1.7	8.8
2. Elasticidad-producción manufacturera del comercio de manufacturas b/	0.64	1.41
	1900	1950
		1975
3. Comercio de manufacturas como proporción del producto interno bruto industrial (%) c/	22.4	13.7
		25.7
4. Las manufacturas en el comercio total (%) d/		43.7
		60.4
Las manufacturas en el comercio total, excluidos los combustibles (%)		48.5
		76.0
5. Composición del comercio de manufacturas (%) d/		1955
		1975
Total manufacturas	100.0	100.0
Metales e/	17.4	12.4
Productos químicos f/	10.3	11.8
Maquinaria y material de transporte g/	36.9	47.1
Otros h/	35.4	28.8

Fuentes: CEPAL sobre la base de las siguientes publicaciones de las Naciones Unidas: Statistical Yearbook, 1969 y 1976; Yearbook of National Accounts Statistics, 1975; Monthly Bulletin of Statistics, varios números y Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976 y 1977 de la UNCTAD.

a/ Sobre la base de los índices anuales del cuántum de la producción manufacturera (PM) y del comercio (CM).

b/ Regresión:  $\log CM = a + e \log PM$  (e = elasticidad).

c/ Sobre la base de los valores del comercio y el producto interno bruto industrial de 1970 (en dólares) y los índices respectivos de comercio y producción. El producto interno bruto industrial es a precios de mercado (CIU, Rev.2, división 3) y el comercio de manufacturas a precio fob (CUCI, secciones 5, 6, 7 y 8).

d/ A valores corrientes.

e/ Hierro y acero (CUCI, cap. 67) y metales no ferrosos (CUCI, cap. 68). En los análisis posteriores se excluyen del comercio de manufacturas los metales no ferrosos. En este cuadro tuvieron que incluirse con el objeto de resguardar la homogeneidad con los índices disponibles sobre expansión del intercambio mundial de productos industriales en el largo plazo.

f/ CUCI, sección 5.

g/ CUCI, sección 7.

h/ Otras manufacturas (CUCI, secciones 6 y 8, excluidos los capítulos 67 y 68)

La aceleración del crecimiento de la producción manufacturera se explica por la gravitación de diversos factores. Entre ellos sobresalen las políticas fuertemente industrialistas aplicadas en diversos países y regiones, principalmente en aquellos de economía centralmente planificada, el Japón y numerosos países en desarrollo. Por cierto, han influido los incrementos del ingreso de las personas en casi todos los países y la dinámica de la demanda de productos industriales que se asocia a esos incrementos, a cuyos efectos se suman la creciente capacidad de producción masiva, que pone las manufacturas al alcance de contingentes cada vez más amplios de población, y las rápidas innovaciones tecnológicas en el diseño y calidad de los productos y en los procesos de producción.

A los esfuerzos científico-técnicos se les atribuye asimismo un papel sobresaliente en el veloz crecimiento del comercio mundial de manufacturas verificado después de la segunda guerra, puesto que el progreso técnico se difunde, entre otras cosas, mediante el intercambio de los productos industriales que lo incorporan.

En cierta forma puede decirse que a partir de mediados del siglo se desarrolla un proceso de internacionalización de la economía mundial, que comprende un creciente grado de "apertura" de la industria, evidenciado por la rápida expansión del comercio manufacturero, superior al ritmo de crecimiento de la producción respectiva.

En el examen de ese proceso, conviene considerar ciertos hechos importantes en cuanto al comercio, algunos de los cuales se analizan más adelante. En primer lugar, la mencionada apertura se verifica principalmente entre las economías desarrolladas de mercado, entre las cuales el grado de simetría del comercio es casi siempre alto, dado que generalmente intercambian productos de semejante nivel tecnológico y valor social. Segundo, que responde, en cierta medida, a estrategias explícitas llevadas a la práctica mediante la aplicación de políticas de concertación y regulación, la formación y funcionamiento de esquemas de integración y libre comercio, y el establecimiento de las ruedas de negociaciones en el seno del GATT. Por último, corresponde precisar que el comercio que más crece es el de las manufacturas más avanzadas tecnológicamente, como las de maquinaria y material de transporte; las demás, salvo las químicas, han perdido ponderación en el comercio de estos bienes. Además, debe recordarse que la importancia relativa de las materias primas y los alimentos en el comercio internacional se ha deteriorado mucho. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

### 3. Distribución y estructura de la industria mundial

#### a) Cambios en la distribución geográfica

El crecimiento de la industria mundial y del comercio internacional de manufacturas ha sido acompañado de grandes modificaciones en la ponderación económica e industrial de las distintas regiones del mundo.

Los principales cambios se han producido entre las regiones o países desarrollados: Norteamérica (Canadá y Estados Unidos) y Europa Occidental que han alcanzado altos niveles de desarrollo han perdido peso económico e industrial relativo y Norteamérica, incluso, en su posición por habitante.<sup>4/</sup> Lo contrario ocurrió con Europa Oriental y el Japón, cuyas ponderaciones económicas e industriales han subido notablemente, tanto en términos globales como por habitante, en coincidencia con las estrategias marcadamente industrialistas seguidas en esos países. (Véase el cuadro 2.)

Por otra parte, dado el veloz crecimiento demográfico, los avances relativos logrados por los países en desarrollo se ven disminuidos si se consideran los valores por habitante. En el caso de América Latina y el Caribe, la participación de la región en el producto industrial subió de 3.9 a 4.8% entre 1950 y 1977, en cambio disminuyó, aunque ligeramente, su posición relativa por habitante, del 46 al 45% del promedio mundial. (Véase nuevamente el cuadro 2.)<sup>5/</sup>

Sin embargo, si el análisis se restringe al mundo occidental, donde se insertan en mayor grado las economías latinoamericanas, puede apreciarse que la industria de la región acrecentó su importancia relativa del 4.7 al 8.4% y el producto industrial por habitante del 18 al 23% del promedio occidental.

---

<sup>4/</sup> Conviene considerar que la industria tiende a cambiar su íntima naturaleza, a raíz de los crecientes insumos científicos y tecnológicos. Tan así es que se están calificando cada vez con mayor frecuencia los cómputos estadísticos tradicionales en consideración a esos insumos y determinados servicios industriales que no miden, al menos enteramente, las estadísticas convencionales, las cuales fundamentalmente están compuestas de indicadores de resultados materiales y de ingresos generados en las actividades de producción física. Asimismo, están implícitos problemas relacionados con la calidad, tipos de productos y eficiencia, cuyos progresos pueden escaparse o subestimarse en los cómputos corrientes.

<sup>5/</sup> En términos absolutos, el producto industrial por habitante en América Latina subió 2.75 veces, de 64 dólares a 176 dólares, a precios de 1970, frente a un aumento de la cifra mundial de 2.81 veces, de 139 dólares a 390 dólares entre 1950 y 1977. Téngase en cuenta que las cifras latinoamericanas y del Caribe se obtuvieron, para los efectos de este capítulo y por razones de homogeneidad, de los anuarios estadísticos y boletines mensuales de las Naciones Unidas, razón por la cual no son enteramente comparables con resultados de análisis basados en elaboraciones de la CEPAL, debido esencialmente a los tipos de cambio empleados.

## MUNDO Y REGIONES: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION DEL PRODUCTO GLOBAL Y EL INDUSTRIAL, 1950-1977

Región	Producto interno bruto a precios de mercado (sobre valores en dólares a precios de 1970)											
	Población (porcentaje)			Global (porcentajes)			Industrial			Per habitante (Índice: Mundo = 100)		
	1950	1977	1950	1977	1950	1977	1950	1977	1950	1977	1950	1977
Mundo a/	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100
Norteamérica (Estados Unidos y Canadá)	8.6	7.5	45.1	32.3	49.4	27.4	51.2	427	571	363		
Europa occidental b/	14.8	10.8	25.6	22.5	30.4	25.0	175	206	205	252		
Europa oriental c/ y la Unión Soviética	14.8	12.2	12.1	22.9	10.2	29.3	82	188	69	245		
Japón	4.4	3.6	2.6	6.9	1.4	7.3	60	194	31	204		
Otros países desarrollados d/	1.5	1.5	2.2	1.9	1.9	1.6	142	130	124	104		
América Latina y el Caribe	8.5	10.6	5.1	5.9	3.9	4.8	59	55	46	45		
África (excluida África del Sur)	10.7	12.4	2.1	2.0	0.7	0.8	19	16	6	7		
Asia (excluidos Israel y Japón)	56.7	41.4	5.2	5.8	2.1	5.3	14	14	6	8		

Fuente: CEPAL, según antecedentes de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas, especialmente el Monthly Bulletin of Statistics y el Statistical Yearbook.

a/ Excluidos China, Corea del Norte, Mongolia y la ex República Democrática de Viet-Nam.

b/ Todos los países de la CEE y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), España, Grecia y Malta.

c/ Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana (RDA), Rumania y Yugoslavia.

d/ África del Sur, Australia, Israel y Nueva Zelandia.

Por cierto, las modificaciones en la distribución geográfica de las diferentes industrias del sector manufacturero han sido distintas, tanto por su magnitud como por sus causas y también, en cierto modo, por sus orientaciones. Puede efectuarse un análisis global separando las industrias ligeras y pesadas. (Véase el cuadro 3.)

Hacia 1955, las industrias ligeras, mayormente productoras directas o indirectas de bienes de consumo (en gran proporción no duraderos) estaban concentradas principalmente en Norteamérica y Europa Occidental (37% y 32% del total mundial, respectivamente). La producción de Europa Oriental representaba el 16 % y la del resto del mundo el 15 %. Hacia 1977, se aprecia un cambio notable, ya que Norteamérica, Europa Occidental y Europa Oriental muestran una participación similar en la producción de estos bienes.

Por su parte, las industrias pesadas, que estaban muy concentradas en 1955 (Norteamérica, 52 %; Europa Occidental, 30%), tendieron a redistribuirse rápidamente, hasta que en 1977 se situaron en una pauta geográfica parecida a la de las industrias ligeras, salvo en las regiones menos adelantadas, las que mantienen una participación pequeña pese a que la duplicaron durante el período 1955-1977.

Cuadro 3

MUNDO: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y DE LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y PESADAS, SEGUN REGIONES, 1955-1977 a/

(Porcentajes sobre producto interno bruto)

Región	Industria manufacturera		Industrias ligeras b/		Industrias pesadas c/	
	1955	1977	1955	1977	1955	1977
<b>Mundo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Norteamérica (Estados Unidos y Canadá)	45	27	37	26	52	27
Europa occidental e/	30	25	32	28	30	24
Europa oriental y la Unión Soviética	14	30	16	26	12	32
Japón	2	7	2	6	1	9
Otros países desarrollados g/	2	2	...	...	...	...
América Latina y el Caribe	4	5	6	6	2	4
África (excluida África del Sur)	1	1	...	...	...	...
Asia (excluidos Israel y Japón)	2	3	4	5	1	2

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas, especialmente el Monthly Bulletin of Statistics y el Statistical Yearbook.

a/ En este caso, se toma como base 1955, porque para 1950 no se encontraron suficientes informaciones.

b/ Industrias ligeras (según definición de Naciones Unidas, Statistical Yearbook) comprende: alimentos, bebidas y tabaco, CIU Rev. 2, división 31; textiles, vestuario y cuero (división 32); madera y muebles (división 33); imprentas editoriales e industrias conexas (agrupación 342; productos de caucho (agrupación 355) y de plástico (agrupación 356); y otras industrias manufactureras (división 39).

c/ Industrias pesadas (según definición de Naciones Unidas, Statistical Yearbook) incluye: papel (agrupación 341); productos químicos y derivados del petróleo y del carbón (agrupación 351 a 354); productos de minerales no metálicos (división 36); metálicos básicos (división 37); y productos metálicos, maquinaria y equipo (división 38).

d/ Excluidos China, Corea del Norte, Mongolia y la ex República Democrática de Viet-Nam.

e/ Todos los países de la CEE y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), España, Grecia y Malta.

f/ Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana (RDA), Rumania y Yugoslavia.

g/ África del Sur, Australia, Israel y Nueva Zelandia.

Esa pauta y sus tendencias están determinadas, en alta medida, por las industrias más dinámicas: químicas con derivados del petróleo y productos metálicos, maquinaria y equipo cuya ponderación conjunta, dentro de las industrias pesadas del mundo, se coloca en los alrededores del 80%.<sup>6/</sup>

El desarrollo de las industrias pesadas se vincula al perfeccionamiento de las interrelaciones tecnológicas de los procesos de producción y a su incidencia sobre las relaciones verticales de insumo-producto hacia adelante y hacia atrás (incluidos los bienes de capital) y por lo tanto, tiene relevancia para la capacidad dinámica del sector manufacturero. Por esto, se las suele considerar estratégicas y generalmente motivan especiales esfuerzos de la política de desarrollo. Asimismo, en tales industrias, sobre todo las químicas y las de fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo se introducen con rapidez importantes innovaciones tecnológicas, y sus productos participan en las corrientes más dinámicas del comercio internacional.

Esas características explican, aparte de las influencias del crecimiento económico disparado entre las regiones del mundo, el notable cambio en la distribución de las industrias pesadas en su conjunto, teniendo en cuenta, por cierto, las estrategias altamente industrialistas de Europa Oriental y el Japón, y los esfuerzos en la misma dirección de las regiones en desarrollo.

Otro hecho sobre el que cabe llamar la atención es que, de modo general, la mayor expansión económica de las diversas regiones del mundo ha estado ligada a procesos de industrialización <sup>7/</sup> más rápidos. (Véase el cuadro 4.) Las salvedades a esa correlación se manifiestan en Africa y Asia en desarrollo, con crecimientos económicos moderados y pronunciados procesos de industrialización, aunque inscritos en bajos niveles de ingreso, coincidentes con una industria muy incipiente al comienzo del período analizado.

Con todo, si se separan los períodos 1950-1965 y 1965 en adelante, se encuentra que la dinámica industrial relativa tiende a perder fuerza. En efecto, el mundo en su conjunto rebaja el proceso de industrialización de 1.23, durante los primeros quince años, a 1.14 en el período siguiente.

---

<sup>6/</sup> Sobre la base de cifras de Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, agosto de 1977.

<sup>7/</sup> Crecimiento industrial más veloz que el global que se mide en forma aproximada por el cociente entre la tasa de crecimiento del producto de la industria manufacturera y la respectiva del producto interno bruto total de la economía. Toma la forma de una elasticidad-crecimiento de la industria con respecto al producto total (véase la nota 8 siguiente).

Cuadro 4  
MUNDO: PROCESO DE INDUSTRIALIZACION SEGUN REGIMES, 1950-1977

(En porcentajes)

Región	Crecimiento del producto interno bruto <sup>a/</sup> , acumulativo por año				Proceso de industriali- zación <sup>b/</sup>	Grado de industriali- zación <sup>c/</sup>	
	Total		Por habitante			1950	1977
	Global	Industrial	Global	Industrial			
Mundo <sup>d/</sup>	4.9	5.9	2.9	3.9	1.2	23	30
América (Estados Unidos y Canadá)	3.6	3.6	2.1	2.2	1.0	25	25
Europa occidental <sup>e/</sup>	4.3	5.2	3.6	4.4	1.2	27	34
Europa oriental <sup>f/</sup> y la Unión Soviética	7.3	10.2	6.1	8.9	1.4	19	39
Japón	8.6	12.7	7.5	11.4	1.5	12	32
Otros países desarrollados <sup>g/</sup>	4.5	5.2	2.5	3.2	1.2	20	24
América Latina	5.5	6.7	2.6	3.6	1.2	18	24
África (excluida África del Sur)	4.8	6.8	2.3	4.1	1.4	8	12
Asia (excluidos Israel y Japón)	5.3	7.8	2.7	5.1	1.5	9	17

Fuente: CEPAL, sobre la base de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas, principalmente el Monthly Bulletin of Statistics y el Statistical Yearbook.

a/ Producto interno bruto a precios de mercado, en dólares de 1970.

b/ Tasa de crecimiento del producto interno bruto industrial sobre la del global.

c/ Producto interno bruto industrial sobre el producto interno bruto global.

d/ Excluidas China, Corea del Norte, Mongolia y la ex República Democrática de Viet-Nam.

e/ Todos los países de la CEE y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), España, Grecia y Malta.

f/ Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática de Alemania (RDA), Rumanía y Yugoslavia.

g/ Excluidas China, Corea del Norte, Mongolia y la ex República Democrática de Viet-Nam.

El conjunto de economías desarrolladas de mercado tiende a "desindustrializarse" después de 1965, pues el respectivo coeficiente desciende de 1.20 a 0.93. Las economías en desarrollo siguen la tendencia rebajando el proceso de 1.42 a 1.25. Sólo las economías centralmente planificadas de Europa Oriental mantienen o incrementan su esquema industrializante, según procesos de industrialización superiores a 1.3 o cercanos a 1.4.8/ Estas cifras sugieren que, tal vez, estaría tendiendo a generalizarse un modelo menos industrialista, salvo en las economías centralmente planificadas, según lo indican las informaciones disponibles. Tal modelo se perfila acentuadamente desde mediados del decenio pasado, de manera que no

8/ CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, Statistical Yearbook y Monthly Bulletin of Statistics, varios números. El proceso de industrialización (p) se calcula por análisis de regresión (correlación entre el producto industrial (Pi) y el producto interno bruto total (Pt) de cada año) de acuerdo a la función  $\log Pi = \log A + p \log Pt$ .

sería fácilmente atribuible a situaciones coyunturales. Por este motivo, las diversas entidades que se vienen preocupando del futuro de la economía mundial, tienden a estimar un papel menos relevante para la industrialización, particularmente en las economías desarrolladas. Sin embargo, aunque las economías periféricas manifiestan en su conjunto una tendencia orientada en la misma dirección el proceso de industrialización todavía sería trascendente ya que el enorme mundo en desarrollo comprende vastas regiones y muchísimos países que están demasiado distantes del umbral industrial que habrían traspasado las economías maduras.

#### b) Cambios en la estructura del sector manufacturero

Naturalmente, esas grandes modificaciones en la pauta geográfica de la industria mundial están ligadas, también, a notables alteraciones en la estructura del sector manufacturero, sobre todo en las regiones cuya expansión económica y proceso de industrialización fue más veloz.

Los principales cambios tienden a verificarse en los mismos sentidos en casi todas las regiones. (Véase el cuadro 5.) Los tres hechos más significativos son la sustancial pérdida de peso relativo de las industrias de manufacturas de consumo no duraderas (A), el aumento notable de la ponderación del grupo fabricante de productos metálicos, maquinaria y equipo (E), y la dinámica generalizada de las industrias químicas (C). Estos hechos, que atañen al 70 y hasta el 85% del valor agregado industrial según las diversas regiones, configurarían una característica trascendental del proceso de industrialización mundial. Las demás industrias (B y D) muestran una evolución algo más errática (aunque, en el mundo en su conjunto, pierden ponderación), quizás más acomodada a circunstancias locales relacionadas, por ejemplo, con la dotación de recursos naturales, con estrategias particulares o con los esfuerzos tendientes a perfeccionar la estructura de producción por parte de las regiones en desarrollo.

Esas características del cambio estructural de la producción manufacturera, que son típicas del proceso de industrialización, al menos en el largo plazo, han sido reconocidas y medidas desde hace largo tiempo. Sus fundamentos se encuentran ligados al comportamiento de la demanda y a las innovaciones tecnológicas, elementos que se asocian, además, en sus efectos sobre el comercio internacional, cuyas corrientes más dinámicas son originadas por productos como los químicos y la maquinaria y material de transporte.

América Latina, por cierto, no escapa a las pautas generales, pues muestra un esfuerzo industrialista sobresaliente precisamente si se observa el desempeño de las industrias químicas y de productos metálicos, maquinaria y equipo. Sin embargo, aunque el sentido de los cambios estructurales del sector manufacturero latinoamericano es similar, a grandes rasgos, al que se verifica en las regiones y países avanzados,

Cuadro 5

MUNDO Y REGIONES: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1955 Y 1967  
(Porcentajes sobre el producto bruto industrial, a precios de 1970)

Región	Año	Industrias				
		A	B	C	D	E
Mundo	1955	30	16	10	10	34
	1977	22	13	14	7	43
Norteamérica (Estados Unidos y Canadá)	1955	22	17	9	10	42
	1977	19	15	16	6	44
CEE	1960	28	14	9	10	38
	1977	22	14	15	8	40
AELI	1960	27	24	8	8	33
	1977	22	22	12	7	36
Europa oriental y la Unión Soviética	1955	39	13	8	10	30
	1977	23	10	11	7	49
Japón	1955	35	26	13	8	18
	1977	19	10	15	10	46
América Latina y el Caribe	1955	56	14	13	5	12
	1977	34	12	20	8	26
Asia (excluidos Israel y Japón)	1955	71	8	11	3	7
	1977	54	11	10	5	20

Fuente: CEPAL, sobre la base de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas, especialmente el *Statistical Yearbook* y el *Monthly Bulletin of Statistics*.

Nota explicativa:

A : Alimentos, bebidas y tabaco (CIIU, Rev. 2, div. 31) textiles, vestuario, cuero y calzado (div. 32); diversas (div. 39).

B : Madera y muebles (div. 33); papel e imprentas (div. 34); productos minerales no metálicos (div. 35).

C : Productos químicos derivados del petróleo y del caucho (div. 35).

D : Metálicas básicas (div. 37).

E : Mecánicas (div. 38).

la naturaleza de los mismos es diferente. Mientras en estos últimos las causas predominantes radican en la demanda y el progreso técnico, en la región se suma y sobresa el perfeccionamiento de la estructura de producción, tanto en su sentido horizontal (gama de productos) como vertical (interrelaciones tecnológicas de los procesos de producción). Desde luego, la situación alcanzada es diferente, y puede destacarse, a este respecto, lo que se ha llamado el desarrollo industrial disparado, principalmente referido al rezago de la fabricación de manufacturas intermedias y sobre todo de capital.

#### 4. Comercio mundial de manufacturas

##### a) Industrialización y comercio de manufacturas

En párrafos precedentes se apuntó cómo, a partir de mediados del siglo, el comercio internacional de manufacturas adquirió regularidad y una dinámica que superó holgadamente el rápido crecimiento de la producción industrial. Sin embargo, la expansión del intercambio de tales bienes se verifica según diferentes ritmos y modalidades si se distinguen las diversas regiones del mundo.

Por consiguiente, se produce una redistribución geográfica relativa del comercio de manufacturas, pero menos acentuada que en la producción y a veces, de signo contrario o de dirección inversa, según se trate de las exportaciones o importaciones. De este modo, no se evidencian relaciones uniformes entre las modificaciones de la participación de cada región en el producto industrial del mundo y los respectivos cambios de posición en el comercio internacional de manufacturas (véase el cuadro 6). Tampoco se manifiesta una asociación generalizada entre los coeficientes de exportación e importación de esos bienes y las correspondientes situaciones industriales, salvo en lo que se refiere a las regiones en desarrollo, cuyos coeficientes de exportación de manufacturas son, sistemáticamente, bastante inferiores a los de importación. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 6  
MUNDO: DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO DE MANUFACTURAS,  
Y EXPANSIÓN INDUSTRIAL SEGUN REGIONES, 1955-1975

(En porcentajes)

Región	Distribución de la producción y el comercio de manufacturas						Expansión industrial (acumulación anual)
	Producción <i>a/</i>		Exportaciones <i>b/</i>		Importaciones <i>b/</i>		
	1955	1975	1955	1975	1955	1975	
Mundo <i>c/</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.6
América del Norte (Estados Unidos y Canadá)	44.9	26.0	24.4	17.0	15.4	14.7	2.8
Europa occidental <i>d/</i>	30.1	26.1	56.0	56.8	35.1	43.2	4.8
Europa oriental <i>e/</i> y la Unión Soviética	13.5	29.1	7.9	8.7	7.6	11.0	9.8
Japón	2.1	7.2	4.2	10.4	0.7	1.7	12.2
Otros países desarrollados <i>f/</i>	1.8	1.7	0.9	0.8	7.0	3.5	5.2
América Latina y el Caribe	4.8	6.1	0.8	1.3	13.0	7.2	6.9
África (excluida África del Sur)	0.7	0.8	0.6	0.3	8.6	6.0	6.8
Asia (excluidos Israel y Japón)	2.2	3.0	3.2	4.7	12.6	12.9	7.4

Fuentes: CEPAL, sobre la base de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas, especialmente el *Monthly Bulletin of Statistics* y el *Statistical Yearbook*. Para las exportaciones e importaciones, CEPAL sobre la base de informaciones de UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976-1977*.

*a/* Sobre la base del valor del producto interno bruto industrial, en dólares a precios de mercado de 1970.

*b/* Manufacturas: Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos). Valores FOB corrientes. Las cifras corresponden al comercio total de los países incluido el que se verifica entre los signatarios de acuerdos de integración y libre comercio.

*c/* Excluidos China y los demás países socialistas del Asia.

*d/* Todos los países de la CEE, Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), España, Grecia y Malta.

*e/* Países de economía centralmente planificada.

*f/* África del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

Cuadro 7

MUNDO Y REGIONES: COEFICIENTES DE EXPORTACION Y DE  
IMPORTACION DE MANUFACTURAS 1970 a/

Regiones	Exportación	Importación
Mundo	0.21	0.21
Norteamérica	0.13	0.12
Europa Occidental	0.40	0.32
Europa Oriental y la URSS	0.08	0.09
Japón	0.25	0.06
Otros países desarrollados	0.11	0.45
América Latina y el Caribe b/	{ 1955 0.02 { 1970 0.05 { 1975 0.07	0.59 0.33 0.36
Africa (excluida Africa del Sur)	0.13	1.27
Asia (excluido el Japón e Israel)	0.30	0.74

Fuente: CEPAL, sobre la base de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas, especialmente el Monthly Bulletin of Statistics y el Statistical Yearbook. Para exportaciones e importaciones, CEPAL, sobre la base de informaciones de UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics.

Para América Latina, el valor de las exportaciones e importaciones de 1955 y 1975 se deflaciona según índices de CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales.

- a/ Valor fob de las exportaciones o importaciones de manufacturas (CUCI, secciones 5, 6, 7 y 8, excluido el capítulo 68) sobre el producto bruto industrial a precios de mercado.
- b/ Coeficientes basados en los valores del producto bruto industrial y de las exportaciones e importaciones a precios de 1970.

Norteamérica, sobre todo si se consideran las estrechas vinculaciones entre los Estados Unidos y Canadá, constituye el mayor mercado unificado, que combina la más grande dimensión económica con el más alto producto por habitante. Además, se la reconoce como principal centro generador de tecnología. De esta manera, la escala para el desarrollo industrial moderno, la gran diversificación de la industria y el alto grado de autonomía técnica, contribuyen a explicar el menor realce de su intercambio externo en comparación con otras regiones.

Se constata igualmente que Norteamérica sufrió una marcada declinación relativa en el comercio mundial de manufacturas del lado de las exportaciones, aunque de menor importancia que la rebaja en la posición industrial, dado que se desenvuelve según un lento crecimiento económico e industrial. Alguna influencia habrían tenido, en esa declinación, los significativos procesos de industrialización de otras economías y el progreso tecnológico de las mismas, lo que a su vez, habría

incidido en cierta redistribución de las ventajas comparativas. Incluso, dentro de la periferia, el avance industrial, incluida la incorporación del progreso técnico y el proceso de aprendizaje, así como las remuneraciones inferiores de la mano de obra o ciertos recursos naturales, y también, con frecuencia, la formación de importantes unidades de capital (privado, público o extranjero) sitúan algunas ventajas, sobre todo en los países semindustrializados de América Latina y el Asia, que contribuyen a la reestructuración del comercio mundial de manufacturas.

Por su parte, los países de Europa Occidental, aunque de crecimiento industrial más bien moderado, mantienen o acrecientan altos índices de comercio de manufacturas, superavitario y muy abierto. El comercio recíproco de estos países es preponderante y se conforma en esquemas de integración, como la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) con motivos de variada naturaleza, entre los que figura la consolidación de escalas industriales. Además, también se ubican en los más altos niveles técnicos y generan y suministran tecnología, parte importante de la cual intercambian o transfieren incorporada en productos industriales.

Los países de Europa Oriental, de economías centralmente planificadas, se desenvuelven en un esquema diferente, pues en el conjunto coinciden veloces ritmos de expansión económica e industrial con bajos índices de comercio de manufacturas, con preponderancia del intercambio recíproco, formalizado en el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM). Es preciso tener presente que se asocian circunstancias tales como un gran mercado y cierta desvinculación deliberada con el resto del mundo, así como una importante dotación de recursos naturales y esfuerzos tecnológicos significativos.

El Japón, a su vez, combina un veloz crecimiento económico e industrial, con altos índices de comercio del lado de las exportaciones de manufacturas y muy bajos de parte de las importaciones respectivas. Se encuentra entre las economías relativamente menos importadoras de productos industriales, si el examen se coloca al nivel de las grandes regiones del mundo, de modo que su comercio configura una asimetría inversa a la de las regiones en desarrollo.

Los "otros países desarrollados" (África del Sur, Australia y Nueva Zelandia), se sitúan en el tercer escalón mundial de producto por habitante, sin que manifiesten demasiado énfasis en la industria, al menos si se consideran en conjunto; hecho que se sustenta en gran medida en la base de recursos naturales y la tecnología aplicada a los mismos. Así se entiende que la estructura de su comercio de manufacturas carezca de la asimetría que caracteriza a las regiones desarrolladas, o de la asimetría inversa del Japón, y conforme una pauta semejante a la de las regiones en desarrollo. Sin embargo, de acuerdo con los antecedentes de la sección anterior, la posición de este grupo en la economía mundial y desde luego en la industria, tiende a deteriorarse tanto en términos globales como por habitante.

Por su parte, las regiones en desarrollo (América Latina y el Caribe, África y Asia), aunque coinciden en la relativa rapidez de la expansión industrial - según ritmos superiores al promedio mundial - en la asimetría del comercio y en el intercambio deficitario de manufacturas, se sitúan en muy distintos niveles de desarrollo e industrialización. El producto global, medio por habitante de África y Asia representa un cuarto del latinoamericano y el industrial respectivo un octavo, ya que el grado de industrialización medio de esas dos regiones apenas alcanza a algo más de la mitad del de América Latina y el Caribe. Sin embargo, América Latina y Asia coinciden en significativos incrementos de su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas, aunque discrepan notablemente en la pauta comercial del lado de las importaciones. Mientras el proceso de industrialización latinoamericano significó, en el horizonte de 20 años que se considera, una fuerte rebaja de su posición en las importaciones mundiales de manufacturas, el Asia prácticamente la mantiene. Igualmente, África y Asia se caracterizan por coeficientes de importación de manufacturas (importación como proporción de la producción) sumamente altos, que duplican o cuadruplican el latinoamericano. Este último, no obstante, se sitúa en el rango del europeo occidental, uno de los más elevados del mundo si se dejan de lado África y Asia.

En este punto, debe tenerse presente el muy inferior grado medio de avance industrial de África y Asia e igualmente el alto poder comprador de los países productores de petróleo, y el peculiar esquema industrial y de comercio de Corea del Sur, Hong-Kong, Singapur y Taiwán.<sup>9/</sup>

---

<sup>9/</sup> A mediados del presente decenio, el 50% del valor de las importaciones de manufacturas del Asia correspondió al Medio Oriente, cuyas exportaciones apenas representaban el 9% del total asiático. Si se deja de lado el Medio Oriente, el comercio de manufacturas no es tan desequilibrado pues las exportaciones representan el 65% del valor de las importaciones respectivas (en América Latina el 19%), pero más del 70% del valor de esas exportaciones se origina en los cuatro países indicados, cuyas exportaciones primarias, por lo demás, son escasas. Tales países se caracterizan, asimismo, por coeficientes de importación apreciables y grados de industrialización que se comparan con los más altos de América Latina. (Véase UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1977; Dirección General de Presupuestos, Contabilidad y Estadística, Monthly Bulletin of Statistics, Vol. IV, N° 5, Taiwán, mayo de 1978; y Juergen B. Donges, "A comparative survey of industrialization policies in fifteen semi-industrial countries", en Weltwirtschaftliches Archiv, Review of World Economics, Vol. 112-1976, N° 4.

Con todo, la pauta de comercio de las tres regiones en desarrollo está determinada, en medida importante, por el desarrollo industrial y tecnológico menos avanzado; a eso se añade la dependencia técnica y muchas veces, la menor urgencia industrial, de acuerdo con la dotación de recursos naturales y la exportación de productos primarios o combustibles.

En otra categoría de análisis, también en la perspectiva de 20 años, se advierte cómo la transformación del comercio mundial, en favor de la ponderación de las manufacturas en el valor de las exportaciones e importaciones, afecta prácticamente a todas las regiones. En consecuencia, en todas disminuye el peso relativo del comercio de alimentos y materias primas. (Véase el cuadro 8.)

Cuadro 8

MUNDO Y REGIONES: PESO DEL VALOR DE LAS MANUFACTURAS a/ EN EL COMERCIO DE MERCADERIAS, EXCLUIDOS LOS COMBUSTIBLES, 1955 Y 1975

(Porcentajes)

Regiones	Exportaciones		Importaciones	
	1955	1975	1955	1975
<u>Mundo</u>	<u>49</u>	<u>70</u>	<u>49</u>	<u>70</u>
Norteamérica (Estados Unidos y Canadá)	51	63	42	76
Europa Occidental	69	80	39	69
Europa Oriental y la URSS	59	68	47	68
Japón	83	94	13	33
Otros países desarrollados <u>b/</u>	11	23	78	89
América Latina y el Caribe	5	22	71	78
Africa (excluida África del Sur)	6	12	72	79
Asia (excluido el Japón y países socialistas)	19	55	59	67
China y demás países socialistas del Asia <u>c/</u>	17	39	78	73

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones de la UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976 y 1977.

a/ Divisiones CUCI, secciones 5, 6, 7 y 8, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos). Sobre valores fob.

b/ Australia, Nueva Zelanda y Africa del Sur.

c/ Corea del Norte, Mongolia y la ex República Democrática de Viet Nam.

Dicha transformación es una notable constante, tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo, y se asocia al proceso de industrialización mundial y al progreso tecnológico pues, en medida importante, el comercio de manufacturas constituye una forma de intercambio y de transferencia de tecnología aplicada al diseño y calidad de los productos y a las técnicas de producción. Por lo demás, el avance técnico suele traer consigo una reducción relativa y a veces absoluta, de las necesidades de productos primarios; en algunos casos permite el aprovechamiento de recursos naturales antes inexplotados o incrementar la productividad de la tierra en beneficio del autoabastecimiento de alimentos y materias primas agrícolas.

En este examen, las tres regiones en desarrollo vuelven a mostrar la asimetría del comercio externo (menor en el Asia, en consonancia con las explicaciones de párrafos precedentes) y también las tendencias a la disminución de su severidad en términos relativos. América Latina, desde luego, se manifiesta en este sentido, cuando cuadruplica con creces el peso relativo del valor de las manufacturas en el total de las exportaciones de mercaderías (excluidos los combustibles).

Asimismo, la transformación del comercio mundial ha supuesto modificaciones en la estructura del intercambio de manufacturas. En este sentido se llamó la atención sobre la dinámica sobresaliente de la maquinaria y el material de transporte, que ahora se perfila como otra constante característica de todas las regiones, tanto desarrolladas como en desarrollo. Se constatan algunas excepciones, pero sólo de un lado del comercio: el de las exportaciones o el de las importaciones. (Véase el cuadro 9.)

De manera general, puede sustentarse que en la evolución de la estructura del comercio mundial de manufacturas ha influido, además de la conducta de la demanda vinculada a los niveles de ingreso, el progreso técnico, con especial referencia a los productos que mayormente lo incorporan; esto ocurre precisamente con muchos de los mecánicos que, junto con los productos químicos, conforman las corrientes de comercio más dinámicas. Desde luego, contribuyen en el mismo sentido ciertas tendencias a la especialización en rubros de más alto nivel técnico, coincidente con ciertos cambios en el mapa mundial de ventajas comparativas. Igualmente, puede agregarse que han actuado en la misma dirección los rezagos de las regiones en desarrollo, ubicados principalmente en las industrias mecánicas de mayor complejidad tecnológica y con frecuencia, en las químicas. De este modo, las exigencias del progreso económico, industrial y tecnológico hacia etapas más avanzadas, han inducido a estas regiones a efectuar crecientes importaciones de productos de esas industrias sobre todo intermedios y de capital.

MUNDO Y REGIONES: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1955 Y 1975 <sup>a/</sup>  
(Porcentajes sobre valores FOB en dólares)

Región	Exportaciones						Importaciones					
	1955		1975		1955		1975		1955		1975	
	Pro- ductos químicos b/	Máquinaria y material de trans- porte c/ d/	Otras manu- facturas e/	Pro- ductos químicos f/	Máquinaria y material de trans- porte g/	Otras manu- facturas h/	Pro- ductos químicos i/	Máquinaria y material de trans- porte j/	Otras manu- facturas k/	Pro- ductos químicos l/	Máquinaria y material de trans- porte m/	Otras manu- facturas n/
Mundo	12	39	49	12	49	39	12	39	49	12	49	39
América (Canadá y Estados Unidos)	14	48	38	12	65	23	10	32	56	7	55	38
Europa occidental Europeo oriental y la Unión Soviética	7	52	41	9	56	35	8	56	36	10	53	37
Japón	6	15	79	7	52	41	38	41	21	20	37	43
Otros países desarrollados <sup>a/</sup>	17	23	60	26	23	51	8	42	50	10	57	35
América Latina y el Caribe	31	5	64	22	28	50	13	47	40	16	56	28
África (excluido África del Sur)	14	10	75	21	8	71	10	36	52	10	58	32
Asia (excluidos Japón y países socialistas)	8	7	85	7	21	72	12	34	54	12	53	35
China y demás países socialistas del Asia <sup>d/</sup>	10	5	85	13	5	83	10	38	52	15	48	37

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones de UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976-1977*.

a/ Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 66 (metales no ferrosos).

b/ Sección 5 de la CUCI.

c/ Sección 7 de la CUCI.

d/ Secciones 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 56 (metales no ferrosos).

e/ Australia, Nueva Zelanda y África del Sur.

f/ Corea del Norte, Mongolia y la ex República Socialista de Viet-Nam.

El mismo análisis destaca de nuevo las profundas diferencias que distinguen las pautas de comercio de las regiones desarrolladas y en desarrollo, aunque éstas hayan seguido en general y con una rapidez notable, las tendencias mundiales y de las regiones desarrolladas. En efecto, las regiones en

desarrollo son principalmente exportadoras de productos industriales menos complejos, que se sitúan en el grupo de "otras manufacturas";<sup>10/</sup> son menos importadoras de estos productos, cuya producción está más adelantada; y altamente importadoras de maquinaria y material de transporte. En las regiones desarrolladas prevalece también el peso de estos últimos productos pero tanto del lado de las importaciones como del de las exportaciones. Se exceptúan el Japón, de asimetría inversa a la de las regiones en desarrollo, y los "otros países desarrollados", de asimetría semejante a la de estas regiones, de acuerdo con el esquema (apreciado en conjunto) que no acentuó la estrategia industrialista. En el caso del Japón, por el contrario, resalta de nuevo tal estrategia, cuando se observa el notable cambio en la estructura de sus exportaciones manufactureras; ésta se acercaba a mediados del decenio de 1950 a la de las regiones en desarrollo, para evolucionar después hacia las pautas de las economías maduras, privilegiando las exportaciones de maquinaria y material de transporte de más alto nivel tecnológico y de conducta más dinámica en los mercados internacionales.

#### b) Corrientes del comercio de manufacturas

Aparte de la transformación del comercio mundial de manufacturas correspondiente a su veloz expansión, de las modificaciones de la ponderación de las diversas regiones en el mismo, y de los cambios en su estructura según tipos de productos, se aprecian notables alteraciones en las corrientes del intercambio.

Resalta la creciente preponderancia en el total mundial del comercio recíproco de manufacturas de los países desarrollados de economías de mercado, tendencia que se sostiene hasta 1973, para declinar a raíz de la recesión coincidente con la crisis del petróleo. (Véase el cuadro 10.) Dentro del comercio total de estos países, crece también hasta ese mismo año, la importancia de las exportaciones recíprocas. Por su parte, las importaciones recíprocas se mantienen sobre el 90% del total que efectúan desde cualquier parte del mundo.

---

<sup>10/</sup> Incluso, en los cuatro países asiáticos mencionados antes, de altos coeficientes de exportación de manufacturas, más del 70% de las ventas externas de productos industriales correspondía, a mediados del presente decenio, a "otras manufacturas" y sólo el 26% a maquinaria y material de transporte. Véanse UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, op.cit. y Dirección General de Presupuesto, Contabilidad y Estadística, Monthly Bulletin of Statistics, op.cit.

Cuadro 10

MUNDO: COMERCIO RECIPROCO DE MANUFACTURAS ENTRE PAISES DESARROLLADOS,  
DE EUROPA OCCIDENTAL, DE EUROPA ORIENTAL Y ENTRE PAISES DE  
LAS DIVERSAS REGIONES EN DESARROLLO a/  
(Porcentaje del total mundial)

	Valor relativo del comercio recíproco en el total mundial			
	1955	1965	1973	1975
<u>Mundo</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Países desarrollados de economías de mercado	53.1	60.4	63.4	56.6
Países de Europa Occidental	(27.2)	(34.0)	(37.9)	(34.4)
Países de Europa Oriental y la URSS	6.0	8.1	6.2	6.1
Países de América Latina y el Caribe	0.2	0.3	0.5	0.5
Países de África en desarrollo	0.2	0.2	0.1	0.1
Países de Asia en desarrollo	1.4	0.9	1.1	1.3
Todos los países en desarrollo	(2.3)	(1.7)	(1.9)	(2.2)
<u>Total comercio recíproco</u>	<u>60.9</u>	<u>69.9</u>	<u>71.3</u>	<u>64.6</u>
<u>Comercio entre grupo de países</u>	<u>39.1</u>	<u>30.1</u>	<u>28.7</u>	<u>35.4</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones de UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976 y 1977.

a/ Excluidos los países socialistas del Asia, por falta de información.

No obstante, se aprecia un ligero progreso relativo en las compras de manufacturas en otras áreas, que se refleja en el aumento de su ponderación del 6 al 9%. (Véase el cuadro 11.)

Ese progreso, sin embargo, en una alta proporción se verifica con el Asia en desarrollo, sobre todo con Corea del Sur, Hong-Kong, Singapur y Taiwan que, en circunstancias especiales, estructuraron modelos industrialistas y exportadores. Con todo, también influyen leves aumentos relativos del comercio con los países socialistas y, aunque en menor medida aún, con América Latina,<sup>11/</sup> dentro de la cual sobresalen los países semindustrializados.

<sup>11/</sup> Mientras el Asia en desarrollo (excluido el Medio Oriente) elevó su participación en las importaciones de manufacturas de los países desarrollados de economía de mercado desde 1.8% en 1955, a casi 5% en 1973/1975, los países socialistas incrementaron su respectiva cifra de 2 a 2.5% y América Latina de 1 a 1.2%. (Véase UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, op.cit.)



Esas tendencias, que comprendían en 1973 el 63% y en 1975 el 57% del comercio mundial de manufacturas, explican la mayor parte de la preeminencia creciente del comercio intrarregional al menos hasta 1973. (Véase nuevamente el cuadro 10.)

La explicación de tales tendencias se encuentra en la asociación de factores de diversa naturaleza. De una parte, se confirmaría la ya señalada gravitación del desarrollo tecnológico sobre la expansión y las pautas del comercio internacional de manufacturas: los países industrializados, como principales innovadores, importan estos productos fundamentalmente de otros países desarrollados y en muy pequeña proporción del resto del mundo hacia donde se orienta una cuota más importante de sus exportaciones. Estas últimas, cada vez más se estructuran de acuerdo a las necesidades tecnológicas del resto del mundo tanto de las áreas socialistas como de la periferia. En estas últimas, los avances industriales suponen en general cambios en la estructura de las importaciones en beneficio de manufacturas más complejas, sobre todo de bienes intermedios y de capital, portadores de tecnología aplicada al diseño y calidad de producto y al proceso de producción. De otro lado, nuevamente es necesario mencionar el perfeccionamiento del ambiente competitivo en el ámbito de las economías desarrolladas de mercado (con la salvedad del Japón, en lo que se refiere a las importaciones manufactureras) el cual, incluso se verifica en el contexto de acuerdos de integración económica. Aparte de esto, tales economías conforman, en cierto modo, un sistema, y no exclusivamente por la alta cuota de comercio recíproco; también por su acción en común en lo político-económico, incluidas las relaciones con el resto del mundo,<sup>12/</sup> y porque los países que lo integran mantienen cierto grado de concertación y de aceptación de normas tendientes a regular sus interrelaciones económicas, financieras y comerciales.

Ese sistema (Norteamérica - Europa Occidental - Japón) es, entonces, renuente a las importaciones manufactureras desde el resto del mundo. De por medio están la cuestión tecnológica y asimismo el proteccionismo creciente frente a la competencia de

---

<sup>12/</sup> Dicho sistema (que comprende Norteamérica, Europa Occidental y el Japón), suele adoptar, explícita o implícitamente, actitudes comunes en las relaciones con el resto del mundo. Así, por ejemplo, circunscribiéndose al comercio, es difícil distinguir prácticas esencialmente distintas respecto al Sistema Generalizado de Preferencias, cuyo objetivo era favorecer el acceso a sus mercados de manufacturas y otros productos de los países en desarrollo. Asimismo, sobresalen el proteccionismo generalizado, y la posición renuente frente a la idea del redespliegue industrial en beneficio del Tercer Mundo.

otras economías, cuyos avances industriales han generado ventajas comparativas, o que pueden perjudicar sus mercados porque en ellas son inferiores las remuneraciones de la mano de obra o por la dotación de recursos naturales y disponibilidad de materias primas industrializables con que cuentan. En todo caso, la cuestión tecnológica unida al avance industrial de las economías en desarrollo explican que el 62% de las importaciones del "sistema" desde el resto del mundo, corresponda al rubro "otras manufacturas", en el cual la complejidad técnica es menor y se hace un uso de mano de obra generalmente más intensivo. Otro 21% comprende maquinaria y material de transporte <sup>13/</sup> que en alguna medida puede suponerse vinculado al comercio intraindustrial, y a la subcontratación de partes de procesos, cuyos agentes suelen ser las empresas transnacionales (sin perjuicio de que en el rubro "otras manufacturas" también lo sean con frecuencia), que ubican ventajas en la periferia, sobre todo en los países semindustrializados. En cualquier caso, la "apertura" del sistema al exterior del mismo, no demasiado generalizada, suele vincularse a cuestiones políticas, que dan paso a la materialización de la potencialidad competitiva de las economías en desarrollo.

El otro sistema formado por Europa Oriental, que obviamente posee un grado de formalización mucho mayor en todos los aspectos, también concentra gran parte de su comercio manufacturero entre los países que lo integran. Este comercio recíproco es no sólo predominante sino, también, creciente, visto desde el lado de las exportaciones (60% del total en 1955 y alrededor del 70% en 1973/1975). En cambio, es decreciente del lado de las importaciones (77% en 1955 y 64 y 56% en 1973 y 1975). Esta disminución relativa de las importaciones recíprocas se debe al incremento de las adquisiciones que efectúan los países de Europa Oriental en los de economía desarrollada de mercado, especialmente en Europa Occidental.<sup>14/</sup> Puede suponerse, de esta manera, que en medida importante tales compras y las tendencias hacia una mayor apertura, obedecen a exigencias tecnológicas. En el mismo sentido apuntaría el caso de los países socialistas del Asia, cuyo escaso comercio de manufacturas se verifica esencialmente, con las economías desarrolladas de mercado (74% de sus importaciones en 1975) y con las centralmente planificadas de Europa (24% en 1975).

Por su parte, el comercio recíproco de manufacturas de los países en desarrollo se ha mantenido en niveles bajos, alrededor

---

<sup>13/</sup> UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, op. cit.

<sup>14/</sup> En 1975, el 95% de las importaciones de manufacturas que hizo Europa Oriental desde afuera provino de los países desarrollados de economías de mercado, y un 81% de Europa Occidental. (Véase nuevamente el cuadro 9.)

del 2% del total mundial. (Véase nuevamente el cuadro 10.) A su vez, el peso de las exportaciones mutuas, sobre el total de las ventas externas de manufacturas de estos países, tendió a bajar notablemente, a pesar del incremento del intercambio recíproco en América Latina y el Caribe, pues la mayor parte del incremento de las exportaciones asiáticas se dirigió hacia los países desarrollados de economía de mercado.<sup>15/</sup> A su vez, las importaciones recíprocas tendieron a aumentar su ponderación en el total, pero exclusivamente a causa del comercio intralatinoamericano.

Otro rasgo sobresaliente del comercio de manufacturas de las regiones en desarrollo, es que se ubica en esquemas altamente dependientes de las economías desarrolladas de mercado, situación que tiende a perdurar del lado de las importaciones o a acentuarse de parte de las exportaciones. (Véase nuevamente el cuadro 11.)

Con todo, esas vinculaciones no constituyen, por sí mismas, el meollo del asunto. Es importante el desequilibrio del intercambio de manufacturas con esas economías, aproximadamente de 1 a 35 para el África, 1 a 4 para el Asia <sup>16/</sup> y 1 a 8 para América Latina y el Caribe, o de 1 a 6 para el conjunto de las regiones en desarrollo. (Véase nuevamente el cuadro 11.) A este respecto, es preciso tener en cuenta una vez más las dificultades que encuentran las materias primas y alimentos para solventar esos enormes desequilibrios en el intercambio de manufacturas, así como los escollos con que tropiezan las manufacturas de la periferia para penetrar el mercado de los centros y materializar, más plenamente, las ventajas comparativas adquiridas por los avances industriales de los países en desarrollo o que poseen por motivos relacionados con la mano de obra o los recursos naturales. De igual forma no parece trivial preguntarse si, dado el alto y creciente contenido tecnológico de las importaciones manufactureras de estos países, podrá atenuarse la asimetría del comercio con los centros sobre la base del intercambio recíproco dentro de las regiones en desarrollo y entre éstas. Podría suponerse que, un esquema de tal naturaleza, exigiría

---

<sup>15/</sup> Véase UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, op.cit., que señala las cifras que figuran a continuación para las exportaciones de manufacturas del Asia en desarrollo dirigidas a los países desarrollados de economías de mercado (%):

1955: 37.1  
1965: 57.4  
1973: 70.7  
1975: 63.5

<sup>16/</sup> UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, op.cit.

continuar o acentuar los esfuerzos de industrialización, como asimismo hacer decidido hincapié en el desarrollo tecnológico y, en consecuencia, en la generación de ventajas comparativas en niveles más avanzados de la industria. América Latina, por cierto, muestra importantes éxitos en esos terrenos, sobre todo de parte de los países mayores y más industrializados, según se examina y evalúa en otros capítulos, lo que alienta a pensar en las posibilidades que ofrece ese esquema en la región e inclusive en sus perspectivas orientadas hacia las demás regiones en desarrollo.

## II. EVOLUCION DEL SECTOR MANUFACTURERO EN LOS ULTIMOS DECENIOS

### 1. Marco general

Durante lo que va corrido de la segunda mitad del siglo, la industria latinoamericana como sector dinámico creció a un ritmo superior al del conjunto de los demás sectores de la economía, contribuyendo a satisfacer buena parte de la creciente demanda de manufacturas de consumo, y también, aunque en menor medida, de bienes intermedios y de capital. En este lapso se desarrolló en varios países una base industrial que permitió las exportaciones manufactureras en magnitudes apreciables. Algunos centros industriales adquirieron una dimensión que por el tamaño y diversificación de su producción se comparan con los existentes en países desarrollados. Para lograr todo esto fue necesario realizar inversiones considerables, introducir y adaptar tecnologías, desarrollar capacidades administrativas, técnicas, empresariales y obreras, así como también modificar la orientación de las políticas económicas a fin de crear condiciones favorables para el desarrollo del sector.

Sin embargo, a pesar del papel relevante del sector en el desarrollo latinoamericano y los avances considerables logrados por el proceso de industrialización a lo largo de los últimos decenios, es posible señalar ciertas insuficiencias y desequilibrios que en mayor o menor medida presentan las actividades manufactureras en los países de la región y que sin duda gravitarán en su desarrollo futuro.

Los avances no han sido iguales en todos los países de la región, como tampoco en los distintos rubros manufactureros. Se puede constatar que la industria del conjunto de países grandes creció más que la de los medianos y pequeños, cuya participación en la formación del producto industrial regional disminuyó de manera sensible.

Estas diferencias se manifiestan, no solamente en el crecimiento desigual verificado en los países de distinto tamaño económico, sino también y especialmente, a través de las características particulares que ha revestido el desarrollo industrial en cada una de las categorías de países mencionados.

Hubo diferencias notables en los cambios operados en la estructura de producción, así como en la diversificación de la oferta nacional de manufacturas, y por ende en el grado de interrelación alcanzado por las distintas actividades manufactureras. Igualmente, existieron disparidades en la evolución del comercio exterior de bienes industriales y en el desarrollo de las capacidades financieras, empresariales y tecnológicas del proceso de industrialización.

Por otra parte, en el conjunto de los países de la región se dió un marcado desequilibrio en el desarrollo de los distintos sectores manufactureros. Las actividades productoras de bienes intermedios, y especialmente de capital, fueron a la zaga del resto de las actividades manufactureras, constituyendo lo que en algunos estudios se ha denominado "desarrollo industrial disparejo".

Este desequilibrio estructural de la industria ha sido en parte el resultado de la situación de dependencia externa en materia tecnológica, la que constituye además una restricción para seguir avanzando en el proceso de industrialización, como así también, para participar de manera creciente en las corrientes dinámicas del comercio internacional de manufacturas.

Tampoco puede desconocerse que los mercados nacionales estrechos, y con frecuencia circunscritos por la vigencia de patrones poco equitativos de distribución del ingreso, contribuyeron a establecer en no pocos casos estructuras productivas con escalas por debajo de los niveles económicos, a lo que se añaden grados de especialización insuficiente para contribuir a explicar los problemas relativos a costos y precios.

Por otra parte, la industrialización ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, si bien sus beneficios se han concentrado principalmente en los sectores altos y medios de la sociedad latinoamericana, quedando marginados de ellos, en mayor o en menor grado, importantes núcleos de población con limitada o muy débil participación en el consumo de los productos industriales.

En cuanto al empleo, la contribución de la industria ha sido relevante, pero está lejos de satisfacer las expectativas, tal vez exageradas de hace más de un cuarto de siglo sobre la capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector manufacturero. No obstante, es preciso tener en cuenta que si se produjera una aceleración del ritmo de crecimiento del sector acompañada de un perfeccionamiento de las estructuras destinado a completar los encadenamientos de insumo-producto - incluidos los referentes a las necesidades de bienes de capital -, se podría ampliar la contribución de la industria al empleo, no sólo por su aporte directo, sino también por su repercusión multiplicadora en otras actividades económicas.

El ritmo de crecimiento industrial latinoamericano y su orientación han dependido en lo fundamental de impulsos y presiones determinados por la forma en que se combinaron en cada país la política económica y de industrialización con las potencialidades internas del desarrollo y los factores externos. Estas variadas combinaciones originaron a lo largo de los últimos decenios notables diferencias en los niveles de desarrollo alcanzados por los países no sólo en el campo industrial, sino también en otras áreas económicas y sociales.

La disparidad de dotación de los recursos naturales, el tamaño de los mercados, la posición geográfica, el nivel de desarrollo previamente alcanzado, el grado de apertura de la economía, las pautas y la estabilidad sociopolíticas y la disposición para definir y ejecutar estrategias promocionales, son algunos de los elementos que en gran medida han determinado las distintas aptitudes de los países, y permiten explicar los avances logrados en los respectivos procesos de industrialización y muy especialmente, las diferencias que entre ellos se manifiestan en cuanto a dinamismo y transformación de las estructuras de producción. Los factores externos, variables en el tiempo y con orientaciones y repercusiones sobre las economías latinoamericanas de signos muy distintos según los países y las circunstancias, han condicionado en alto grado el desarrollo industrial de cada uno de ellos, contribuyendo asimismo a generar o mantener las marcadas diferencias ya señaladas en este campo.

Los acontecimientos políticos y económicos de carácter mundial y sus consecuencias en la evolución de las relaciones centro-periferia, los distintos modos de inserción de los países en el sistema y en la economía internacional, las tendencias manifestadas en la evolución del comercio mundial, las actividades de las empresas transnacionales, son algunos de los principales factores que han configurado un marco general, con grados variables de rigidez, del desarrollo industrial latinoamericano.

En este desarrollo han intervenido las empresas nacionales públicas y privadas y las empresas transnacionales, según una pauta que, de modo general, sitúa al estado en ciertas áreas básicas y acrecienta la presencia extranjera en el sector manufacturero, sobre todo en las industrias más avanzadas y dinámicas. De esta manera, han tendido a producirse modificaciones en la estructura empresarial, aunque la empresa privada nacional ha estado presente en todo el espectro industrial, salvo en casos de excepción donde el estado ha asumido un papel empresarial preponderante.

## 2. Tres etapas diferenciadas

Al analizar el proceso de industrialización latinoamericano desde los años cincuenta hasta la fecha parece útil dividir el período en varias etapas, tomando en consideración la influencia de las cambiantes situaciones externas sobre la economía de los países de la región. Como es obvio tal influencia tuvo distintos alcances para cada uno de los países, dada la marcada heterogeneidad que éstos muestran en cuanto a dotación de recursos básicos, tamaño económico, grados de desarrollo e industrialización alcanzados y otras condiciones particulares que influyen sobre la capacidad para aprovechar las situaciones externas favorables o enfrentar factores adversos.

Aplicando un criterio simplificador que implica generalizar para la región en su conjunto, podrían distinguirse tres etapas. La primera abarca el decenio de 1950 y los primeros años de la década de 1960; la segunda comprende el resto del decenio de 1960 hasta 1973, año que marca el comienzo de la tercera etapa.

La primera etapa se caracterizó por una situación externa que, después de haber sido favorable a América Latina en materia de exportaciones y precios de materias primas, como consecuencia de la Guerra de Corea, evolucionó en sentido poco favorable hasta mediados de los años sesenta. Se deterioraron los términos del intercambio, disminuyendo en general la capacidad de endeudamiento de los países y las disponibilidades de financiamiento. Sin embargo, las condiciones externas relativamente desfavorables no se tradujeron en una marcada desaceleración de las tasas de crecimiento del producto manufacturero regional.

El impulso de industrialización, que a comienzos de los años cincuenta se manifestó en un crecimiento sostenido pero lento del sector manufacturero latinoamericano, se intensificó notablemente a partir de 1954 y durante los ocho años siguientes el producto industrial regional experimentó un progreso bastante estable y rápido. Sólo en 1962, el proceso comenzó a dar muestras de debilitamiento, el que culminó al año siguiente cuando se registró una de las tasas de crecimiento del producto manufacturero más bajas de la posguerra. Si bien posteriormente se produjo un repunte significativo, el crecimiento del sector sólo fue sostenido después de la mitad del decenio.

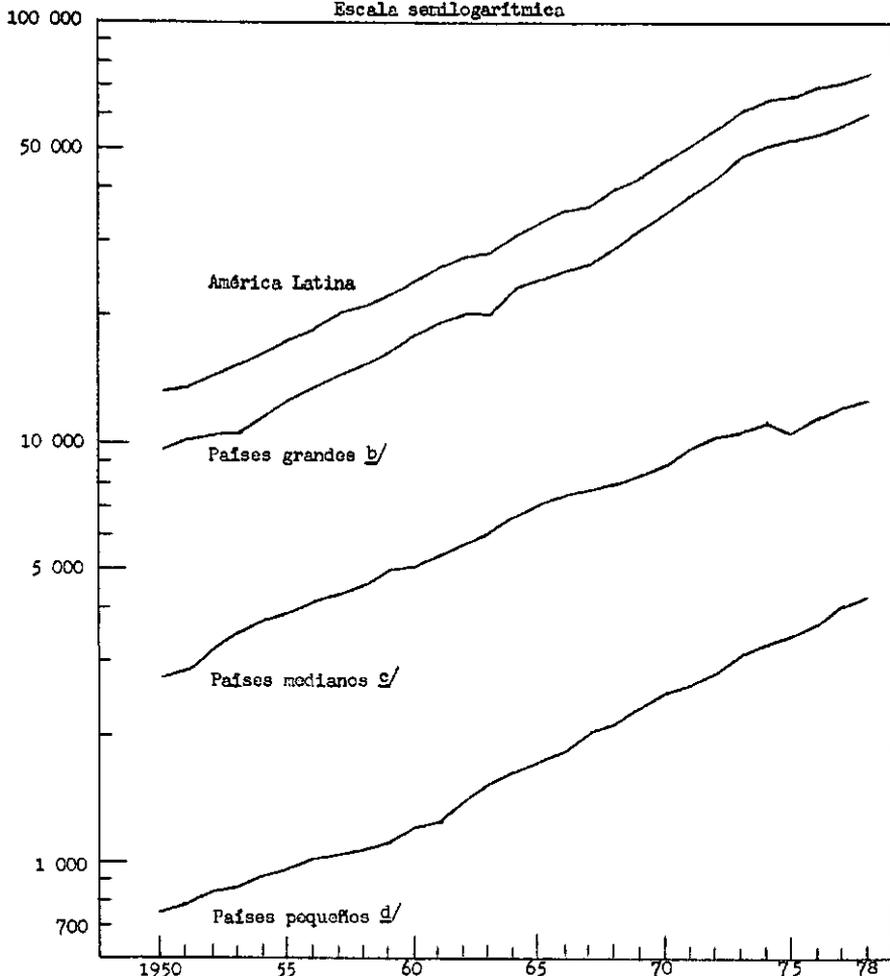
Cabe destacar que el proceso no presentó las mismas fluctuaciones en los distintos países de la región. Las tendencias globales señaladas fueron definidas por la evolución industrial de los países grandes, dada la alta incidencia de éstos en la formación del producto industrial regional. Los países medianos y pequeños mostraron, en general, comportamientos no coincidentes con el de la región en su conjunto.

El gráfico 2 muestra que la relativa inestabilidad que experimentó el sector manufacturero latinoamericano a mediados de los años sesenta no se manifestó en los países medianos, ni tampoco en los pequeños, en sus respectivos subconjunto. El fenómeno en realidad fue más propio de Argentina y Brasil.

Si se examina la evolución del producto manufacturero en los países que integran las tres categorías indicadas, tampoco se aprecian coincidencias destacables durante el lapso considerado en cuanto a períodos de expansión y retracción o estancamiento del sector.

Los tres países grandes, que han tenido una gravitación tan relevante en la configuración de las tendencias globales, muestran también divergencias marcadas en el sentido indicado.

Gráfico 2  
**AMERICA LATINA: PRODUCTOS/ DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 1950-1978**  
 (Millones de dólares de 1970)  
 Escala semilogarítmica



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de los países.

- a/ Producto interno bruto a precios de mercado, (en US \$ de 1970) según tipo de cambio de paridad
- b/ Argentina, Brasil, México.
- c/ Colombia, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela.
- d/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá, Rep. Dominicana.

En Argentina la evolución manufacturera fue claramente inestable ya que se sucedieron períodos de expansión y estancamiento de corta duración. En cambio, en Brasil y México el crecimiento fue sostenido, aunque sus períodos de mayor expansión no fueron coincidentes. En el Brasil éste se produjo entre 1958 y 1962, iniciándose luego un período de inestabilidad superado sólo a

partir de 1967. En México el crecimiento fue prácticamente constante, acelerándose notablemente desde 1963 sin encontrar las dificultades experimentadas por Brasil y Argentina en ese lapso. Divergencias similares tuvo la evolución manufacturera en los países medianos y pequeños.

Esta asincronía en la evolución de la producción manufacturera en los distintos países de la región estaría indicando que durante la primera etapa (decenio de 1950 y primeros años de la década de 1960), la tendencia manifestada por la producción regional estuvo determinada no solamente por la influencia de factores externos favorables o desfavorables de iguales efectos en todos los países. También gravitaron en forma relevante las condiciones internas predominantes en cada uno de ellos, lo que permite explicar las notables diferencias en las fluctuaciones de la producción ocurridas en los distintos países.

Aparte de considerar los diversos factores que determinan la aptitud interna de cada país para el desarrollo industrial, cabe hacer notar que durante esta primera etapa el proceso de industrialización de la región se desarrolló en general dentro de un marco que propiciaba la industrialización. Ya en 1950 se aplicaban en muchos de los países latinoamericanos políticas que, sin constituir en todos los casos una acción deliberada del estado en favor de la industrialización - ya que dependían del comportamiento del sector externo - se tradujeron en estímulos importantes al desarrollo manufacturero. Sin embargo durante los primeros años de esta etapa se acentuó en la mayoría de los países la aplicación de políticas más deliberativas con respecto a la industrialización, la cual pasó a convertirse rápidamente en un objetivo explícito de la política económica. En función de este objetivo, se ampliaron en la región los mecanismos administrativos e instrumentales destinados a promover y apoyar las actividades manufactureras. Sobre este particular, conviene recordar que en algunos países existían conspicuos antecedentes previos que se remontan a las décadas de 1930 y 1940.

En esta etapa se concretaron además los primeros proyectos de integración regional, en gran medida como una forma de escapar a las limitaciones impuestas por la estrechez de los mercados nacionales. Estas acciones integracionistas posibilitaron la activación de avances significativos del proceso de desarrollo industrial de algunas zonas, como en el caso del Mercado Común Centroamericano.

La segunda etapa, comprendida entre mediados del decenio de 1960 y los primeros años del actual, se caracterizó por un mejoramiento cada vez mayor de las condiciones externas, que culminó en el año 1973. La demanda de productos primarios aumentó en forma notable, sus precios experimentaron incrementos importantes, lo cual produjo una mejoría significativa en la relación de los precios del intercambio. Todo incidió positivamente en la actividad económica de la región y creó la sensación

de que la restricción externa tendía a dejar de ser una limitación fundamental del desarrollo latinoamericano. En el plano industrial, a partir de 1968 hubo un avance sostenido de la producción, el más rápido de todo el período de posguerra. Como consecuencia de este progreso se anotaron en muchos países tasas relativamente elevadas de crecimiento del sector manufacturero y al mismo tiempo se dieron en el plano internacional condiciones propicias para las exportaciones industriales de los países de la región, situación que pudieron aprovechar en mayor medida los países relativamente más industrializados.

También conviene recordar que durante este lapso, se produjo un notable incremento de las corrientes financieras de los países industrializados hacia el conjunto de los países de la región, en especial durante los primeros años del actual decenio.<sup>17/</sup>

La industria especialmente recibió aportes sustanciales del exterior y los créditos de los proveedores aumentaron su cuota en la estructura del financiamiento. La participación creciente y predominante de las empresas transnacionales en algunos sectores del campo industrial constituyó otra característica de esta etapa y fue un factor dinamizador del proceso en algunos países.

La crisis de la economía mundial del período 1973-1974, que coincidió con el alza de los precios del petróleo, puede considerarse el hito que marcó el fin de esta etapa.

La tercera etapa se inicia con ese acontecimiento que, juntamente con otros que se venían gestando en el orden internacional, por lo menos desde principios de los años setenta, como el problema monetario y el fenómeno inflacionario en los

---

<sup>17/</sup> El acceso de los diferentes países de América Latina a las fuentes de financiamiento internacional ha sido, sin embargo, muy diverso. Algunos de ellos, como Brasil, han desarrollado estructuras financieras y contactos internacionales que junto con la dinámica de sus economías, les facilitaron la obtención de recursos financieros a menor costo en una gran variedad de plazos. Otros, en cambio, debieron recurrir principalmente a fuentes oficiales gubernamentales o multilaterales. Brasil fue destinatario durante los años 1971, 1972 y 1973 del 50.8%, 51.1% y 34.5%, respectivamente, del total de préstamos otorgados a América Latina, y los flujos netos de fondos del exterior durante esos mismos años, fueron del 41.4%, 47.3% y 38.1%, respectivamente. (CEPAL, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional, E/CEPAL/981/Add.2, febrero de 1975.)

países centrales, produjeron desajustes y alteraciones en la economía mundial que repercutieron en los países latinoamericanos y, por ende, en la industria de los mismos.

Estos desajustes y alteraciones se manifestaron en la fuerte contracción del ritmo de crecimiento económico de los países centrales, lo que trajo aparejado una pausa en el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas y el deterioro de la relación de precios del intercambio para los países no exportadores de petróleo, hechos que se reflejaron en el déficit de cuenta corriente del balance de pagos y en la disminución del ritmo de crecimiento de la mayoría de los países de la región. Los países exportadores de petróleo naturalmente se beneficiaron con el alza de precios de este combustible y aumentaron considerablemente su ingreso real, lo cual fortaleció su capacidad de crecimiento económico.

En los últimos años se produjo cierta recuperación del ritmo de expansión económica en la región, si bien fue insuficiente para provocar una reactivación industrial de importancia, lo que se refleja en el hecho de que entre 1973 y 1978 el crecimiento del sector fue significativamente menor al que tuvo América Latina en los períodos previos (véanse el gráfico 2 y el cuadro 12).

En buena medida el menor crecimiento de la industria latinoamericana en ese período se debió a la situación particular de los países centrales. La lenta recuperación económica de estos países, la persistencia del problema inflacionario, el incremento del desempleo, la existencia de sectores industriales cuyo retraso relativo no les permite competir con industrias similares de los países en desarrollo, sumados a la preocupación por los precios y disponibilidad futura de los productos energéticos, etc., han generado reacciones de distinto tipo, muy perjudiciales para los países en desarrollo y especialmente para los latinoamericanos.

Se aprecia un notable recrudecimiento en la aplicación de medidas proteccionistas como forma de restringir el ingreso de manufacturas de los países en desarrollo, la realización de inversiones destinadas a mejorar la productividad en aquellas ramas industriales sometidas al asedio de la competencia internacional, el otorgamiento de subsidios estatales a las industrias de menor capacidad competitiva, etc. Estas medidas, especialmente las de carácter proteccionista, ya están repercutiendo negativamente en las posibilidades de exportación de los productos manufacturados latinoamericanos, y las acciones negociadoras que se están llevando a cabo para al menos atenuar sus efectos no parecen haber dado hasta el momento los resultados esperados.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION  
Y DEL PRODUCTO MANUFACTURERO a/

(Tasas anuales)

	Población		Producto industrial		
	1950-1978	1950-1965	1965-1973	1973-1978	1950-1978
<b><u>Países grandes</u></b>	<b><u>2.8</u></b>	<b><u>6.3</u></b>	<b><u>9.9</u></b>	<b><u>4.5</u></b>	<b><u>6.8</u></b>
Argentina	1.6	4.8	5.9	-1.0	4.1
Brasil	3.0	7.3	12.0	6.3	8.5
México	3.3	7.2	8.1	6.3	7.3
<b><u>Países medianos</u></b>	<b><u>2.9</u></b>	<b><u>6.4</u></b>	<b><u>5.1</u></b>	<b><u>3.7</u></b>	<b><u>5.6</u></b>
Chile	2.1	5.5	3.4	-1.4	3.7
Colombia	3.2	6.2	7.7	5.4	6.5
Perú	2.8	7.8	6.6	1.8	6.4
Uruguay	1.4	2.7	0.9	5.9	2.7
Venezuela	3.5	9.5	5.0	7.6	7.9
<b><u>Países pequeños</u></b>	<b><u>2.9</u></b>	<b><u>5.6</u></b>	<b><u>7.7</u></b>	<b><u>6.7</u></b>	<b><u>6.4</u></b>
Costa Rica	3.2	7.9	9.4	8.1	8.3
El Salvador	3.1	7.2	5.8	5.2	6.4
Guatemala	2.8	5.4	7.7	6.2	6.2
Honduras	3.2	8.3	6.4	6.3	7.4
Nicaragua	3.0	9.5	6.9	3.6	7.6
(MCCA)	(3.0)	(7.1)	(7.3)	(6.1)	(7.0)
Bolivia	2.4	2.0	5.6	8.3	4.2
Ecuador	3.2	5.3	7.1	11.9	7.0
Haiti	2.3	1.5	6.1	6.6	3.7
Panamá	2.9	10.1	8.1	0.2	7.7
Paraguay	2.7	3.3	6.0	7.2	4.8
República Dominicana	3.2	4.7	13.0	4.0	6.8
(Otros pequeños)	(2.8)	(4.6)	(8.1)	(7.1)	(6.0)
<b><u>Total América Latina (19 países)</u></b>	<b><u>2.8</u></b>	<b><u>6.3</u></b>	<b><u>8.2</u></b>	<b><u>4.5</u></b>	<b><u>6.5</u></b>

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

a/ Cálculos basados en el producto interno bruto a precios de mercado de 1970, en dólares al tipo de cambio de paridad.

3. Análisis global de largo plazoa) Indicadores globales

La industria manufacturera latinoamericana considerada en su conjunto se ha desarrollado de manera significativa desde los años cincuenta hasta ahora. En 1950 el producto industrial de la región alcanzó una cifra del orden de los 13 000 millones en dólares de 1970; en 1978, éste llegó a 78 000 millones de dólares (véase el cuadro 13). La tasa anual de crecimiento entre 1950 y 1978 que fue de 6.5% 18/ superó el promedio mundial

18/ En el capítulo I se estableció una tasa de 6.7% entre 1950 y 1977. La razón principal de la ligera discrepancia se encuentra en los tipos de cambio, pues en este capítulo todos los cómputos se han hecho al tipo de cambio de paridad.

Cuadro 13

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO MANUFACTURERO  
A PRECIOS DE MERCADO

(Millones de dólares de 1970)

	1950	1965	1970	1973	1978
<b><u>Países grandes</u></b>	<b>9 700</b>	<b>24 340</b>	<b>35 976</b>	<b>48 603</b>	<b>50 684</b>
Argentina	4 103	8 291	10 630	13 139	12 512
Brasil	3 113	8 975	14 546	22 299	30 327
México	2 484	7 074	10 800	13 165	17 845
<b><u>Países medianos</u></b>	<b>2 878</b>	<b>7 202</b>	<b>9 097</b>	<b>10 742</b>	<b>12 901</b>
Colombia	585	1 440	1 964	2 604	3 384
Chile	898	2 010	2 401	2 624	2 451
Perú	454	1 403	1 863	2 331	2 554
Uruguay	469	699	778	749	999
Venezuela	422	1 650	2 091	2 432	3 513
<b><u>Países pequeños</u></b>	<b>751</b>	<b>1 715</b>	<b>2 518</b>	<b>3 115</b>	<b>4 298</b>
Costa Rica	49	153	238	313	461
El Salvador	76	216	285	339	436
Guatemala	114	252	373	456	617
Honduras	25	83	120	136	185
Nicaragua	30	117	173	199	238
(MCCA)	(294)	(821)	(1 189)	(1 443)	(1 937)
Bolivia	104	141	192	218	325
Ecuador	137	298	405	515	905
Haití	32	40	50	64	88
Panamá	33	139	219	259	261
Paraguay	68	111	146	177	250
República Dominicana	83	165	317	439	532
<b><u>Total América Latina (19 países)</u></b>	<b>13 279</b>	<b>33 257</b>	<b>47 591</b>	<b>62 460</b>	<b>77 883</b>
<b><u>Caribe</u></b>	<b>...</b>	<b>358</b>	<b>451</b>	<b>483</b>	<b>...</b>
Barbados	...	14	18	21	...
Guyana	...	30	33	30	...
Jamaica	...	157	192	224	...
Trinidad y Tabago	...	157	208	208	...
<b><u>Total general</u></b>	<b>...</b>	<b>33 615</b>	<b>48 042</b>	<b>62 943</b>	<b>...</b>

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

que alcanzó al 5.9% (1950-1977). En 1950, el producto industrial por habitante estimado en valores de 1970 era de 87 dólares; en 1978 éste alcanzó una cifra del orden de 233 dólares (véase el cuadro 14), según un ritmo medio de crecimiento por habitante de 3.6% por año.<sup>19/</sup> También se apreció un

<sup>19/</sup> A base de cálculos según tipos de cambio de paridad, razón por la cual se encuentra otra ligera discrepancia con la cifra registrada en el capítulo I (3.8% entre 1950 y 1977). Desde luego, la misma causa explica las discrepancias en los niveles del producto.

Cuadro 14

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO  
MANUFACTURERO POR HABITANTE  
(Dólares de 1970)

	1950	1965	1970	1973	1978
<u>Paises grandes</u>	<u>100</u>	<u>165</u>	<u>213</u>	<u>265</u>	<u>287</u>
Argentina	239	373	448	531	474
Brasil	59	109	153	215	254
México	93	165	215	237	273
<u>Paises medianos</u>	<u>98</u>	<u>142</u>	<u>156</u>	<u>194</u>	<u>177</u>
Colombia	50	77	89	107	119
Chile	149	236	256	265	226
Perú	58	120	138	158	149
Uruguay	214	250	263	246	312
Venezuela	82	181	198	211	264
<u>Paises pequeños</u>	<u>33</u>	<u>51</u>	<u>85</u>	<u>73</u>	<u>87</u>
Costa Rica	58	102	137	165	218
El Salvador	39	72	80	87	96
Guatemala	37	55	71	79	93
Honduras	17	33	47	48	55
Nicaragua	27	69	88	92	93
(OCCA)	(35)	(63)	(79)	(87)	(101)
Bolivia	34	33	40	42	56
Ecuador	42	58	67	78	116
Haití	10	9	10	11	14
Panamá	41	110	150	163	143
Paraguay	50	55	63	71	87
República Dominicana	36	45	73	92	94
<u>Total América Latina (19 países)</u>	<u>37</u>	<u>143</u>	<u>178</u>	<u>215</u>	<u>233</u>
<u>Caribe</u>	<u>...</u>	<u>101</u>	<u>119</u>	<u>122</u>	<u>...</u>
Barbados	...	60	75	87	...
Guyana	...	46	47	40	...
Jamaica	...	89	102	114	...
Trinidad y Tabago	...	173	218	211	...
<u>Total General</u>	<u>...</u>	<u>143</u>	<u>177</u>	<u>214</u>	<u>...</u>

Fuente: CEPAL, a base de información contenida en cuadro 2, y CELADE, Boletín Demográfico, N° 20.

aumento sobresaliente en la participación del producto manufacturero en el producto total, definida como "grado de industrialización". En 1950, este grado era del orden del 20% y en 1978 alcanzaba casi el 26%.

b) Creciente diferenciación entre países

El análisis general no permite apreciar, sin embargo, tendencias y situaciones muy diversas en los países, pues el aumento de la producción industrial estuvo muy lejos de ser uniforme. Entre 1950 y 1978, el ritmo de crecimiento anual medio fluctuó entre 2.7% y 8.5% valores correspondientes a la expansión del sector manufacturero en Uruguay y Brasil, respectivamente (véase nuevamente el cuadro 12).

Entre los países que experimentaron los más altos ritmos de crecimiento del sector se encuentran, además de Brasil, Venezuela (7.9%), Panamá (7.7%), Nicaragua (7.6%) y Honduras (7.4%). Entre los que tuvieron la más lenta evolución figuran, además de Uruguay, Chile (3.7%), Haití (3.7%) y Argentina (4.1%).

La gran dispersión que se observa en los ritmos de crecimiento del producto manufacturero trajo aparejadas modificaciones importantes en la participación relativa de los países en el producto industrial, según se aprecia en los cuadros 15 y 16.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: POBLACION, PRODUCTO INTERNO BRUTO, GRADO DE INDUSTRIALIZACION Y PESO INDUSTRIAL EN LA REGION, 1950

	Población (Miles de habitantes)	PIB (Millones de dólares)	Grado de industria- lización (Porcentajes)	Valor re- lativo de la industria en la región (Porcentajes)
<u>Países grandes</u>	<u>96 657</u>	<u>43 382</u>	<u>22</u>	<u>73.0</u>
Argentina	17 150	15 699	26	30.9
Brasil	52 901	14 440	22	23.4
México	26 606	13 243	19	18.7
<u>Países medianos</u>	<u>32 879</u>	<u>16 991</u>	<u>17</u>	<u>21.3</u>
Chile	6 019	3 914	23	6.8
Colombia	11 689	4 658	13	4.4
Perú	7 832	2 774	16	3.4
Uruguay	2 194	2 141	22	3.5
Venezuela	5 145	3 504	12	3.2
<u>Países pequeños</u>	<u>22 475</u>	<u>5 944</u>	<u>13</u>	<u>5.6</u>
Costa Rica	866	335	15	0.4
El Salvador	1 940	554	14	0.6
Guatemala	3 054	947	12	0.9
Honduras	1 390	359	7	0.2
Nicaragua	1 109	261	11	0.2
(MCCA)	(8 359)	(2 456)	(12)	(2.3)
Bolivia	3 019	754	14	0.8
Ecuador	3 224	867	16	1.0
Haití	3 380	441	7	0.2
Panamá	809	399	8	0.2
Paraguay	1 371	430	16	0.5
República Dominicana	2 313	597	14	0.6
(Otros pequeños)	(14 116)	(3 468)	(13)	(3.3)
<u>Total América Latina</u> (19 países)	<u>152 011</u>	<u>66 317</u>	<u>20</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

Argentina, que en 1950 contribuía con casi el 31% del producto industrial regional, en 1978 sólo representó el 16%. En cambio Brasil experimentó un alza notable de su cuota, pasando del 23 al 39%. México, aunque en menor medida, también

Cuadro 16

## AMERICA LATINA: POBLACION Y PRODUCTO INTERNO BRUTO, GRADO DE INDUSTRIALIZACION Y PESO INDUSTRIAL EN LA REGION, 1978

	Población (Miles de habitantes)	PIB (Millones de dólares)	Grado de industria- lización (Porcentajes)	Valor re- lativo de la industria en la región (Porcentajes)
<u>Países grandes</u>	<u>211 293</u>	<u>208 151</u>	<u>29</u>	<u>77.9</u>
Argentina	26 395	38 011	33	16.1
Brasil	119 477	101 056	30	38.9
México	65 421	69 084	26	22.9
<u>Países medianos</u>	<u>72 955</u>	<u>63 634</u>	<u>20</u>	<u>16.6</u>
Chile	10 843	10 335	24	3.1
Colombia	28 424	19 162	18	4.3
Perú	17 148	10 323	25	3.4
Uruguay	3 207	3 473	29	1.3
Venezuela	13 333	20 336	17	4.5
<u>Países pequeños</u>	<u>49 537</u>	<u>24 067</u>	<u>18</u>	<u>5.5</u>
Costa Rica	2 111	2 031	23	0.6
El Salvador	4 524	2 238	19	0.6
Guatemala	6 623	3 783	16	0.8
Honduras	3 362	1 166	16	0.2
Nicaragua	2 559	1 195	20	0.3
(MCCA)	(19 179)	(10 413)	(19)	(2.5)
Bolivia	5 848	2 072	16	0.4
Ecuador	7 798	4 434	20	1.2
Haití	6 343	763	11	0.1
Panamá	1 823	1 866	14	0.3
Paraguay	2 888	1 553	16	0.3
República Dominicana	5 658	2 961	18	0.7
(Otros pequeños)	(30 350)	(13 654)	(17)	(3.0)
<u>Total América Latina</u> <u>(19 países)</u>	<u>333 785</u>	<u>295 852</u>	<u>26</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

aumentó su importancia relativa en el sector manufacturero regional de 19 a 23%.

De todos modos, el conjunto de los tres países grandes incrementó significativamente su participación industrial en la región; en 1950 ésta representaba el 73% del producto manufacturero regional y en 1978 casi el 78%.

Entre los países medianos, sólo la participación de Venezuela experimentó un incremento; Perú mantuvo su posición y Colombia sufrió un leve retroceso. En cambio la cuota industrial de Uruguay y Chile experimentó una pérdida notable en el ámbito regional. Uruguay, que en 1950 participaba con el 3.5% del producto manufacturero latinoamericano, en 1978 sólo aportó 1.3% del total regional. Por su parte, la industria chilena, que contribuía hace casi 30 años con el 6.8% del

producto regional, en el último año sólo aportó el 3.1%. Los países medianos en conjunto disminuyeron en medida importante su participación relativa en el producto manufacturero latinoamericano, que pasó del 21.3% al 16.6% entre 1950 y 1978.

Los países pequeños en conjunto tampoco lograron avanzar en su posición relativa en la producción industrial regional. Su participación conjunta evolucionó del 5.6% al 5.5% en el lapso considerado,<sup>20/</sup> pero la situación no fue igual en todos ellos. Entre los que integran el Mercado Común Centroamericano, que en conjunto experimentaron un leve avance (2.3% a 2.5%), sólo Costa Rica, El Salvador y Nicaragua incrementaron su participación. Otros países pequeños cuya participación relativa aumentó fueron Ecuador, Panamá y la República Dominicana (véanse nuevamente los cuadros 15 y 16).

De lo expuesto se desprende que durante los años transcurridos desde la posguerra el proceso de industrialización latinoamericano ha ido acompañado de modificaciones importantes en la ponderación industrial de los distintos países.

Las cifras transcritas ponen de manifiesto que durante el lapso en estudio sólo los países grandes - por la gravitación de Brasil y México - incrementaron su contribución industrial relativa en el ámbito latinoamericano. Los países medianos disminuyeron notablemente su participación en el producto manufacturero regional y en menor medida lo hicieron los países pequeños. A lo anterior se sumó el deterioro relativo sufrido por los países que integran el denominado Cono Sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay). Los tres, que en conjunto aportaron en 1950 el 41.2% de la producción manufacturera total de la región, en 1978 rebajaron esa cifra a 20.5%, como consecuencia del pausado ritmo de expansión manufacturera que los ha caracterizado durante los últimos tres decenios. Sin embargo, en estos países y especialmente en Argentina y Uruguay, el aumento de la población fue mucho menos rápido que en el resto de América Latina, por lo que si el crecimiento industrial se expresa en producto por habitante, los valores respectivos les son sensiblemente menos desfavorables. De todos modos, Argentina sigue teniendo el grado de industrialización más alto y el mayor producto industrial por habitante y ha alcanzado una estructura industrial sumamente diversificada. Por otra parte, Chile y Uruguay mantienen, en términos relativos, un alto grado de industrialización, que en este último país es comparable al de los países grandes y en Chile, se sitúa apenas por debajo.

---

<sup>20/</sup> Si se incluyera a Uruguay entre los países pequeños, las cifras indicarían una disminución de la participación relativa en el producto manufacturero regional mucho mayor.

#### 4. Cambios en la estructura de la producción industrial

##### a) Sentido de los cambios

La expansión que experimentó la producción manufacturera latinoamericana desde los años cincuenta hasta nuestros días trajo aparejados cambios importantes en su estructura. El sentido de éstos ha sido, en general, similar en todos los países de la región y, además, coincidente con lo ocurrido durante el mismo lapso en otras regiones del mundo. Las industrias productoras de bienes de consumo no duraderos disminuyeron su importancia relativa a medida que fueron desarrollándose las industrias productoras de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital.

En 1950, los bienes de consumo no duradero representaban casi dos tercios de la producción manufacturera total; actualmente representan alrededor del 40%. Los productos intermedios en cambio, incrementaron su importancia relativa en la producción manufacturera pasando de una participación inferior al 25% del total a más de un tercio en la actualidad. Sin embargo ha sido en el sector de los bienes de consumo durables y de inversión donde el cambio relativo ha sido más notable. Estos, que representaban hacia mediados del siglo alrededor del 11% del total de bienes manufacturados, constituyen actualmente más de la cuarta parte de las manufacturas producidas.

Si bien la fabricación de bienes de consumo no duradero perdió importancia relativa, su ritmo de crecimiento fue bastante superior al de la población, lo cual concuerda con el hecho de que la disponibilidad por habitante de estos bienes fue aumentando a lo largo del período. De todos modos, la modificación de la estructura productiva de la industria manufacturera se debió principalmente a las tasas aún más elevadas de expansión que experimentó la producción de manufacturas intermedias y especialmente de bienes duraderos de consumo y de capital.

Esa orientación denota la creciente complejidad que ha ido adquiriendo la industria manufacturera latinoamericana, donde se ha logrado un grado cada vez mayor de interrelación de los procesos productivos dentro del propio sector industrial y entre éste y los demás sectores de la actividad económica, y por ende, el fortalecimiento de la capacidad de la industria y de la economía en su conjunto para sostener su propio desarrollo.

Las transformaciones de la estructura productiva se pusieron de manifiesto desde las primeras etapas del proceso de industrialización, como resultado de la evolución de la demanda y de la incorporación del progreso técnico, pero también como fruto de decisiones políticas orientadas a integrar la estructura de la producción manufacturera hacia objetivos vinculados al desarrollo económico y social.

b) Magnitud de los cambios y diferencias entre países

Como es obvio, esas modificaciones no han sido iguales en cada uno de los países, no obstante haber seguido el mismo rumbo en todos ellos.

La gran disparidad existente entre los países latinoamericanos en cuanto a tamaño geográfico y envergadura económica ha contribuido a diferenciar las características de los cambios en la estructura industrial de éstos en función de su tamaño económico (véase el cuadro 17). Al respecto, cabe destacar la significativa disminución de la participación de los bienes no duraderos en la estructura manufacturera de los países grandes, que en 1950 representaban el 64% del total y en 1975 sólo alrededor del 35%. En los países medianos y en los pequeños, la disminución en la participación de estos bienes ha sido proporcionalmente mucho menor. También se aprecian discrepancias relevantes en los cambios operados en la participación relativa de los bienes intermedios y de consumo no duradero y de inversión.

Sin embargo, esas diferencias quizá puedan apreciarse con mayor claridad en el cuadro 18, donde se observa que entre 1950 y 1975, casi el 80% del incremento del producto manufacturero total de la región correspondió a los países de mayor dimensión económica y demográfica (Argentina, Brasil y México); el 13% a los de tamaño mediano, y el 7% a los más pequeños.

Si se considera la participación de los países en el incremento del producto manufacturero por ramas de actividad, se observa que en las de consumo no duradero, los países grandes aportaron alrededor del 70%, y por lo tanto, los medianos y pequeños casi el 30%, cuota sensiblemente superior a la que les correspondió en el aumento total de la producción industrial de la región.

En lo que se refiere a las manufacturas de consumo duradero y bienes de capital, los países medianos y pequeños participaron sólo con el 13% del incremento del producto, mientras que el aporte de los países grandes alcanzó una cifra del orden del 87%, que es superior a la que les correspondió para el total de la industria. También se aprecian diferencias notables en los sectores de bienes intermedios y muy especialmente en las industrias metálicas básicas, en que los países pequeños aportaron sólo el 1% del aumento del producto regional respectivo, los medianos el 13% y los grandes alrededor del 86%.

La distribución del incremento del producto industrial acaecido entre 1950 y 1975 de nuevo pone de manifiesto las marcadas diferencias cualitativas que revistió el proceso de industrialización, según las cuales pueden definirse ciertas constantes estructurales propias de los distintos tipos de países agrupados de acuerdo con el tamaño de sus economías.

La composición de los grandes rubros industriales no es siempre similar en los diversos países; por lo tanto, los valores numéricos agregados pueden ocultar aspectos cualitativos

importantes respecto del grado real de desarrollo de determinadas actividades.

Las industrias productoras de bienes no duraderos (alimentos elaborados, bebidas, tabaco, textiles, vestuario, calzado, productos del cuero, impresos, cerámica y otros) tienen un grado de desarrollo alto y más homogéneo en la mayoría de los países de la región. En el otro grupo de industrias menos dinámicas que comprende la madera, el papel, la celulosa y los productos de minerales no metálicos, la situación es algo distinta. Las industrias de la madera y el papel se encuentran bastante difundidas en la región; algo menos la del vidrio; pero las básicas, a excepción de la del cemento, lo están muchísimo menos. Desde luego, el desarrollo de varias de estas industrias guarda relación con la dotación de recursos naturales que en los países grandes es obviamente más diversificada, pero también dependen de las disponibilidades de masas críticas de

Cuadro 17

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL SEGUN TAMAÑO ECONOMICO DE LOS PAISES, 1950 Y 1975 a/

(Porcentajes sobre el valor agregado del sector manufacturero)

		Manufac- turas de consumo no dura- dero A	Manufacturas intermedias				Manufac- turas de consumo y de capital E	Total manufac- turas
			B	C	D	B+C+D		
Países grandes	1950	64	10	10	4	24	12	100
	1975	35	9	21	7	37	28	100
Países medianos	1950	66	10	15	3	28	6	100
	1975	48	9	20	6	35	17	100
Países pequeños	1950	85	8	6	0	14	1	100
	1975	65	11	14	1	26	9	100

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales de trece países (censos e índices de producción industrial).

a/ Las cifras que figuran en este cuadro no son totalmente comparables con las indicadas en el cuadro 5 del capítulo II, dadas las diferencias en la clasificación de los bienes y los tipos de cambio utilizados.

A: Alimentos, bebidas y tabaco (División 31), textiles, prendas de vestir e industria del cuero (División 32), muebles y accesorios, excepto los metálicos (Agrupación 332), imprentas, editoriales e industrias conexas (Agrupación 342), objetos de barro, loza y porcelana (Agrupación 361) y otras industrias manufactureras (División 39), según la CIIU, Rev. 2.

B: Productos de madera y corcho, excepto muebles (Agrupación 331), papel y productos de papel (Agrupación 341), vidrio y productos de vidrio (Agrupación 362) y otros productos minerales no metálicos (Agrupación 369), según la CIIU, Rev. 2.

C: Productos químicos; derivados del petróleo; caucho y plástico (División 35), según la CIIU, Rev. 2.

D: Industrias metálicas básicas (División 37), según la CIIU, Rev. 2.

E: Productos metálicos, maquinaria y equipo (División 38), según la CIIU, Rev. 2.

Cuadro 18

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DEL INCREMENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1950-1975

	Total industria manufacturera %	Manufacturas a/				
		De consumo no duradero A %	Intermedias			De consumo duradero y de capital E %
			B %	C %	D %	
Países grandes	80	71	80	83	86	87
Países medianos	13	17	13	13	13	10
Países pequeños	7	12	7	4	1	3
<u>Total America Latina</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del producto manufacturero correspondiente a 1950 y 1975 y a los valores sobre estructura industrial que figuran en el cuadro 17.

a/ Las columnas A, B, C, D y E representan las ramas y grupos manufactureros del CIU, Rev. 2 indicados al pie del cuadro 17.

capital, de infraestructura y de tecnología, que están asociadas generalmente a desarrollos previos, que a su vez se asocian a tamaños económicos de cierta dimensión.

Por su parte, el grupo de industrias químicas, del caucho y derivados del petróleo ha mostrado en América Latina un gran dinamismo después del grupo metalmeccánico (productos metálicos, maquinaria y equipo). De las industrias básicas comprendidas en el grupo, sólo las refinerías de petróleo se encuentran diseminadas en la región; las demás son propias de los países grandes, en menor medida de los medianos, y excepcionalmente de los países pequeños.

El grupo de las industrias metálicas básicas, cuyo desarrollo ha sido bastante dinámico, está concentrado en los países grandes y medianos, debido a la existencia de minerales y a la dimensión de los mercados.

El cuadro 19 confirma y pone de relieve lo expresado, pues muestra que entre las industrias básicas, sólo la producción de cemento y de productos derivados del petróleo se halla difundida en la mayoría de los países de la región.

Finalmente, el grupo metalmeccánico, de características sumamente dinámicas tanto a nivel regional como mundial, también se ha concentrado en los países grandes, en mayor medida que la industria en su conjunto. En el cuadro 20 se observa que existen escalones bien diferenciados en la proporción que ocupan estas industrias en el sector manufacturero de los países grandes, medianos y pequeños (entre el 24 y el 31% del producto

manufacturero en los grandes; entre el 15 y el 20% en los medianos; y entre el 7 y el 15% en los pequeños).

Al respecto, cabe señalar que en los países de mayor tamaño económico, el grado de integración nacional del grupo metalmeccánico (definido por las interrelaciones insumo-producto) es mayor que en los países restantes de la región, donde predominan actividades de menor nivel tecnológico y, a veces, casi de simple ensamblaje de productos más complejos.

La industria automotriz constituye un claro testimonio de tal observación. En los países de mayor tamaño económico, el valor agregado por esta rama de actividad representa en general alrededor del 30% del total de las industrias metalmeccánicas y entre el 6 y el 9% del producto manufacturero total. El grado de integración en estos mismos países es elevado, llegando en Argentina y Brasil a valores cercanos al 100%. En cambio no

Cuadro 13

AMERICA LATINA: PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS INDUSTRIALES, 1976

(Miles de toneladas)

País	Cemento	Acero	Alumi- nio	Soda caña tica	Acido sulfu- rico	Eti- leno	Bor- ceno	Calcio- sido (pasta química)	Deriva- dos del petróleo
Argentina	5 717	2 224	43	110	234	43	131	250	26 355
Brasil	19 147	9 092	139	259	...	349	121	1 208	52 822
México	12 691	5 243	42	226	2 171	228	99	569	42 914
Chile	964	456	29	206a/	28a/	1a/	394	5 178	
Colombia	3 612	252	36	51a/	11a/	50a/	140	9 231	
Cuba	2 501	250	2	383			44	6 474a/	
Perú	1 966	349		57b/	60a/	3a/	91	6 603	
Venezuela	3 838	754	47	9a/	36a/		35	57 968	
Uruguay	676	15			...		10	2 049	
Costa Rica	362								293
El Salvador	322				12				817
Guatemala	310a/								825
Honduras	234	42							476
Nicaragua	209			...					808
Bolivia	232							1	1 244
Ecuador	616				...			6	2 457
Haití	232								
Panamá	311								3 201
Paraguay	155				...				256
República Dominicana	582	...							1 936
Barbados									158
Guyana									
Jamaica	395	15			19				1 422
Suriname	51		46						
Trinidad y Tobago	238				...				18 697
Grenada									

Fuentes: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook; Economic Activity in Caribbean Countries*.  
 ILAVA, *Anuarios estadísticos de la siderurgia y la minería del hierro en América Latina*.  
 CEPAL, sobre la base de información oficial de los países.

a/ 1974.

b/ 1972.

## Cuadro 20

PAISES DE AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL  
A MEDIADOS DE LA DECADA DE 1970

(Porcentajes sobre el valor agregado industrial)

	Industrias de bienes no duraderos de consumo <u>a/</u>	Industrias metal- mecánicas <u>b/</u>	Demás industrias
<u>Países grandes</u>			
Argentina	39	28	33
Brasil	30	31	39
México	36	24	40
<u>Países medianos</u>			
Chile	50	17	33
Colombia	50	17	33
Perú	47	20	33
Venezuela	45	15	40
<u>Países pequeños</u>			
Costa Rica	69	9	22
Ecuador	57	15	28
El Salvador	69	8	23
Guatemala	71	11	17
Honduras	77	7	16
Nicaragua	72	8	20
República Dominicana	74	7	18

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales de los países (censos e índices de producción).

- a/ Alimentos, bebidas y tabaco (División 31); textiles, prendas de vestir e industrias del cuero (División 32); muebles y accesorios, excepto los metálicos (Agrupación 332); imprentas, editoriales e industrias conexas (Agrupación 342); objetos de barro, loza y porcelana (Agrupación 361); y otras industrias manufactureras (División 39), según la CIIU, Rev. 2.
- b/ Productos metálicos, maquinaria y equipo (División 38), según la CIIU, Rev. 2.

sucede lo mismo en países de menor dimensión económica. En los medianos la participación de la industria automotriz en las actividades metalmeccánicas, está en general por debajo del 15% y con respecto al total de la industria manufacturera alcanza cifras del orden del 1.5% al 2.5%. El grado de integración nacional en estos países que obviamente es bastante inferior al de los países mayores, llega a cifras que varían según los países y el año que se considere, entre el 15% y el 60%. Estos porcentajes concuerdan con el hecho de que hacia fines del decenio pasado, existían en América Latina alrededor de 4 000 establecimientos que proveían partes y piezas a las industrias terminales, de los cuales cerca del 80% estaban en Argentina, Brasil y México.<sup>21/</sup>

21/ CEPAL, Perspectivas y modalidades de integración regional de la industria automotriz en América Latina, E/CN.12/971, 24 de julio de 1974.

Aun más representativas del mismo fenómeno son las industrias de bienes de capital, que en los últimos decenios se han expandido considerablemente en la región. También en este caso, en los tres países de mayor tamaño la expansión alcanzó una relevancia más notable. Argentina, Brasil y México producen en conjunto, alrededor del 90% de los bienes de capital (maquinaria y otros equipos) fabricados en la región. A su vez, estos tres países producen más del 60% de los bienes de capital necesarios para desarrollar sus actividades económicas. Cuatro países medianos en conjunto (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) generan bienes de capital en un volumen apenas superior al 25% de sus propias necesidades. En el resto de los países de América Latina, la producción local de este tipo de bienes es de escasa significación. 22/ 23/

Así, en el desarrollo manufacturero de los distintos países de América Latina están presentes ciertas constantes estructurales, vinculadas al tamaño económico de los mismos. Estas estarían determinando, aunque en forma parcial, diferencias substanciales en las modalidades de la industrialización en cada una de las categorías de países.

Se aprecia que existen escalones perfectamente definidos en las pautas de participación de las industrias metalmeccánicas, según se trate de países grandes (24 al 31% del producto industrial), medianos (15 a 20%) o pequeños (7 a 15%). Algo semejante pero inverso sucede con las industrias de bienes de consumo no duradero, que representan entre el 30% y el 39% del producto manufacturero en los países grandes; entre el 45% y el 50% de los medianos, y entre el 57% y el 77% de los pequeños (véase de nuevo el cuadro 20).

Junto a lo anterior se han establecido otras constantes. El desarrollo más completo de las industrias básicas es propio de los países grandes; en menor medida y cuando los recursos naturales lo permiten, el de los países medianos, y salvo casos excepcionales (la mayoría de las veces vinculados a la exportación), las industrias básicas están ausentes en los países pequeños. En cambio, la refinación de petróleo y la fabricación de cemento está difundida en casi toda la región. Por otra

---

22/ CEPAL, a base de informaciones oficiales de los países.

23/ Aun en los países donde esa actividad manufacturera ha logrado un mayor desarrollo, se aprecian marcadas diferencias entre el avance de la producción de bienes de capital de uso general - que se emplean indistintamente en diversas actividades - y el de la fabricación de los de uso específico, que constituyen generalmente el núcleo central del equipamiento. En el primer caso, se han alcanzado avances importantes y un alto grado de autoabastecimiento, pero respecto del segundo, el avance ha sido mucho menor.

parte, el grupo metalmecánico está mejor integrado en los países grandes, donde la producción de bienes de capital ha adquirido especial relevancia. En los países medianos, el grado de integración nacional de dicho grupo es más reducido, con escasa producción de bienes de capital; en los pequeños esta actividad es incipiente y casi no se producen bienes de capital.

Pero las diferencias entre países de distinta envergadura económica tienen, además, otras expresiones que también hacen a la forma particular que ha revestido el desarrollo industrial de cada uno de ellos. Una es la situación en materia tecnológica. Es sabido que sólo los países mayores de América Latina realizan esfuerzos tecnológicos sistemáticos de cierta significación - aunque insuficientes aún - destinados principalmente a adaptar la tecnología importada al medio nacional. Según nuestros datos, algunos países medianos también estarían realizando esfuerzos en el mismo sentido, pero el desnivel tecnológico con los primeros sería aún considerable. En los pequeños estos esfuerzos siguen teniendo, en general, escasa significación en la industria manufacturera.

En el campo de las exportaciones de manufacturas, la diferenciación entre las tres categorías de países es también clara, como podrá apreciarse en el capítulo III. Alrededor de las tres cuartas partes de las exportaciones manufactureras totales de América Latina son efectuadas por los tres países de mayor envergadura económica, pero en las de productos metal-mecánicos la cuota correspondiente a estos países asciende a cifras cercanas al 90% del total, pues son los que realizan las exportaciones de productos más elaborados.

Puede afirmarse que las claras y notables disimilitudes existentes entre los países latinoamericanos en cuanto a tamaño geográfico y envergadura económica se manifiestan no sólo en los diferentes niveles de desarrollo industrial de los mismos, sino también en las modalidades especiales que ha presentado en cada uno de ellos el proceso de industrialización. Estas modalidades estarían configurando para cada una de las categorías de países, una forma o "modelo" particular de desarrollo industrial y, en cierta medida, insinuando las pautas del desarrollo futuro, así como algunas correcciones en las diferentes tendencias (véase el capítulo IV).

De acuerdo con este enfoque no parecería del todo adecuado interpretar las disimilitudes industriales de los países latinoamericanos simplemente como etapas distintas de un mismo proceso. Es decir, la afirmación tan frecuente de que los países grandes de América Latina estarían en una fase más avanzada del desarrollo industrial, los medianos en una posición intermedia y los pequeños en el umbral, exigiría ciertas calificaciones.

El proceso de desarrollo manufacturero ha revestido en los diversos países características muy distintas como resultado

de la acción de diversos factores. Entre éstos, la mayor o menor envergadura económica ha tenido una marcada relevancia y permite explicar notorias diferencias manifestadas en los niveles y la naturaleza del desarrollo industrial de los países. Dificilmente podría concebirse que tales diferencias hayan sido nada más que el resultado de la aplicación de políticas económicas diversas, aunque puedan distinguirse casos excepcionales. Podría afirmarse más bien que las políticas industriales se ejercieron a veces en distintas formas, pero con horizontes comunes sujetos a factores condicionantes locales e internacionales. En este sentido, los diversos acuerdos de integración constituyen la prueba de tales horizontes o intenciones comunes, puesto que en gran medida las bases conceptuales de los mismos se inspiraban en la idea de superar las "restricciones" nacionales con respecto a etapas más avanzadas del desarrollo industrial.

##### 5. Los agentes productivos de la industrialización

La participación de las empresas públicas, privadas nacionales y transnacionales, como agentes productivos del proceso de industrialización latinoamericano ha experimentado cambios importantes a lo largo de los últimos decenios.

En general, la empresa privada nacional ha ido perdiendo terreno en lo que respecta a su aporte relativo a la formación del producto industrial, a veces frente a la empresa pública y en numerosos países, muy especialmente frente a la empresa transnacional.

Por otra parte, se aprecia una tendencia hacia una mayor diferenciación de los roles desempeñados por los distintos agentes que operan en la industria. La empresa pública, sobre todo en los países grandes y medianos, aborda, en especial áreas industriales básicas destinadas a sustentar el desarrollo general y manufacturero. La empresa transnacional, que aparece más tarde, alcanza un gran auge en las áreas más dinámicas y avanzadas del sector y especialmente en los países de mercado más amplio. La empresa privada nacional mantiene en general su predominio en las industrias tradicionales de bienes no duraderos de consumo, aunque en algunos rubros de éstas se aprecian también avances significativos de las empresas transnacionales.

Por lo tanto, existe una estructura empresarial cambiante con repercusiones de importancia, tanto en el funcionamiento como en la orientación del sector y en el desarrollo general de los países.

A pesar de que existen pruebas de estos cambios estructurales, no resulta fácil ponderar la magnitud real de los mismos,

pues hay serios problemas metodológicos 24/ y escasez de información confiable.

De todos modos, es posible establecer aunque con cautela algunos elementos que definen pautas de evolución, posición actual y tendencias en la conducta de los distintos participantes del proceso de industrialización latinoamericano, y especialmente de la empresa transnacional, cuyo papel en este proceso ha adquirido especial relevancia en los últimos lustros.

a) El estado empresario

El papel del estado no solamente como regulador y orientador de la actividad económica general e industrial, sino también como participante directo del proceso de industrialización en calidad de empresario, constituyó una de las características importantes de este proceso durante los últimos decenios.

Si bien en varios países de la región existen antecedentes de empresas estatales productoras de bienes industriales constituidas en los períodos iniciales de su proceso de industrialización, sólo a partir del decenio de 1940 los gobiernos de la región comenzaron a recurrir con cierta frecuencia a la constitución de empresas estatales o mixtas para alcanzar determinados objetivos económicos y, algunas veces, de seguridad nacional. Cabe señalar, sin embargo, que no son muchas las empresas estatales o públicas que producen bienes industriales en América Latina, así como tampoco es significativa en general su participación en la producción total de cada país, salvo en casos excepcionales.

---

24/ Un problema metodológico lo constituye la definición de las empresas objeto de análisis. Por ejemplo, la sola consideración de las proporciones de capital de cada origen que forman el patrimonio de una empresa no parece ser suficiente para definirla como transnacional, pública o nacional privada. El monto de las acciones constituye sólo uno de los canales a través de los cuales un socio puede ejercer influencias y controlar la empresa. Esto es fundamentalmente cierto en los casos de las empresas transnacionales que, no obstante participar en forma minoritaria en el patrimonio societario en muchas empresas ejercen, a través del dominio de la tecnología, de la provisión de insumos y equipos, del acceso al financiamiento, de la dispersión de los accionistas locales, de su poder de negociación en el ámbito nacional e internacional, el control real sobre la misma. Los criterios aplicados en estudios realizados en distintos países varían enormemente, lo cual dificulta la comparación de los resultados numéricos y puede llevar a veces a conclusiones erróneas.

No obstante, en algunos países latinoamericanos, el estado ha jugado un papel muy importante como agente productivo. Una pauta de este fenómeno es la consideración de cifras relacionadas con la participación de las empresas públicas en la inversión y la producción manufacturera, pues con frecuencia se encuentran cifras del orden de 15 o 20%, y en algunos casos bastante más elevadas. Aparte de ello, conviene considerar que la participación estatal está en general especialmente concentrada en las industrias básicas, como la siderurgia, la refinación de petróleo y la petroquímica.

En 1978, las empresas siderúrgicas estatales produjeron acero en cantidades que representaron el 69% de la producción total de Argentina, el 60% en México y en Brasil, casi el 100% en Chile, el 100% en Perú y un 80% en Venezuela. La participación de las empresas estatales en la refinación de petróleo es asimismo, sobresaliente. En países como Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, México, Uruguay y prácticamente también en Brasil, el 100% de la refinación de petróleo está a cargo de las empresas estatales. En la elaboración de productos químicos y petroquímicos el aporte de estas empresas es también muy importante en varios países de la región. En Argentina, y sobre todo en Brasil y México, existen grandes empresas estatales que elaboran productos básicos de estas ramas de actividad y en países del Pacto Andino como Colombia, Perú y Venezuela, todas las empresas que elaboran productos petroquímicos básicos son estatales, siendo además importante la participación del estado en la fabricación de otros productos no básicos de esta misma rama industrial.<sup>25/</sup>

En Perú, el estado participaba en 1975, en una proporción superior al 80% del "capital social pagado" en las industrias de papel, petróleo, metales básicos, siderurgia, cemento y fertilizantes, y con una cifra significativa en la industria química. En Bolivia, la presencia estatal en las industrias metálicas básicas es también destacada.<sup>26/</sup>

En las primeras etapas del proceso de desarrollo, el estado asumió el papel de empresario en el campo de las

---

<sup>25/</sup> C.A. Garay Salamanca (Consultor de la CEPAL), El programa petroquímico andino, antecedentes, perspectivas y su relación con las empresas transnacionales, documento de trabajo, diciembre de 1977.

<sup>26/</sup> G. Saberbein Ch. (Consultor de la CEPAL), Estudio interpretativo del desarrollo industrial peruano; versión mimeografiada, 1979, y Estudio interpretativo del desarrollo industrial boliviano, versión mimeografiada, 1979.

industrias básicas, como forma de iniciar en el país la producción de bienes considerados imprescindibles para acelerar el desarrollo económico, aparte de otras motivaciones eventuales. La cuantía de los recursos necesarios para llevar a cabo proyectos de esta naturaleza determinaba que, en general, sólo las empresas estatales o extranjeras pudieran encararlos, y durante algún tiempo estas últimas mostraron poco interés en invertir en actividades que no parecían ofrecer utilidades inmediatas o suficientemente atractivas. Es cierto que en algunos casos la iniciativa privada nacional o extranjera se aplicó a algunas industrias básicas desde hacía mucho tiempo, pero también es verdad que en otros se frustraron tentativas para operar en estas áreas.

En años más recientes, la participación del estado en las industrias básicas con frecuencia respondió al convencimiento gubernamental de que ésta constituye una forma de aumentar el poder de decisión nacional en el sector industrial y de posibilitar un desarrollo más autónomo. En varios países se dictaron durante los últimos años normas para definir las áreas de acción del sector público y del sector privado en algunas ramas industriales tales como la petroquímica y la siderurgia, reservándose el estado la fabricación de los productos básicos. Es probable, también, que por razones de seguridad nacional se hayan delimitado las áreas mencionadas con el fin de incrementar el control del estado en actividades consideradas "estratégicas".

Pero no sólo en las industrias básicas participó el estado en su carácter de productor. Existe un número relativamente alto de empresas industriales pertenecientes a las más diversas actividades manufactureras, cuya creación o adquisición por el estado respondió más bien a factores generalmente coyunturales de carácter económico, social (por ejemplo, para mantener el empleo) o político. También es frecuente que entidades públicas de crédito se hayan visto forzadas, por circunstancias derivadas de dificultades financieras de las empresas acreedoras, a participar en el capital de acciones a través de la capitalización de las deudas. Asimismo, con relación a ciertas actividades industriales, gravitaron factores coyunturales, como las crisis económicas o problemas particulares que presentó en algún momento la economía de una zona o un país. Por supuesto que igualmente existen en casi todos los países de la región empresas industriales estatales creadas por razones estratégicas que en muchos casos no sólo producen elementos de uso militar sino también otros productos industriales de uso agrícola, industrial y de consumo general.

Así, se observa que en numerosos países las empresas públicas han cumplido un papel relevante en el desarrollo y la formación de capital industrial, junto con llevar a cabo una destacada actividad en el campo tecnológico y en la oferta de determinados productos industriales.

b) La empresa privada nacional

La empresa privada nacional participa en todo el espectro de la industria manufacturera de la región, lo cual en general es importante en términos del aporte al producto manufacturero, especialmente en el sector de las industrias tradicionales, aunque en algunos países se aprecia un debilitamiento de ese predominio por el avance manifiesto de las empresas transnacionales.

En cambio, en los sectores más dinámicos su participación suele ser más débil. Al respecto son ilustrativos los casos de Brasil y México, sobre los cuales se dispone de alguna información estadística. Hacia 1977, en una muestra que abarcó más de 2 700 empresas manufactureras brasileñas <sup>27</sup>/el "patrimonio líquido" de las empresas privadas nacionales representaba el 48.3% del total del sector. Esta participación ascendía al 75.5% al considerarse sólo las industrias productoras de bienes de consumo no duradero; en cambio, en las industrias intermedias y metalmeccánicas, la participación de las empresas privadas nacionales era de 34.4% y 45.2%, respectivamente. Los resultados de la muestra ponen de manifiesto la presencia predominante del sector privado nacional solamente en la producción de bienes de consumo no duradero, pero conviene señalar que estos porcentajes serían aun mayores si se considerara el universo productivo, pues la muestra se restringe a unidades más importantes, excluyendo medianas y pequeñas empresas, donde predomina la iniciativa privada nacional. También es importante en Brasil la participación de las empresas privadas nacionales en algunas actividades productoras de bienes intermedios, como la industria plástica o de la celulosa y papel. En cambio, no lo es en las industrias químicas y de derivados del petróleo, actividad sumamente dinámica donde el estado tiene la mayor participación (por su actividad en la refinación de petróleo, principalmente) seguido a cierta distancia por la empresa transnacional. En las industrias metalmeccánicas, que son sumamente dinámicas, la participación del sector privado nacional, sin ser predominante es sobresaliente.

En el caso de México, la situación tendría grandes semejanzas con la del Brasil. De acuerdo con las cifras de producción total de la industria manufacturera mexicana según el censo industrial de 1970, la empresa privada nacional tendría también una preponderancia marcada en la producción de bienes de consumo no duradero (más del 70%); en cambio la participación en la producción de bienes intermedios y productos metálicos,

---

<sup>27</sup>/ Visão, Quem é Quem na Economia Brasileira, obra citada por R. Bonelli y W. Suzigan en Tendências recentes da industrialização brasileira, versión mimeografiada, 1978.

maquinaria y equipo fue bastante inferior (del orden del 40% y 45%, respectivamente).<sup>28/</sup>

Cabe señalar, sin embargo, que pese a la representatividad que poseen las cifras indicadas, éstas pueden no indicar en la medida adecuada la gravitación real de la empresa privada nacional en el desenvolvimiento y orientación de la industria. En general, en todos los países de la región, la mayoría de las empresas privadas nacionales son de tamaño más reducido que las estatales y transnacionales, razón por la cual son relativamente pocas las que en los distintos países integran el grupo de las empresas denominadas líderes en cada una de las ramas de actividad y son menos aún en aquellos sectores dinámicos en que es manifiesta la preponderancia de las empresas transnacionales y en algunos casos, de las estatales.

Estas empresas líderes son generalmente las más grandes de cada sector, y a través de su potencialidad financiera, tecnológica, organizativa y comercial (que se manifiesta en la capacidad para introducir nuevos productos, fijar precios y realizar publicidad en forma intensiva), consiguen ejercer una influencia en el funcionamiento y en la orientación del proceso de industrialización mucho mayor que la que indicaría su participación relativa en la producción o el capital.

En algunos países de la región, sin embargo, principalmente en los más grandes, existen fuertes grupos empresariales privados nacionales que lideran ciertas industrias manufactureras como las del cemento, celulosa y papel, y otras industrias productoras de bienes de consumo o de productos metálicos, maquinaria y equipo. Por ejemplo, en Argentina, la empresa privada nacional predomina en la industria azucarera, vitivinícola, textil, cementera, de la celulosa y el papel, de productos lácteos y otras, especialmente de la rama alimenticia.

De todos modos, una de las características comunes a la empresa privada nacional de los países de la región es la diversidad de su composición en cuanto a tamaño, nivel tecnológico y forma de organización. La proporción de establecimientos artesanales es todavía muy elevada en muchos países de América Latina. En el sector fabril coexisten empresas con grandes diferencias de productividad que derivan de factores relacionados con el tamaño de las plantas, la tecnología utilizada y el acceso a las innovaciones en este campo, la estructura organizativa y gerencial, la capacidad profesional de los cuadros directivos, el acceso a las fuentes de financiamiento, etc. En general, las empresas transnacionales poseen ventajas en muchos de estos campos, lo que explica en buena medida el ya señalado

---

<sup>28/</sup> Dependencia Conjunta CEPAL/CET, Tendencias y cambios en la inversión de las empresas transnacionales en los países en desarrollo y particularmente en América Latina, Anexo Estadístico, septiembre de 1978.

avance de éstas y el consiguiente retroceso relativo de las empresas privadas nacionales en la producción manufacturera regional.

c) Las empresas transnacionales

Una de las características relevantes de la industrialización latinoamericana es la creciente participación del capital extranjero organizado bajo la forma de empresa transnacional. Si bien la presencia del capital extranjero en la economía de los países latinoamericanos tiene larga data, ha sido en los últimos dos o tres decenios que éste incrementó notablemente su participación en la industria manufacturera. Hasta los años cincuenta el capital extranjero se situaba en los sectores exportadores primarios y con frecuencia en los servicios urbanos y de transporte. A partir de entonces, pero principalmente desde la segunda mitad del decenio de 1960, se produjo un incremento considerable de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero, sobre todo en los países de mercados más amplios de América Latina. Ello se tradujo en la instalación o ampliación de numerosas filiales de las empresas transnacionales que por su estructura organizativa, la magnitud de sus operaciones y su disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos y capacidad gerencial, influyeron en medida importante en el desarrollo manufacturero de los países receptores.

i) La inversión de las empresas transnacionales manufactureras en América Latina y el Caribe. El cuadro 21 permite apreciar que en 1967 en Argentina, Brasil y México en conjunto se acumulaba el 81% de la inversión extranjera directa 29/ en la industria regional y el 48% en la global. En cambio, en el conjunto de los países medianos (Colombia, Chile, Perú y Venezuela), donde la inversión extranjera directa total tenía en 1967 una importancia significativa (casi el 40% del total correspondiente a 19 países de América Latina), en el sector manufacturero apenas equivalía al 14% del total acumulado en esta parte de la región. En los países pequeños, a la actividad manufacturera también le fue destinado un porcentaje relativamente bajo de las corrientes de inversión extranjera, las que alcanzaron hasta ese año un monto equivalente al 5% del total de capitales extranjeros invertidos en la industria manufacturera de América Latina. De otro lado, en los países medianos y pequeños, incluidos los del Caribe, sólo una parte reducida de la inversión extranjera tenía como destino la

---

29/ Se supone que la inversión extranjera directa corresponde casi totalmente a la de las empresas transnacionales. (Véase Naciones Unidas, Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial, ST/ECA/19, Nueva York, 1973, pp. 5 y 7.)

industria manufacturera, por contraste con los países grandes, donde ya en esa época las inversiones extranjeras se destinaban preponderantemente a la industria.

Durante los últimos años del decenio de 1960 y el primer quinquenio del actual, se produjo un aumento considerable de los flujos netos de la inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe, acentuándose la tendencia a derivarlos cada vez más hacia el sector manufacturero (véase nuevamente el cuadro 21).

Hacia 1976, mejora la proporción de la inversión extranjera destinada a la industria, sobre todo en los países medianos y en los del MCCA. En esto influyeron no sólo las preferencias

Cuadro 21

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA TOTAL Y EN EL SECTOR MANUFACTURERO DE ALGUNOS PAÍSES, 1964-1976

	1967				1976			
	En millones de dólares		Proporción en el sector manufacturero (%)		En millones de dólares		Proporción en el sector manufacturero (%)	
	Total	Distribución por la región	Total	Distribución por la región	Total	Distribución por la región	Total	Distribución por la región
<b>Países grandes</b>								
Argentina	1 821	66.0	1 201	66.0	2 250	66.7	1 500	66.7
Brasil	3 728	67.8	2 526	67.8	9 100	75.0	6 900	75.0
México	1 787	72.0	1 287	72.0	4 650	71.4	3 600	71.4
<b>Países medianos</b>								
Colombia	5 260	86.4	4 564	86.4	6 250	86.6	5 350	86.6
Chile	728	296	367	50.3	1 250	68.0	650	52.0
Costa Rica	963	93	97	10.2	410	42.2	150	36.6
Paraguay	782	142	142	18.2	1 800	350	19.4	10.5
Venezuela	3 495	91	112	3.2	2 900	83.2	1 000	34.5
<b>Países pequeños</b>								
MCCA a/	1 046	302	286	27.3	4 750	65.5	1 800	37.8
Otros b/	601	114	114	19.0	970	350	36.1	36.1
<b>Total 19 países de América Latina y el Caribe c/</b>	15 250	61.8	10 200	67.0	27 110	65.0	15 183	56.0
	4 157	66.0	2 735	66.0	10 330	66.0	6 800	66.0
<b>Total General</b>	19 407	73.1	12 935	66.6	37 440	65.2	21 983	56.2

Fuentes: Elaboraciones de la Unidad Conjunta CEPAL/CIT sobre la base de estadísticas de ODA, Development Cooperation 1978 Review, Cuadro E-1; y U.S. Department of Commerce/BEA, Survey of Current Business, agosto de 1978.

a/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

b/ Bolivia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Uruguay, Haití y República Dominicana.

c/ Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago, y áreas Bahamas, Bermudas e Islas y los Estados Asociados de las Indias occidentales.

del capital extranjero, sino también las políticas de industrialización de los países y, con frecuencia, el retiro de ese capital en otros sectores, incluidas las nacionalizaciones aplicadas por algunos gobiernos a ciertas actividades como las extractivas.

En 1976, la inversión extranjera directa total en 19 países de América Latina alcanzaba una cifra algo superior a 27 000 millones de dólares corrientes que, comparada con la inversión acumulada hasta 1967, significa un incremento de casi 78%. En el sector manufacturero, el aumento de la inversión extranjera fue aún mayor, ya que pasó de una cifra cercana a 6 200 millones de dólares en 1967 a una superior a 15 000 millones en 1976 es decir, se incrementó en casi un 146%.

La participación de los países como receptores del flujo de inversión extranjera directa en el sector manufacturero de América Latina siguió guardando estrecha relación con la amplitud de los mercados y la magnitud industrial, pero también con la dinámica de la expansión económica de los mismos. Los países grandes siguieron siendo predominantes (79% del total regional) no obstante la notable merma que en términos relativos se operó en el flujo de capitales hacia Argentina. Esto último permite explicar que el incremento de la inversión extranjera en los países grandes haya sido inferior (139%) al promedio regional durante el lapso 1967-1976. Los países medianos y pequeños aumentaron en esos años su participación en la distribución de la inversión extranjera en la industria manufacturera, mientras que los países del Caribe 30/ mostraron una baja relativa.

El notable incremento de las inversiones extranjeras en la industria latinoamericana se tradujo en un aumento, también importante, de la participación de las filiales de las empresas transnacionales en la formación del producto del sector manufacturero de los países de la región (véase el cuadro 22).

En 1966, dichas filiales aportaban algo más del 16% del producto manufacturero total de 19 países de América Latina, mientras que en 1975 el aporte de las mismas ascendía a 19%. La tasa anual de crecimiento del producto generado por las filiales, medido en dólares de 1970 durante el lapso 1967-1975 fue del orden del 9%; la tasa correspondiente al aumento del producto manufacturero total fue de 7%.

En cuanto al origen de la inversión extranjera directa en la industria manufacturera de la región cabe señalar la preponderancia de los Estados Unidos como país inversor. Ya en 1967 más del 54% de la inversión directa manufacturera provenía de

---

30/ En Jamaica y Suriname la participación de las empresas transnacionales es importante en la producción de alúmina.

AMÉRICA LATINA: VALOR AGREGADO POR FILIALES DE LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS TRANSNACIONALES, COMPARADO CON EL PIB MANUFACTURERO TOTAL DE ALGUNOS PAÍSES, 1966-1975

(Participación porcentual y ritmos de crecimientos)

País	Valor agregado de empresas transnacionales (en porcentajes del PIB manufacturero total)		Valor agregado de empresas transnacionales de Estados Unidos (en porcentajes del PIB manufacturero total)		Tasas medias anuales de crecimiento 1966-1975		
					Valor agregado de empresas transnacionales	Valor agregado de empresas transnacionales de Estados Unidos	PIB manufacturero total
	1966	1975	1966	1975	empresas transnacionales	empresas transnacionales de Estados Unidos	total
Argentina	14.2	9.5	7.8	5.3	0.8	1.0	5.5
Brasil	23.9	27.3	8.5	14.1	11.8	16.5	10.2
México	16.5	19.5	12.7	13.9	9.2	8.4	7.2
Colombia	13.6	17.1	10.7	10.4	10.0	6.9	7.2
Chile	3.2	4.9	2.8	2.2	2.8	-4.4	-1.8
Perú	10.7	4.3	9.0	2.9	-4.0	-6.5	6.1
Venezuela	22.4	35.9	16.3	25.3	11.1	10.7	5.4
Panamá	5.5	23.5	4.5	17.6	23.4	22.0	5.0
MCCA a/	6.4	8.2	5.7	6.6	9.3	8.0	6.4
Otros	5.8	7.0	4.4	5.4	8.0	8.0	5.7
América Latina (19 países)	16.2	19.0	9.0	11.2	8.9	9.6	7.0

Fuente: Estimaciones de la Dependencia Conjunta CEPAL/CEP.

a/ Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

b/ Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Haití y República Dominicana.

empresas norteamericanas. Las inversiones de los Estados Unidos representaban casi el 50% del total del capital extranjero en los países grandes; cerca del 77% en los países medianos y el 69% en los países pequeños. En los países del Caribe, la inversión norteamericana alcanzaba al 40%, pero en el período 1967-1976, Estados Unidos aumentó su participación como inversor en la industria.

Por otra parte, la expansión de las empresas transnacionales en el sector manufacturero latinoamericano no implicó en todos los casos el establecimiento de nuevas instalaciones industriales ni tampoco la utilización de grandes cantidades de recursos provenientes del exterior. En un porcentaje cada vez mayor,<sup>31/</sup> la expansión de las empresas transnacionales se

<sup>31/</sup> Hasta 1946, un 73% de las filiales de las empresas transnacionales norteamericanas que se establecieron en México correspondían a nuevas instalaciones. Entre 1946 y 1957 esa proporción disminuyó a 52% y entre 1958 y 1967 fue de sólo 34%. Véase F. Fajnzylber, T. Martínez Tarragó, Las empresas transnacionales en México, México, 1975.

realizó a través de la adquisición de empresas locales y paralelamente se ha tendido a utilizar cada vez más recursos financieros captados en los países receptores. Por otra parte, se aprecia también la disminución de la importancia relativa de la inversión directa con respecto a los compromisos de las filiales de las empresas transnacionales con el sistema financiero internacional, lo cual incide de manera considerable en el endeudamiento externo de los países,<sup>32/</sup> y constituiría uno de los aspectos más negativos de la gestión de estas empresas.

ii) Expansión de las empresas transnacionales y efectos sobre el dinamismo y otros aspectos del desarrollo industrial. La magnitud de la participación de las filiales de las empresas transnacionales en el sector manufacturero latinoamericano es importante, pero quizás no exprese en medida suficiente la influencia real que ejerce sobre el desarrollo del sector. El hecho de que estas empresas se concentren principalmente en las ramas industriales más dinámicas les otorga una especial gravitación sobre el ritmo de crecimiento manufacturero y su orientación estructural.

Cabe señalar que la participación de las empresas transnacionales es también resaltante en algunos segmentos de las industrias tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco) sobre todo en los países de menor desarrollo relativo. No obstante, su presencia principalmente en las actividades manufactureras que lideran el proceso productivo otorga a las empresas transnacionales el alto grado de influencia que ejercen sobre el proceso de industrialización de no pocos países de la región.

El cuadro 22 muestra que en casi todos los países de la región la tasa de crecimiento del valor agregado de las empresas transnacionales por filiales durante el lapso 1966-1975 ha sido superior a la del crecimiento del producto manufacturero. Esta expansión de las filiales de las empresas transnacionales guarda estrecha relación con el crecimiento de las ramas de actividad donde éstas participan. En el período 1966-1973 en Brasil las ramas más dinámicas del sector manufacturero fueron aquellas donde las filiales de las empresas transnacionales tuvieron una participación más destacada. Según surge del análisis de una muestra de las empresas de ese país,<sup>33/</sup> en la rama de maquinaria no eléctrica, cuya tasa anual de crecimiento fue durante ese lapso superior al 16%, las empresas transnacionales participaron con el 75% de las ventas totales; en equipo de transporte cuya tasa fue de casi 15%, las ventas de las transnacionales representaron el 94% del total.

---

<sup>32/</sup> C. von Doellinger, L.C. Cavalcanti, Empresas multinacionais na indústria brasileira, IPEA-INPES, Río de Janeiro, 1975.

<sup>33/</sup> C. von Doellinger, L.C. Cavalcanti, op.cit., p. 56.

Esta alta participación de las empresas transnacionales en determinadas ramas de la actividad manufacturera ha incidido no sólo en el ritmo de crecimiento del sector, sino también en su orientación estructural, una de cuyas manifestaciones ha sido el notable incremento de la participación de las ramas metalmecánicas en la producción manufacturera brasileña.

Efectos similares ha tenido la presencia de las empresas transnacionales en el sector manufacturero de casi todos los países de la región, y muy especialmente en aquellos donde la participación de estas empresas es más relevante, como Argentina y México, en que la inversión extranjera directa acumulada tiene en la región mayor significación relativa. Las cifras del cuadro 22 no reflejan adecuadamente, sin embargo la influencia que han ejercido las filiales de las empresas transnacionales en el desarrollo manufacturero de la Argentina debido a que corresponden a un período particular de la evolución industrial de este país, caracterizado por cierta retracción en el ingreso de capitales destinados al sector.

Sin embargo, el desarrollo manufacturero de la Argentina entre mediados del decenio de 1950 hasta los primeros años del actual ha estado fuertemente influido por la entrada masiva de filiales de empresas transnacionales que se produjo a partir de 1955 y sobre todo entre 1959 y 1962. Entre 1955 y 1973, la tasa de crecimiento del producto industrial generado por estas empresas habría sido de 8.8%, muy superior al correspondiente a las empresas nacionales, que sólo habría alcanzado un valor de 4.3% y, en consecuencia, también mayor que la del producto industrial global, que fue del orden del 5.2%.<sup>34/</sup> Las filiales de las empresas transnacionales se orientaron hacia las ramas y subramas manufactureras que experimentaron las mayores tasas de crecimiento durante los años sesenta y los primeros años del actual decenio, y en general su participación alcanzó altas proporciones (entre el 35 y el 95%) de la producción de cada rama o subrama.

Los casos expuestos ponen de manifiesto un aspecto relevante del proceso de industrialización latinoamericano derivado de la presencia de las empresas transnacionales en las actividades manufactureras que encabezan el proceso de desarrollo de muchos países de la región. Esta circunstancia hace que ese proceso haya dependido - y quizá hacia el futuro en una proporción de cierta importancia - del dinamismo y de la disposición de estas empresas para transferir recursos, tecnología y capacidad gerencial hacia las filiales establecidas en los mismos, situación que les permite a aquéllas ejercer el control

---

<sup>34/</sup> Juan V. Sorrouille, La presencia y el comportamiento de las empresas extranjeras en el sector industrial argentino versión mimeografiada, s.f.

- en mayor o menor grado, según los países - de algunas variables fundamentales de la política económica, tales como la tasa de expansión manufacturera, la transferencia de tecnología y la expansión de las exportaciones industriales.

La expansión de las filiales de las empresas transnacionales ha tenido también connotaciones importantes en materia de concentración productiva, ocupación y productividad en el sector manufacturero de los países receptores.

Durante los últimos decenios se ha verificado en los países de la región donde la participación de las empresas transnacionales es más significativa, un incremento notable de la concentración productiva en el sector manufacturero. Ello resulta obvio por cuanto el tamaño de las filiales de las empresas transnacionales en América Latina suele ser en casi todos los sectores mayor que el promedio de las empresas nacionales. Según algunos estudios realizados en Argentina, Brasil y México el alto grado de concentración productiva de estos países en los sectores industriales coincide en casi todos los casos con la alta participación de las empresas transnacionales en estos mismos sectores.<sup>35/</sup>

En materia ocupacional, la experiencia recogida en México parecería indicar que las filiales de las empresas transnacionales y las ramas de actividad en que ellas predominan generan menos empleo por unidad de producción y de inversión, pero contribuyen en mayor medida que las empresas y sectores nacionales a incrementar la ocupación, como resultado de su mayor ritmo de expansión.<sup>36/</sup>

En el Brasil, son elocuentes los resultados de una encuesta entre las empresas manufactureras más grandes que, en términos de ocupación abarcaba el 25% del empleo industrial de este país en 1972. Las empresas transnacionales daban ocupación a casi el 51.1% del total del personal de las empresas encuestadas; las privadas nacionales, al 35.5%, y las estatales al 13.4%.<sup>37/</sup> La inversión por hombre ocupado en las empresas transnacionales, dada su concentración en actividades donde prevalecen relaciones capital-producto más elevadas, era superior a la correspondiente a las empresas privadas nacionales. Ello explica en parte que la productividad media global (en términos de valor agregado por persona empleada), haya resultado,

---

<sup>35/</sup> J. V. Sourrouille, op.cit., (Argentina); C. von Doellinger, L.C. Cavalcanti, op.cit., (Brasil) y F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, op.cit., (México).

<sup>36/</sup> F. Fajnzylber, T. Martínez Tarragó, op.cit.

<sup>37/</sup> C. von Doellinger, L.C. Cavalcanti, op.cit.

en los datos analizados, mayor en las empresas transnacionales que en las nacionales, si bien también, al parecer habría influido la composición de la mano de obra cuyos salarios medios son más elevados en las empresas transnacionales.

En la Argentina, la participación de las empresas transnacionales en el empleo total se ha mantenido constante en el lapso 1955-1978 (alrededor del 10%). Paralelamente, la participación en el valor de la producción industrial, según se ha señalado, pasó del 18% al 30%, lo que indica que la productividad expresada en términos de valor agregado por unidad de ocupación ha crecido en las empresas transnacionales más del doble que en las empresas nacionales.<sup>38/</sup> Obviamente, esto ha implicado la utilización de tecnologías que hacen uso más intensivo de capital.

En materia ocupacional, quizás no sea el número de nuevos empleos lo más significativo del aporte de las empresas transnacionales, sino la mayor calificación de la mano de obra demandada por éstas, dadas las ramas de actividad en las que se concentran y la tecnología utilizada, contribuyendo así a crear o expandir un mercado de trabajo que torna rentable la inversión en "capital humano".

Con respecto a la tecnología cabe reconocer que las empresas transnacionales constituyen un vehículo importante de transferencia de conocimientos técnicos desde los centros a los países de la región, así como a otros en desarrollo. Una pauta de ello es que un alto porcentaje de los ingresos percibidos por las matrices de las empresas transnacionales por concepto de transferencia de tecnología a América Latina proviene de sus filiales. En el caso de México, el 80% de los pagos al exterior por adquisición de tecnología corresponden a filiales de las empresas transnacionales.<sup>39/</sup>

Sin desconocer el aporte que ello significa al progreso técnico de la industria manufacturera de la región, resulta evidente que esta situación otorga a las empresas transnacionales la posibilidad de ejercer un verdadero control sobre la utilización de la tecnología en el campo industrial, ya que en la práctica son estas empresas las que definen la oportunidad, la intensidad y las modalidades de aplicación de los conocimientos técnicos, al mismo tiempo que se aseguran que los beneficios generados por su utilización sean absorbidos por ellas mismas en la mayor proporción.

Esta forma de transferencia tecnológica a través de las filiales de las empresas transnacionales, que ha sido denominada comercio "cautivo" de tecnología, tiene implicaciones no sólo

---

<sup>38/</sup> A. Monti, op.cit.

<sup>39/</sup> F. Fajnzylber, op.cit.

sobre la valoración, el origen y el control de los conocimientos técnicos que adquieren los países, sino también sobre el contenido mismo de la tecnología que éstos importan. Este aspecto del problema reviste gran importancia por cuanto el perfil tecnológico del sector manufacturero de los países tenderá a responder en una alta medida a los objetivos de crecimiento y de diversificación productiva de las empresas transnacionales, no siempre coincidentes con los que podrían definirse para el sector industrial y la economía en su conjunto, si se aplicase un criterio macroeconómico.

Otro aspecto importante de la presencia de las empresas transnacionales en el proceso industrial latinoamericano es el comportamiento de éstas en relación con el sector externo de los países y especialmente con las exportaciones manufactureras.

El objetivo de las empresas transnacionales al establecerse en la región fue fundamentalmente aprovechar los mercados internos, sobre todo de aquellos países de mayor dimensión económica donde la vigencia de políticas de fomento industrial les aseguraba condiciones favorables para su radicación y expansión. La actividad exportadora tuvo en general un carácter marginal, como lo era también para el resto de las empresas industriales. Lo anterior se traducía en que generalmente los productos, las características técnicas de los mismos y el tamaño de las plantas, se definían en función de las necesidades de los mercados internos.

Sin embargo, desde fines del decenio pasado las filiales de las empresas transnacionales otorgaron mayor atención a los mercados externos. Es probable que en el destino de la producción de estas empresas hayan influido las condiciones favorables que se dieron en el plano internacional para expandir las exportaciones manufactureras, los esfuerzos que realizaron algunos países de la región para incrementar tales exportaciones como objetivo de primera prioridad, y los fuertes incentivos o estímulos para exportar a que fueron sometidas.

Así, en los últimos años, las exportaciones manufactureras de América Latina han crecido en medida significativa y parte de este incremento corresponde a exportaciones de las empresas transnacionales.

De todos modos, las exportaciones de las empresas transnacionales, si bien son importantes, no dejan de tener, en general para estas empresas un carácter marginal con respecto a sus ventas totales.<sup>40/</sup> Al respecto cabe señalar que en 1976, alrededor del 94% de las ventas de productos manufactureros

---

<sup>40/</sup> Las excepciones corresponden a las empresas transnacionales dedicadas a las actividades "maquiladoras" cuya producción está destinada casi exclusivamente a los mercados de exportación.

realizadas por filiales de empresas transnacionales de los Estados Unidos en América Latina tuvieron como destino el mercado interno, y sólo en los rubros de maquinaria eléctrica y no eléctrica, y alimentos, las exportaciones representaron porcentajes del orden del 9% de las ventas totales.<sup>41/</sup>

Resulta interesante observar los resultados de algunas investigaciones relativamente recientes sobre la participación de las empresas transnacionales en la exportación manufacturera, realizadas en México, Brasil y Argentina, aunque por razones de carácter metodológico los mismos no sean totalmente comparables. En México, según datos correspondientes a 1973, el 23.3% de las exportaciones manufactureras totales estuvo a cargo de filiales de empresas transnacionales; en bienes de consumo duradero esta participación alcanzó al 14.4%; en bienes intermedios al 24.6%; y en productos metálicos, maquinaria y equipo al 35.9%. En algunos rubros, la participación de las empresas transnacionales alcanzó cifras cercanas al 100%, como por ejemplo, en tabaco, material de transporte y caucho, actividades donde estas empresas tienen el liderazgo casi total.

En Brasil, los datos correspondientes a 1976 muestran resultados similares.<sup>42/</sup> La participación de las empresas transnacionales alcanzó en ese año una cifra de 976 millones de dólares, que equivale al 18.8% de las exportaciones manufactureras totales. Su ponderación fue muy alta en algunas ramas industriales, tales como material de transporte (94.7%), material eléctrico (71.0%), caucho (67.0%), y productos farmacéuticos (100%).

En Argentina, la presencia de las empresas transnacionales en las exportaciones manufactureras parece ser mucho más importante. En 1973, las empresas de capital extranjero y con participación extranjera efectuaron el 42% de las exportaciones manufactureras (excluidas las de la industria frigorífica).<sup>43/</sup>

No obstante, al margen de la participación de las empresas transnacionales en las exportaciones manufactureras, interesa destacar el efecto de la presencia de estas empresas en las importaciones de bienes industriales. Cabe tener en cuenta que

---

<sup>41/</sup> U.S. Department of Commerce/BEA, Survey of Current Business, agosto de 1978.

<sup>42/</sup> Banco do Brasil/CACEZ; Visão, Quem é Quem na Economia Brasileira, 1977, y Guia Interinvest, O Brasil e o Capital Internacional, citados por R. Bonelli, y W. Suzigan, op.cit.

<sup>43/</sup> INPE, Las exportaciones argentinas en 1973, versión mimeografiada 1976, mencionado por Angel Monti, op.cit.

el mayor contenido directo e indirecto de importaciones corresponde a las actividades industriales denominadas dinámicas, que son precisamente aquellas donde la preponderancia de las transnacionales es más marcada. Ello explicaría, aunque sólo en parte, el hecho de que el coeficiente de importaciones (importación de insumos sobre el valor de la producción) de las empresas transnacionales sea mucho mayor en general que el de las empresas nacionales. La mayor propensión a importar que parecen mostrar las primeras en relación con las empresas nacionales <sup>44/</sup> que operan en las mismas ramas de actividad contribuye también en buena medida a explicar tales diferencias.

Por otra parte, las investigaciones realizadas en algunos países permitirían afirmar que las operaciones de comercio exterior en el campo de las manufacturas, realizadas por las filiales de las empresas transnacionales son francamente deficitarias.<sup>45/</sup> Si bien puede parecer discutible utilizar el saldo de las importaciones y exportaciones efectuadas por estas empresas como un indicador más de las ventajas o desventajas de su presencia en el sector industrial de los países, no deja de ser cierto que ello reviste especial relevancia por la alta incidencia que, en general, dicho saldo tiene sobre el déficit externo manufacturero. Si a este saldo desfavorable se añade el derivado de las remesas de utilidades, los servicios financieros, el pago de regalías, etc., el efecto negativo sobre el sector externo de las operaciones de las empresas transnacionales suele llegar a ser en no pocos casos cuantitativamente importante.

---

<sup>44/</sup> El coeficiente de importaciones de las filiales de las empresas transnacionales de México alcanzó en 1970 a 7.8% y el de las empresas nacionales a 3.4%. Aunque no se dispone de información para efectuar una comparación semejante para las ramas de actividad, se puede afirmar que al menos para alimentos, bebidas, tabaco, textiles, imprenta, productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, equipo de transporte y manufacturas diversas, el coeficiente de importaciones de las empresas transnacionales es significativamente superior al de las nacionales. Véase F. Fajnzylber W. y T. Martínez Tarragó, op.cit.

<sup>45/</sup> Estudios realizados por el Ministerio de Planificación del Brasil (1976), y por F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, en México (1975) op.cit.

### III. DESARROLLO INDUSTRIAL Y COMERCIO DE MANUFACTURAS

Interesa referirse al comercio externo de manufacturas considerando que las respectivas pautas regionales y de los diversos países se vinculan estrechamente a las formas de la industrialización y a sus diferencias que están relacionadas con los distintos modelos o fases de la misma presentes en la región. Además, conviene recordar que entre las finalidades fundamentales de la política industrial muchos países resaltan las referentes a la exportación de manufacturas como respuesta a los problemas de desequilibrio del comercio externo; asimismo, que en algunos casos se sustentan políticas destinadas a abrir los mercados internos a la competencia externa, con el fin de mejorar la eficiencia de producción igual que la asignación de recursos teniendo en vista eventuales ventajas comparativas; que con similares propósitos, aparte de los objetivos referentes a la consolidación de escalas para el desarrollo industrial más avanzado, se han planteado los esquemas de integración que se encuentran en marcha en la región; y finalmente, que según proyecciones recientes, las perspectivas de largo plazo de las economías latinoamericanas se vincularían estrechamente a la capacidad para importar, respecto de la cual la exportación de manufacturas tendría que desempeñar un papel más importante que en el pasado.

#### 1. Características generales del comercio de manufacturas de América Latina y el Caribe 46/

##### a) Apreciaciones globales

La importancia del sector externo, con relación a la industria, puede apreciarse por el hecho de que las economías latinoamericanas figuran entre las que poseen un más elevado coeficiente de importación de manufacturas, sin contar las de África y Asia. La proporción del producto de la industria que representa el valor de las importaciones de manufacturas de América Latina es varias veces superior a la de Norteamérica, Europa Oriental o el Japón, y se ubica en el rango de las economías de Europa Occidental. Ahora bien, si se considera sólo el comercio con el resto del mundo, excluido el comercio recíproco intrarregional, resulta que para América Latina dicha proporción es varias veces más alta que para Europa Occidental. (Véase el capítulo II.)

---

46/ En esta sección, tal como en el capítulo II, las manufacturas comprenden las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, exceptuado el capítulo 68 (metales no ferrosos). Más adelante se incorporan otros productos manufacturados tales como los alimentos de un mayor grado de elaboración.

No obstante, la índole del coeficiente de importación latinoamericano es totalmente diferente a la de los países desarrollados de economía de mercado. En gran proporción el comercio de estos países es recíproco, sobre todo del lado de las importaciones, y se verifica en un ambiente más competitivo, incluso dentro de los esquemas de integración, según pautas relativamente simétricas y de especialización intrasectorial, de acuerdo al nivel tecnológico alto y más parejo que los caracteriza. En cambio, las importaciones manufactureras de América Latina y el Caribe obedecen en medida sobresaliente a necesidades que se originan en desniveles industriales y tecnológicos.

De esa manera, el comercio de manufacturas de la región asume las características de asimetría bien conocidas según las cuales el valor de las importaciones de productos industriales representa una alta y creciente proporción de las compras externas a la vez que es baja la de las exportaciones de tales productos. Sin embargo, la gravedad relativa de esa asimetría ha tendido a reducirse porque la ponderación de las manufacturas en las ventas externas ha crecido significativamente igual que la proporción de las exportaciones manufactureras sobre el valor de las importaciones respectivas. (Véase el cuadro 23.)

Ha tendido a disminuir entonces el desequilibrio relativo del comercio de manufacturas. No obstante, el déficit absoluto se ha elevado notablemente: de casi 5 mil millones de dólares en 1955, a cerca de 30 mil millones en 1975, cifra que en más de un 60% corresponde a maquinaria y material de transporte, entre los cuales se ubican los bienes de capital y muchos intermedios de tecnología más avanzada y asimismo los productos de consumo duradero más complejos. (Véase más adelante el cuadro 25.)

A pesar de los logros señalados, persiste la característica esencialmente asimétrica del intercambio externo de la región, que da origen al déficit sistemático del balance comercial y de pagos, base del estrangulamiento externo crónico. El problema reside en su esencia en que la demanda y el comercio mundial de productos primarios se expanden con lentitud y lo mismo sucede, aunque menos acentuadamente, con las manufacturas tradicionales, mientras que la demanda de bienes de capital e intermedios de origen industrial, incluidos numerosos bienes duraderos de consumo de ostentación, crece con rapidez.

Con todo, la pauta de comercio de manufacturas tiende a sufrir una marcada transformación alrededor de 1965. De una parte, el coeficiente de exportación de manufacturas, respecto al producto bruto del sector, que tenía un valor levemente superior a 2%, comenzó a subir persistentemente después de 1962, hasta situarse en torno a 8% en 1973/1975. De otra, hasta 1967 bajó apreciablemente el respectivo coeficiente de importaciones, de 76% en 1955 a 44% en 1967; continuó descendiendo hasta 1973,

## Cuadro 23

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LAS MANUFACTURAS<sup>a/</sup> EN EL VALOR DE  
LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MERCADERIAS

(Porcentaje del valor fob)

	1955	1960	1965	1970	1973	1974	1975
<u>Proporción que representan las manufacturas de la:</u>							
Importación de mercaderías	58.8	64.6	64.5	68.8	64.1	58.3	61.3
Importación de mercaderías excluidos los combustibles	70.8	75.5	74.1	77.9	76.1	76.5	76.2
Exportación de mercaderías	3.2	3.3	5.4	11.1	15.2	12.6	13.3
Importación de mercaderías excluidos los combustibles	4.6	4.9	8.4	14.6	20.6	21.0	21.9
<u>Exportación de manufacturas como proporción de la importación de manufacturas</u>							
	5.9	5.2	8.9	15.1	22.2	19.1	18.6

Fuente: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, op.cit., varios números.

a/ Las manufacturas comprenden los productos químicos (sección 5 de la CUCI), maquinaria y material de transporte (sección 7 de la CUCI) y otras manufacturas (secciones 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68).

pero mucho más lentamente, y en 1974/1975 se recuperó en torno a 44%.<sup>47/</sup>

No obstante, el coeficiente de exportación sigue situándose en un rango relativamente bajo y el de importación en uno alto.

Esas tendencias pueden considerarse, al menos en parte, como resultado natural de las pautas del desarrollo industrial, según las cuales el sector manufacturero alcanza cierta madurez y competitividad al mismo tiempo que la demanda y la producción avanzan hacia rubros más exigentes de importaciones, por motivos tecnológicos o de rezago en ciertas fabricaciones, como las de

<sup>47/</sup> Los coeficientes de exportación e importación se miden, en este caso, como la proporción respectiva sobre el producto bruto industrial (excluido el correspondiente a las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, cuyos productos no figuran en el comercio que se analiza en esta sección), sobre la base de valores a precios constantes de 1970. (Véase el gráfico 3.)

bienes de capital y numerosos intermedios. Se añade, desde luego, la aplicación de algunas políticas menos restrictivas de las importaciones a partir de la segunda mitad del decenio de 1960, coincidente con mejoramientos de la relación de intercambio, hasta 1973; posteriormente las corrientes financieras ayudaron a acrecentar las importaciones. Igualmente, hay motivos para sostener, sobre todo en lo que se refiere a las exportaciones, que en alguna medida han influido la expansión del comercio intrarregional y el funcionamiento de los esquemas de integración.

Sin embargo, esas tendencias pueden interpretarse asimismo como un cambio en la estrategia de industrialización, que se manifiesta en los hechos señalados; y más claramente aún, en la evolución de las importaciones y exportaciones de manufacturas, según se aprecia en el gráfico 3 y en el cuadro 24. En efecto, durante los primeros 12 años del período analizado (1955-1967), las compras externas de productos industriales (medidas a precios constantes de 1970) se ampliaron a un ritmo muy inferior al del período siguiente, y según una baja elasticidad respecto al crecimiento del producto de la industria, relación que subió apreciablemente después de 1967. Más notable es lo sucedido con las exportaciones respectivas, ya que durante 11 años (1962-1973) mantuvieron un ritmo de crecimiento elevado (20.2% por año) según una elasticidad de 2.3%, respecto al producto industrial. Posteriormente continuó subiendo el ritmo de expansión de las importaciones, en tanto que disminuyó notablemente el de las exportaciones, coincidiendo con una sustancial rebaja de la dinámica industrial y con los sucesos mundiales que se inician en 1973-1974.

Cabe señalar además que esas transformaciones en las pautas de comercio e industrialización concuerdan con el mayor énfasis que desde mediados de la década de 1960 se dio en la política de muchos países a la exportación de manufacturas tanto porque se deseaba resolver el problema de la asimetría ya señalada del comercio exterior como producir para el mercado interno y mejorar la eficiencia industrial. Los planes de desarrollo lo reflejan muy bien, sobre todo cuando establecen ambiciosas metas de exportación de productos industriales. (Véase el capítulo V.) Por lo demás, con anterioridad se planteaba que, además de dar sustento a la expansión del comercio intrarregional, la integración podría constituirse en una plataforma para optar a otros mercados en condiciones competitivas según se expresa en la mayoría de los antecedentes de los diversos acuerdos suscritos en la región. O sea, desde temprano se consideró que la exportación de manufacturas tendría que ser un elemento importante de la política de desarrollo y de la estrategia de industrialización.

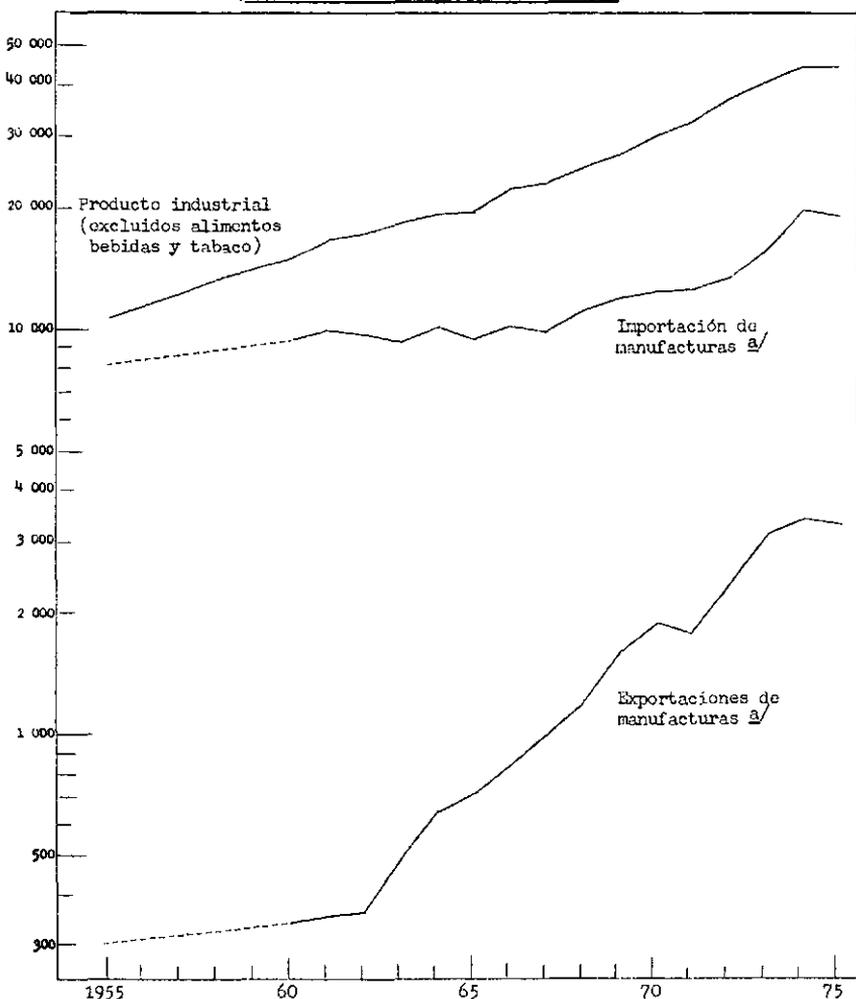
Al mismo tiempo que la mayoría de los gobiernos ponían en práctica disposiciones institucionales y mecanismos - que la experiencia contribuía a completar y perfeccionar - destinados

a promover la exportación de productos no tradicionales y particularmente de manufacturas, y que entraban en funcionamiento los diversos esquemas de integración, la región participaba en foros internacionales, muchas veces junto con el resto del tercer mundo a fin de tratar que los importantes mercados de

Gráfico 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INDUSTRIAL Y EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS

(Millones de dólares a precios de 1970)



Fuente: CEPAL sobre la base de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas especialmente el Monthly Bulletin of Statistics, op cit y UNCTAD, Handbook International Trade and Development Statistics, op cit.  
 a/Succiones 5, 6, y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68.

Cuadro 24

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES  
Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS a/

Período	Tasas de crecimiento (porcentaje acumulativo por año) <sup>b/</sup>			Elasticidad respecto al crecimiento del producto <sup>d/</sup>	
	Importa- ciones	Exporta- ciones	Producto indus- trial <sup>c/</sup>	Importa- ciones	Exporta- ciones
1955-1962	2.9	2.7	7.2	0.4	0.3
1962-1973	4.4	20.2	8.3	0.6	2.3
(1955-1967)	(1.6)			(0.3)	
(1967-1973)	(6.9)		(10.2)	(0.7)	
1973-1975	10.4	3.0	3.5	3.2	1.0
1955-1975	4.3	16.4	7.5	0.6	2.0

Fuentes: CEPAL, sobre la base de publicaciones de las Naciones Unidas especialmente el Statistical Yearbook y UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, op.cit.

a/ Manufacturas: secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).

b/ Todos los cálculos se basan en los respectivos valores a precios constantes de 1970. Las tasas se calculan por regresión considerando todos los años de cada período.

c/ Producto bruto industrial a precios de mercado, excluido el de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, cuyo comercio no está considerado.

d/ Las elasticidades (e) se calculan por regresión, según la función:  
 $\log \text{ exp. o imp.} = A + e \log \text{ producto industrial.}$

Las economías desarrolladas se abrieran a las importaciones industriales desde la periferia. Del mismo modo, intentaba desenvolver el comercio horizontal con otras regiones en desarrollo.

Esos esfuerzos, junto con el trascendente avance industrial previo, pueden contribuir a explicar algunos logros sobresalientes en las exportaciones en cuestión, sobre todo por parte de los países mayores y más industrializados, aunque en alguna medida tales éxitos podrían atribuirse a la rápida expansión de la economía mundial hasta principios del presente decenio. Igualmente, las alzas generalizadas y apreciables de los precios de las manufacturas, habrían influido para colocar

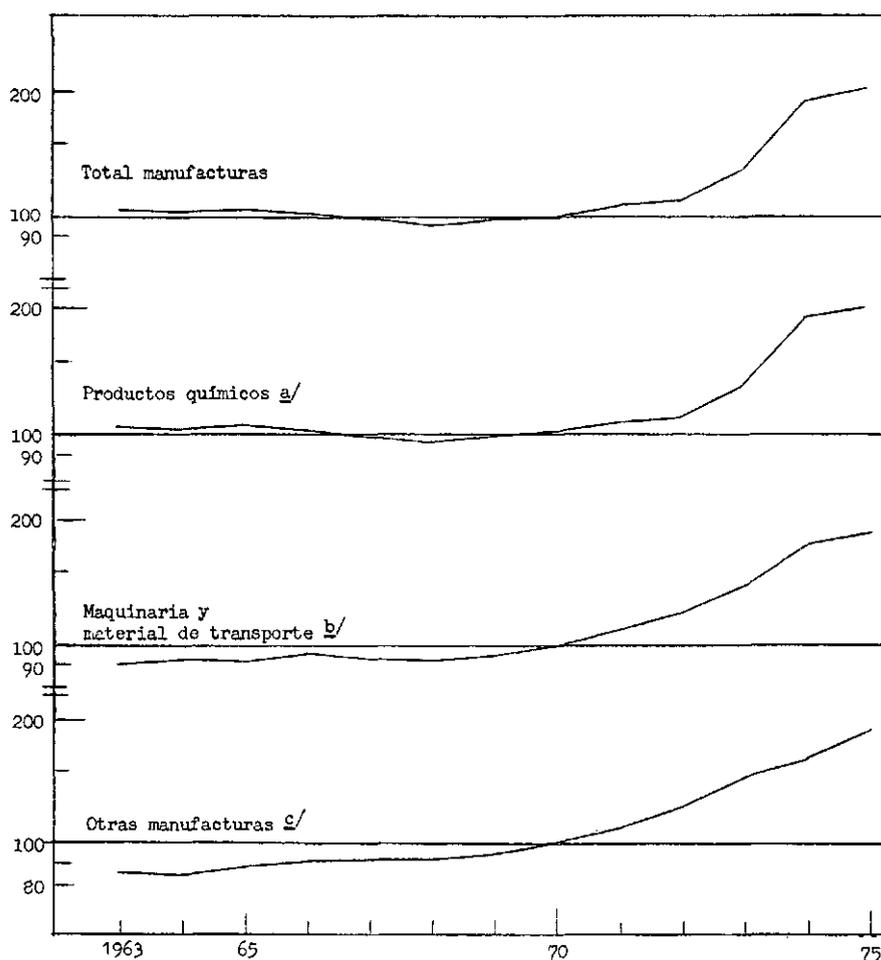
en posición competitiva a muchos productos industriales de la región. (Véase el gráfico 4.)

Así, en un examen de largo plazo, se advierte cómo América Latina acompaña la transformación del comercio mundial, manifestada por el aumento sustancial de la participación de

**Gráfico 4**  
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICE DE VALOR UNITARIO DE**  
**LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS**

( 1970 = 100 )

Escala semilogarítmica



Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales

a/ Sección 5 de la CUCI.

b/ Sección 7 de la CUCI.

c/ Sección 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68.

las manufacturas, tanto en las exportaciones como en las importaciones, y en consecuencia, por la rebaja del peso relativo de los alimentos y materias primas. En esta forma, el comercio de la región progresa perceptiblemente hacia una posición simétrica, pero sigue estando muy lejos de los esquemas de especialización intrasectorial que predominan en las economías desarrolladas, pues si bien las exportaciones manufactureras aumentaron velozmente, el volumen inicial de las mismas fue muy pequeño.

b) Estructura y corrientes del comercio de manufacturas

Tal como se señaló en el capítulo II, la maquinaria y material de transporte predominan en las importaciones de manufacturas de la región y tienden a acrecentar su participación respectiva, hecho que es coherente con el rezago de la industria fabricante de esos productos, con las necesidades tecnológicas de la región y con la conducta más dinámica de la demanda respectiva. Por el contrario, el peso relativo de estos productos en las exportaciones es bastante inferior pero fuertemente creciente, de forma que lo sextuplicó entre 1955 y 1975. (Véase el cuadro 25.) Fueron éstas las exportaciones que crecieron en forma más veloz (véase el cuadro 26), concomitantemente con el mayor ritmo de expansión de las industrias correspondientes, hecho que resalta entre los que configuran la estrategia industrialista de la región en su conjunto y sobre todo, el grado de maduración industrial de algunos países.

De esa manera, tanto del lado de las importaciones, como de las exportaciones, el comercio manufacturero de América Latina y el Caribe sigue la dirección de las tendencias mundiales, avanzando hacia las pautas de las economías maduras. Sin embargo, de nuevo la región dista mucho de alcanzar el relativo equilibrio del comercio de manufacturas de esas economías, o la preeminencia de las exportaciones sobre las importaciones respectivas, ahora con especial referencia a la maquinaria y material de transporte.

A su vez, el comercio de otras manufacturas (rubro que comprende los productos de parte importante de las industrias frecuentemente calificadas de tradicionales incluidas las livianas),<sup>48/</sup> también siguió la dirección de las tendencias mundiales, rebajando su participación en las importaciones y exportaciones, hecho que concuerda con el ritmo de crecimiento generalmente pausado de la demanda de los productos respectivos. Esta tendencia se manifiesta especialmente del lado de las importaciones concomitantemente con el desarrollo anticipado, más avanzado y difundido de las industrias correspondientes. Estas mismas circunstancias contribuyen a explicar las razones por las cuales si bien ha bajado la proporción que representaban estas manufacturas en las ventas externas, las industrias respectivas han mejorado notablemente su posición exportadora

---

<sup>48/</sup> Véase la nota c/ del cuadro 25.

Cuadro 25

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

Producto	Importaciones					Exportaciones				
	1955	1960	1965	1973	1975	1955	1960	1965	1973	1975
	Valores fob (millones de dólares)									
<b>Manufacturas</b>	<b>5 121</b>	<b>6 490</b>	<b>7 786</b>	<b>20 255</b>	<b>34 862</b>	<b>302</b>	<b>338</b>	<b>694</b>	<b>4 494</b>	<b>6 475</b>
Productos químicos a/	682	890	1 257	3 356	5 550	95	130	198	859	1 425
Maquinaria y material de transporte b/	2 385	3 360	3 873	10 793	19 406	14	28	66	1 125	1 789
Otros c/	2 054	2 240	5 656	6 106	9 906	193	180	428	2 510	3 261
	Estructura porcentual									
<b>Manufacturas</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Productos químicos	13.3	13.7	16.1	16.6	15.9	31.5	38.5	28.5	19.1	22.0
Maquinaria y material de transporte	46.6	51.8	49.7	53.3	55.7	4.6	8.3	9.8	25.0	27.6
Otros	40.1	34.5	34.2	30.1	28.4	63.9	53.2	61.7	55.9	50.4

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, op.cit., varios números.

a/ Sección 5 de la CUCI.

b/ Sección 7 de la CUCI.

c/ Secciones 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos). La sección 6 de la CUCI comprende las manufacturas de cuero; caucho; madera y corcho; papel y cartón; textiles; minerales no metálicos; hierro y acero; y otros productos metálicos (no mecánicos). La sección 8 de la CUCI incluye artículos sanitarios y artefactos para conducción de agua, calefacción y alumbrado; muebles; artículos para viajes; vestuario; calzado; instrumentos profesionales, fotográficos, ópticos y relojes; y diversos.

(más que las industrias químicas e incluso que las de maquinaria y material de transporte) según una alta elasticidad del crecimiento de sus exportaciones con respecto a los incrementos de producción. (Véase nuevamente el cuadro 26.) De esta manera, mientras el coeficiente de exportación del sector manufacturero en su conjunto alcanzó una cifra cercana al 8% a mediados del presente decenio, las industrias en cuestión lograron casi un 10% y las químicas y de maquinaria y material de transporte sólo alrededor del 7%.<sup>49/</sup>

Vale la pena poner de relieve que el intercambio intra-regional ha tenido bastante que ver con las pautas generales del comercio de manufacturas.

El comercio recíproco de América Latina y el Caribe presenta una estructura más equilibrada, con un peso mucho más importante de los productos de la industria de maquinaria y

<sup>49/</sup> Sobre la base de los valores fob de las exportaciones, a precios de 1970, igual que el producto bruto industrial. Del producto se resta el de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, cuyos productos no están considerados en las exportaciones.

Cuadro 26

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES  
DE MANUFACTURAS SEGUN TIPOS DE PRODUCTOS, 1955-1975

Producto	Tasas de crecimiento (porcentaje acumulativo por año) <sup>a/</sup>		Elasticidades respecto del producto de cada grupo de industrias <sup>b/</sup>	
	Importa ciones	Exporta ciones	Importa ciones	Exporta ciones
	Químicos <sup>c/</sup>	6.5	13.8	0.7
Maquinaria y material de transporte <sup>d/</sup>	4.3	25.1	0.4	2.1
Otros <sup>e/</sup>	3.3	15.3	0.6	2.6
Manufacturas	4.3	16.4	0.6	2.0

Fuentes: CEPAL, sobre la base de publicaciones de las Naciones Unidas especialmente del Statistical Yearbook y de UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics.

a/ Sobre valores fob a precios constantes de 1970. Las tasas se calculan por regresión considerando todos los años del período.

b/ Las elasticidades (e) se calculan por regresión, según la función:  $\log \text{ imp. o exp.} = A + e \log \text{ producto}$ . El producto total del sector excluye las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, cuyo comercio no está considerado.

c/ Sección 5 de la CUCI.

d/ Sección 7 de la CUCI.

e/ Secciones 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos), véase la nota c/ del cuadro 27.

material de transporte en comparación con las exportaciones dirigidas hacia los países industrializados. Además, aunque el mayor volumen del comercio de manufacturas de la región se verificaba, hacia mediados de la presente década, con los países desarrollados de economía de mercado (88% de las importaciones y 57% de las exportaciones), las exportaciones de maquinaria y material de transporte se orientaban principalmente a los de la propia región: 52%, en comparación con un 39% a los primeros, siendo el único rubro en que predominan las exportaciones intra-regionales. Así, tales exportaciones habrían respaldado en parte el desarrollo de industrias más avanzadas, aunque dado el volumen aún bajo de transacciones, más bien ésta puede interpretarse como una potencialidad concreta aprovechable en el futuro. Con todo, la exportación de dichos productos hacia las economías desarrolladas de mercado creció notablemente y en forma más veloz. (Véase el cuadro 27.)

Cuadro 27

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA (1965 Y 1975) Y PESO RELATIVO (1975) DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN TIPOS DE PAISES DE ORIGEN Y DESTINO

(Porcentajes sobre valores fob)

País de origen y destino/producto	Estructura				Origen y destino 1975	
	Importación (origen)		Exportación (destino)		Importaciones	Exportaciones
	1965	1975	1965	1975		
<u>Mundo</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Químicos <u>a/</u>	16	16	28	22	100	100
Maquinaria y material de transporte <u>b/</u>	50	56	10	28	100	100
Otros <u>a/</u>	34	28	62	50	100	100
<u>Países desarrollados de economía de mercado</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>88</u>	<u>57</u>
Químicos	16	17	32	23	87	59
Maquinaria y material de transporte <u>b/</u>	52	57	4	19	91	39
Otros	32	27	64	58	84	65
<u>Países socialistas</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>4</u>	<u>3</u>
Químicos	13	11	88	15	3	2
Maquinaria y material de transporte <u>b/</u>	49	59	-	10	4	1
Otros	38	30	12	75	4	4
<u>Países en desarrollo (excluida América Latina y el Caribe)</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>1</u>	<u>4</u>
Químicos	7	20	29	14	1	3
Maquinaria y material de transporte <u>b/</u>	4	24	-	56	0.5	8
Otros	89	56	7	30	2	2
<u>América Latina y el Caribe</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>7</u>	<u>57</u>
Químicos	23	22	23	22	9	36
Maquinaria y material de transporte <u>b/</u>	17	39	17	39	5	52
Otros	60	39	68	39	9	28

Fuentes: CEPAL, sobre la base de informaciones de UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, op. cit.

a/ Sección 5 de la CUCI.

b/ Sección 7 de la CUCI.

c/ Secciones 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 66 (metales no ferrosos). Véase la nota c/ del cuadro 27.

Por otra parte, vuelve a destacarse la cuestión tecnológica como consecuencia de observar la estructura de las importaciones y exportaciones de manufacturas según su origen y destino. El origen de la mayoría de las manufacturas importadas (88%) se sitúa en los países desarrollados de economía de mercado, sobre todo las de maquinaria y material de transporte (91%), países de los cuales depende la mayor parte de la tecnología aplicada al diseño y calidad de los productos y a los procesos de producción que se incorpora en la región.

De otro lado, en la estructura de las importaciones de América Latina y el Caribe, que se efectúan desde esos países y también desde los socialistas, predominan la maquinaria y material de transporte, no así en las provenientes de los países en desarrollo, cuyos aportes tecnológicos cabe suponer escasos y asimismo el desarrollo de las industrias correspondientes y la respectiva competitividad. Lo contrario sucede con las exportaciones regionales, pues se ubican principalmente en las otras manufacturas, en su mayor parte productos de industrias livianas, o tradicionales. Sin embargo, en las ventas que se verifican hacia los demás países en desarrollo predominan las de maquinaria y material de transporte (56%), como resultado de la mayor madurez industrial de la región y de su posición, pudiera decirse, de intermediario tecnológico - incluso intraregionalmente -, con alguna frecuencia sustentada en las actividades de filiales de empresas transnacionales y la respectiva estrategia global de las matrices. Igualmente, puede considerarse vinculado a esa estrategia, parte importante del notable crecimiento de las exportaciones de maquinaria y material de transporte a los países desarrollados, incluido el comercio intraindustrial y en alguna medida las operaciones de subcontratación.

Con cierta frecuencia en esas y a veces otras ventas externas, se conjugarían la política de exportación de los países de la región, la mano de obra barata y en algunos casos, la dotación de recursos naturales, con los aportes tecnológicos, organizativos y de mercados de las transnacionales. Con todo, no puede considerarse que el aporte de estas empresas a la exportación de manufacturas haya sido particularmente elevado, pues sus coeficientes de exportación (exportaciones como proporción de las ventas totales) en general relativamente bajos, más bien indican escasa o marginal vocación para salir a mercados externos, a veces no más que las empresas nacionales. Sin embargo, estaría implícita cierta dinámica que pudiera llegar a tener más trascendencia. Así lo sugiere en cierta medida el crecimiento que han tenido esos coeficientes en su conjunto y el hecho que las filiales de las transnacionales, después de interesarse sólo en los mercados nacionales hayan incursionado en el regional y más recientemente en el de otras áreas.

Por su parte, las importaciones de productos químicos pesan poco en el total de manufacturas, pero su proporción es relativamente más importante en las exportaciones, de manera que es posible pensar que también su comercio posee alguna vinculación con el aspecto tecnológico, aparte de las características de la demanda y la existencia de ciertas ventajas comparativas (ligadas por ejemplo a los recursos naturales). Esto ocurriría porque la tecnología de las industrias químicas de proceso es generalmente más fácil de instalar que la correspondiente a la fabricación de bienes de capital y otros productos de la industria de maquinaria y material de transporte, aunque

existen problemas debido a las necesidades de entrelazamiento industrial y de escala, sobre todo en los rubros básicos, salvo que estén destinados a la exportación.

Las importaciones de otras manufacturas poseen un peso decreciente y menor que las de maquinaria y material de transporte, salvo en las provenientes de los países en desarrollo, cuya industrialización está más avanzada en ese rubro.

De esa forma, aparece claro el desequilibrio del comercio de manufacturas con los países desarrollados, que va más allá del simple déficit en el intercambio, ya que envuelve aspectos cualitativos; en efecto, la mayor parte de las compras en dichos países corresponden a productos de mayor o más avanzado contenido tecnológico, en tanto que ocurre lo contrario con las ventas a los mismos. En este aspecto, el comercio intrarregional se muestra más equilibrado hacia la mitad de la presente década, y las manufacturas más sencillas (otras) tienden claramente a bajar con rapidez su ponderación. En cierta medida, este resultado sería atribuible al desarrollo más difundido de este campo industrial y también de la conducta generalmente menos dinámica de la demanda de los productos correspondientes, hecho que por lo demás se refleja en las pautas mundiales de industrialización y comercio. (Véase el capítulo II.)

Precisamente, buen número de las ventajas comparativas adquiridas por el desarrollo industrial de la región, se ubican en el capítulo de otras manufacturas. Eso explica la mayor importancia de este rubro en las exportaciones de productos industriales y en especial de las dirigidas hacia los países desarrollados. No obstante, tales ventajas no habrían podido expresarse enteramente, dado el proteccionismo de esos mercados respecto a la competencia de industrias situadas en la periferia. Aparte de esto, el comercio efectivo tampoco reflejaría completamente la potencialidad industrial de América Latina y el Caribe para el intercambio intrarregional, entre otros motivos por el progreso relativamente escaso y lento de los esquemas de integración. Habría que insistir, en este aspecto que una limitante habría derivado de la propia estructura industrial, en cuanto las industrias de bienes de consumo no duraderos, las livianas en general y otras tradicionales, se establecieron y difundieron anticipadamente en la región, alcanzando grados de desarrollo más parejos entre los países. Así, las dificultades de los esquemas de integración, en sus aspectos liberalizadores del mercado, habrían restringido la competencia y el incremento del comercio intrarregional. Igual efecto habrían tenido los inconvenientes que encontraron las medidas de complementación, muchas veces aplicadas a industrias de mayor complejidad técnica y de más altos requisitos de escala. Sin embargo, es preciso considerar que las lagunas inherentes al menor desarrollo relativo de tales industrias, en especial de las de maquinaria y material de transporte conjuntamente con las necesidades de la tecnología que los productos

respectivos incorporan, se traducen en que las mayores importaciones desde los países desarrollados corresponden a manufacturas de este campo. En esta forma, el atraso tecnológico de la región también tendría que ver con las dificultades de los esquemas de integración, con referencia a las industrias más complejas, igual que con el propio rezago de éstas, entre las que sobresalen las de bienes de capital y numerosas de bienes intermedios.

Con todo, el comercio intrarregional de manufacturas creció en forma notable, aumentando constantemente el peso relativo de las importaciones recíprocas, aunque en niveles bajos, hasta alcanzar una cifra cercana al 8% del total del valor de las importaciones de manufacturas de los países en 1973. Por su parte, las exportaciones recíprocas también crecieron, en términos relativos al total, hasta mediados del decenio pasado (44% en 1965), para decaer en seguida, también hasta 1973 (36%), dada la dinámica de la exportación hacia los países desarrollados y otras áreas. Después, a raíz de la crisis que se inicia en 1973-1974, el comercio intrarregional ha tendido a compensar los efectos sobre las exportaciones de la región,<sup>50/</sup> a la vez que se ha producido una mayor apertura hacia los países socialistas y otras áreas en desarrollo. (Véanse los cuadros 28 y 29.)

De cualquier manera, América Latina y el Caribe mantienen su pauta de comercio de manufacturas grandemente ligada a las economías desarrolladas de mercado. Aunque haya disminuido la importancia relativa de las vinculaciones con los Estados Unidos y Europa Occidental, éstas representan más del 70% del lado de las importaciones y más del 50% por el de las exportaciones. Por lo demás, el aumento del comercio con el Japón ha compensado en cierta medida esa disminución de suerte que se ha mantenido el predominio del intercambio con esas economías en niveles definitivamente elevados, sin que puedan observarse tendencias demasiado marcadas a que tal situación cambie.

De otra parte, a pesar de las significativas transformaciones del comercio externo de manufacturas de América Latina y el Caribe, aún es muy grande el predominio de las exportaciones primarias y baja la proporción de manufacturas, en las cuales, a su vez, priman los productos de las industrias livianas y otras menos complejas; al mismo tiempo la región importa principalmente manufacturas y, entre ellas, descollan los bienes de capital y otras de más alto nivel tecnológico.

---

<sup>50/</sup> Entre 1973 y 1974, el comercio recíproco conservó su peso relativo del lado de las importaciones cercano al 8% y subió por parte de las exportaciones, de un 36 a un 41%. En 1975, dichas proporciones bajaron a 7 y 37%, en cifras redondas.

De esta forma, se mantiene en general la pauta de especialización intersectorial, en contraste con la intrasectorial que caracteriza, de modo general, a las economías industrialmente maduras. El intercambio externo de éstas se estructura según exportaciones e importaciones de bienes de naturaleza similar, dentro de esquemas que combinan la especialización con la diversificación del comercio.

Así es como la estructura asimétrica del comercio exterior de la región, altamente ligado a las economías desarrolladas, la sitúa en posición de dependencia. Es cierto que el rezago industrial y tecnológico de América Latina y el Caribe tienen mucho que ver con esto, pero también lo es que los países industrializados no contribuyen demasiado para modificar ese esquema de división del trabajo, sobre todo cuando establecen restricciones a las importaciones manufactureras desde la región. Sin embargo, las tendencias analizadas antes, insinúan que existen posibilidades reales para corregir la posición de la región,

Cuadro 28

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE  
MANUFACTURAS<sup>a/</sup> SEGUN ORIGEN Y DESTINO  
(Valores fob en millones de dólares)

	Importaciones				Exportaciones			
	1955	1965	1973	1975	1955	1965	1973	1975
<b>Mundo</b>	<u>5 121</u>	<u>7 765</u>	<u>20 255</u>	<u>34 862</u>	<u>302</u>	<u>694</u>	<u>4 494</u>	<u>6 475</u>
<b>Países desarrollados de economía de mercado</b>	<u>4 876</u>	<u>6 953</u>	<u>17 612</u>	<u>30 733</u>	<u>223</u>	<u>373</u>	<u>2 711</u>	<u>3 673</u>
Estados Unidos	2 550	3 205	6 990	12 580	130	229	1 625	2 039
Canadá	106	197	449	920	?	6	71	141
Japón	174	466	2 585	4 515	3	7	171	150
Europa occidental	2 030	3 015	7 500	12 520	71	126	802	1 287
Otros b/	16	70	88	198	12	5	42	56
<b>Países de economía centralizada planificada</b>	<u>90</u>	<u>332</u>	<u>720</u>	<u>1 270</u>	<u>6</u>	<u>8</u>	<u>63</u>	<u>160</u>
Unión Soviética	13	185	441	701	-	4	31	51
Europa oriental	77	147	279	569	6	4	32	109
<b>Países socialistas del Asia</b>	<u>2</u>	<u>87</u>	<u>71</u>	<u>100</u>	<u>1</u>	<u>-</u>	<u>5</u>	<u>16</u>
<b>Países en desarrollo (excluida América Latina)</b>	<u>82</u>	<u>108</u>	<u>257</u>	<u>384</u>	<u>1</u>	<u>7</u>	<u>119</u>	<u>251</u>
Africa	-	7	18	21	-	2	44	138
Asia oriental y sudoriental	80	95	229	305	1	3	59	65
Medio Oriente	2	6	10	58	-	2	16	48
<b>América Latina y el Caribe</b>	<u>71</u>	<u>306</u>	<u>1 595</u>	<u>2 375</u>	<u>71</u>	<u>306</u>	<u>1 595</u>	<u>2 375</u>
América Latina	62	277	1 498	2 233	63	281	1 476	2 192
Caribe	9	29	97	142	8	25	119	183

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, op.cit., varios números.

a/ Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).

b/ África del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

siempre que se produzcan los cambios necesarios en las relaciones de comercio. Además, las políticas de los países latinoamericanos y del Caribe (por ejemplo, del lado de la oferta para exportación, desarrollo tecnológico, etc.), igual que los arreglos relativos al comercio intrarregional, parecen ser de creciente trascendencia en los mismos sentidos.

Cuadro 29

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS/ SEGUN ORIGEN Y DESTINO

(Porcentajes)

	Importaciones				Exportaciones			
	1955	1965	1973	1975	1955	1965	1973	1975
<u>Mundo</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Países desarrollados de economía de mercado</u>	<u>95.2</u>	<u>89.3</u>	<u>87.0</u>	<u>88.2</u>	<u>73.8</u>	<u>53.7</u>	<u>60.3</u>	<u>56.7</u>
Estados Unidos	49.8	41.2	34.5	36.1	43.0	33.0	36.2	31.5
Canadá	2.1	2.5	2.2	2.6	2.3	0.9	1.6	2.2
Japón	3.4	6.0	12.8	13.0	1.0	1.0	3.8	2.3
Europa occidental	39.6	38.7	37.0	35.9	23.5	18.2	17.8	19.9
Otros b/	0.3	0.9	0.4	0.6	4.0	0.7	0.9	0.9
<u>Países de economía centralmente planificada</u>	<u>1.8</u>	<u>4.3</u>	<u>3.6</u>	<u>3.6</u>	<u>2.0</u>	<u>1.2</u>	<u>1.4</u>	<u>2.5</u>
Unión Soviética	0.3	2.4	2.2	2.0	-	0.6	0.7	0.8
Europa oriental	1.5	1.9	1.4	1.6	2.0	0.6	0.7	1.7
<u>Países socialistas del Asia</u>	<u>0.0</u>	<u>1.1</u>	<u>0.4</u>	<u>0.3</u>	<u>0.3</u>	-	<u>0.1</u>	<u>0.2</u>
<u>Países en desarrollo (excluida América Latina y el Caribe)</u>	<u>1.6</u>	<u>1.4</u>	<u>1.3</u>	<u>1.1</u>	<u>0.3</u>	<u>1.0</u>	<u>2.6</u>	<u>3.9</u>
Africa	-	0.1	0.1	0.1	-	0.3	1.0	2.1
Asia oriental y sudoriental	1.6	1.2	1.1	0.9	0.3	0.4	1.3	1.0
Medio Oriente	0.0	0.1	0.0	0.2	-	0.3	0.4	0.7
<u>América Latina y el Caribe</u>	<u>1.4</u>	<u>3.9</u>	<u>7.9</u>	<u>6.8</u>	<u>23.5</u>	<u>44.1</u>	<u>35.5</u>	<u>36.7</u>
América Latina	1.2	3.6	7.4	6.4	20.9	40.5	32.8	33.9
Caribe	0.2	0.3	0.5	0.4	2.6	3.6	2.6	2.8

## 2. Posición de los países en el comercio de manufacturas de la región 51/

### a) Importaciones

El análisis precedente sobre el comercio de manufacturas de América Latina y el Caribe en su conjunto tiene un interés limitado si no se complementa con la consideración de la heterogeneidad de tendencias y situaciones que se encuentra dentro de la región. Es cierto que, a grandes rasgos, las características del intercambio externo son comunes a prácticamente todos los países; asimetría del comercio; saldos fuertemente negativos del comercio de productos industriales, sobre todo de maquinaria y material de transporte en concordancia con los altos coeficientes de importación de manufacturas y bajos de exportación; la preeminencia de las vinculaciones con las economías desarrolladas de mercado, principalmente del lado de las importaciones de manufacturas; etc. Sin embargo, un examen más detenido revela rasgos significativamente diferenciados entre los países, los cuales contribuyen a configurar modelos industriales de naturaleza diversa, en especial si se atiende a los grupos de países grandes, medianos y pequeños.

Por cierto, las diferencias residen tanto del lado de las importaciones como de las exportaciones de manufacturas, pues, como es obvio, las pautas respectivas se vinculan estrechamente a las características industriales de los países. De esta manera, el análisis de tales pautas complementa el del capítulo precedente (II), donde se examinan las situaciones y tendencias industriales de la región y de los diversos grupos de países, individualizando los rasgos que definen los distintos modelos característicos de cada uno, más allá de la simple consideración de las fases del desarrollo manufacturero en que se encontraría.

La región en su conjunto, ya se dijo, figura entre las que poseen coeficientes de importación de productos industriales más elevados. Sin embargo, en este aspecto se destacan notables disimilitudes entre los distintos grupos de países. Si se observan las columnas 1 y 2 del cuadro 30, resaltan las grandes disparidades en las respectivas posiciones en el producto y en las importaciones de manufacturas: los países grandes concentran el 78% del producto y apenas el 51% de las importaciones industriales de la región, en circunstancias que la proporción en que todos los demás grupos participan en las importaciones es sistemáticamente mayor que la correspondiente cuota del producto.

---

51/ En esta sección se utiliza el criterio de la UNCTAD sobre clasificación del comercio, que para los productos industriales incluye las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68, y además alimentos, bebidas y tabaco de un mayor grado de elaboración, maderas y caucho sintético.

En la columna 6 del mismo cuadro 30, el hecho se destaca en términos del cociente entre la participación en la importación y en el producto, índice que puede ser considerado como indicador

Cuadro 30

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POSICIÓN DE LOS PAÍSES EN LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1975

Grupo de países	Participación (porcentajes)					Participación en las importaciones de manufacturas sobre la participación en el producto manufacturero (6)	Importación de manufacturas sobre la importación total de mercancías (porcentajes) (7)	Estructura de las importaciones de mercancías (Total = 100)			
	Producto manufacturero (1)	Importaciones de manufacturas		Productos metálicos, maquinaria y equipo (5)	No duraderos de consumo a/ (3)			Inter-medias b/ (4)	No duraderos de consumo (8)	Inter-medias (9)	Productos metálicos, maquinaria y equipo (10)
		Total (2)	No duraderos de consumo a/ (3)								
<u>América Latina y el Caribe</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>1.00</u>	<u>71.1</u>	<u>8.5</u>	<u>37.8</u>	<u>53.4</u>	
Grandes d/	78.2	50.9	28.5	55.6	51.1	0.65	66.5	4.8	41.4	53.8	
Medianos e/	15.9	28.1	27.5	25.4	30.1	1.77	79.5	8.4	34.2	57.4	
(Medianos excluida Venezuela)	(12.0)	(12.5)	(10.3)	(25.4)	(12.5)	(1.04)	(71.3)	(7.1)	(40.3)	(52.6)	
HOCA f/	2.3	7.0	15.5	7.1	5.5	3.04	78.6	19.1	38.7	42.2	
Otros países pequeños de América Latina g/	2.8	8.4	14.8	7.1	8.4	3.00	74.7	15.1	31.8	53.1	
Caribe h/	0.7 <sup>i/</sup>	5.6	13.7	4.8	4.9	8.00	51.8	20.9	32.3	46.8	

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de los países y de la ALALC.

a/ Incluye textiles, prendas de vestir, calzado, muebles, imprenta, editoriales e industrias conexas, productos alimenticios, bebidas y manufacturas de tabaco y otras industrias manufactureras.

b/ Incluye madera y corcho, papel y productos de papel, industrias químicas y productos plásticos, productos de caucho, objetos de barro, loza y porcelana, vidrio y productos de vidrio, otros productos no metálicos y hierro y acero.

c/ Incluye productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, equipo de transporte y equipo profesional y científico.

d/ Argentina, Brasil y México.

e/ Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

f/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

g/ Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

h/ Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tabago.

i/ Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

del coeficiente relativo de importación de manufacturas. Así, los países grandes, de desarrollo manufacturero más avanzado, con una industria más diversificada, aparecen con un coeficiente menor que el de la región en su conjunto; los medianos, se ubican por sobre el promedio y casi justo en éste si se excluye Venezuela, cuya propensión a importar es muy alta a causa del petróleo; los países del Mercado Común Centroamericano y los demás pequeños de América Latina triplican el promedio regional; finalmente, los países del Caribe se destacan como los mayores importadores relativos de manufacturas.

De modo general, se comprueba, entonces, que el coeficiente relativo de importación de manufacturas se vincula directamente a las respectivas situaciones industriales. El análisis podría extenderse a los distintos tipos de industrias con iguales resultados, sobre todo con referencia a las de fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo y las importaciones correspondientes, donde se encontrarían mayores discrepancias entre los grupos de países, ya que tales industrias se hallan aún más concentradas en los países grandes (87%), en circunstancias que la cuota de importaciones respectivas de éstos casi no difiere de la del total de manufacturas (51%).

En un sentido parecido apunta el hecho de que las importaciones del rubro de productos de consumo no duraderos se reparte más parejamente (columna 3 del cuadro 8), lo cual, en gran medida puede vincularse a que incluso estas industrias están menos desarrolladas en los países pequeños. No obstante, debe considerarse el caso del MCCA, donde influye notablemente el intercambio recíproco, precisamente radicado, en una gran medida en el rubro en cuestión.

En todo caso, se perfila un esquema, de acuerdo al cual, el coeficiente relativo de importación de manufacturas es mayor mientras menor es la dimensión de los países e inferior el nivel de desarrollo manufacturero, si éste se mide por la diversificación industrial.

De otro lado, la estructura de las importaciones de manufacturas de los diferentes grupos de países muestra también una vinculación estrecha con las pautas industriales. En todos los casos predominan las importaciones intermedias y de productos metálicos, maquinaria y equipo, como reflejo de la modalidad regional, según la cual las industrias tradicionales se encuentran más desarrolladas y extendidas y a la vez las exigencias de importaciones intermedias y de productos metálicos, maquinaria y equipo se originan, sea en el incipiente desarrollo de las industrias respectivas, o en las necesidades de insumos y bienes de capital, de creciente complejidad tecnológica, en los más altos niveles de desarrollo industrial de la región. Todo esto está relacionado con la dinámica de la demanda y las necesidades de incorporación del progreso técnico generado en el exterior, tanto con referencia al consumo como a la producción. Con todo, la proporción de las importaciones de bienes manufacturados de consumo no duraderos en el total de

importaciones de manufacturas es muy baja en los países grandes y más industrializados (4.8%), mayor en los medianos (8.4%) y bastante superior en los pequeños (entre el 15 y el 21%), lo que vuelve a ligarse, de alguna manera, al nivel del desarrollo industrial o al comercio recíproco en el seno del MCCA.

Para calificar el análisis, es preciso tener presente los problemas generalizados, que se examinaron en otras secciones, como son la asimetría del comercio externo y el desequilibrio entre importaciones y exportaciones de manufacturas, dentro de pautas de especialización intersectorial. En este caso, se comprueba que, en todos los grupos de países, las importaciones de manufacturas se ubican alrededor o sobre el 70% del valor de las importaciones de mercaderías, con la excepción del Caribe, cuyas importaciones de petróleo tienen una alta incidencia. En la respectiva proporción de los países grandes (68.5%) influyen las compras petroleras del Brasil, pues antes que subieran los precios de los combustibles, la participación de las manufacturas en las importaciones totales de mercaderías de esos países llegó al 77% (1970). Así, esa participación de las manufacturas en las importaciones totales de mercaderías, contrasta con las respectivas cuotas en las exportaciones, muy inferiores en todos los grupos de países. (Véase el cuadro 31.)

En síntesis, las diversas pautas de importación de manufacturas reseñadas, se asocian con los demás elementos analizados en capítulos y secciones precedentes, para caracterizar los distintos modelos de industrialización que han prosperado en la región o las diferentes fases en que se encuentra el desarrollo manufacturero.

#### b) Exportaciones

En primer lugar, se destaca la alta y creciente cuota de las exportaciones manufactureras de los tres países grandes que, hacia 1977, casi alcanza el 70% del valor total de la región. (Véase nuevamente el cuadro 31.) Sin embargo, éstos aún no alcanzan en las exportaciones la participación que les corresponde en la producción industrial. Desde este punto de vista, los países pequeños se perfilan como mayores exportadores relativos de manufacturas, del mismo modo que porporcionalmente mayores importadores, según se comprobó más arriba. Ese hecho concuerda con la coincidencia en torno al 4% del producto bruto del sector manufacturero que muestran hacia 1970 los coeficientes de exportación de productos industriales de Argentina, Brasil y México; en los países medianos, el coeficiente se ubicaba en 3%; en el MCCA, en 25%; y en el resto de los países menores de América Latina, en 5%.<sup>52/</sup>

---

<sup>52/</sup> Valor de las exportaciones de manufacturas sobre el del producto bruto del sector manufacturero, de acuerdo a las fuentes citadas en el cuadro 31 y en el cuadro 13 del capítulo II.

Desgraciadamente, el análisis de la evolución de esos coeficientes, al nivel de grupos de países, presenta serias dificultades estadísticas relacionadas con los cambios en los precios de las manufacturas de exportación. Sin embargo, ya se comprobó en la sección precedente que la vocación exportadora de la industria del conjunto regional creció notablemente. Todo hace suponer, asimismo, que el proceso fue generalizado aunque obviamente no uniforme. De todos modos, la industria de la región sigue mostrando coeficientes de exportación relativamente bajos, con la salvedad del MCCA en su comercio recíproco,

Cuadro 31

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS<sup>a/</sup> Y PROPORCIÓN DE ESTAS EN EL TOTAL DE MERCADERÍAS, SEGUN GRUPOS DE PAISES EN 1965, 1970, 1975 Y 1977

(Porcentajes sobre valores fob)

Grupo de países	Origen de las exportaciones de manufacturas				Proporción de las manufacturas en las exportaciones de mercaderías			
	1965	1970	1975	1977	1965	1970	1975	1977
<u>América Latina y el Caribe</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>8.7</u>	<u>15.3</u>	<u>19.0</u>	<u>23.6</u>
Grandes <u>b/</u>	57.9	62.6	68.1	69.9	13.8	25.4	31.9	33.0
Medianos <u>c/</u>	14.0	10.5	12.4	12.7	2.7	3.8	6.3	8.0
(Medianos excluida Venezuela)	(9.6)	(9.1)	(10.8)	(11.1)	(4.5)	(6.5)	(16.4)	(17.0)
MCCA <u>d/</u>	15.2	13.6	8.6	8.4	19.4	28.7	26.0	21.8 <u>e/</u>
Otros países pequeños de América Latina <u>f/</u>	4.1	2.3	2.3	3.1	9.1	7.6	6.6	11.2
Caribe <u>g/</u>	8.7	10.9	8.6	5.9	10.7	22.4	17.5	16.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de los países y de la ALALC.

a/ Véanse las notas a/, b/ y c/ del cuadro 8.

b/ Argentina, Brasil y México.

c/ Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

d/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

e/ Cifras parcialmente estimadas.

f/ Bolivia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana.

g/ Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

no obstante que la correspondiente dinámica inicial tiende a disminuir.<sup>53/</sup>

Más que en ese aspecto, las diferencias sobresalientes que distinguen a los países en sus pautas de comercio de manufacturas, radican en el peso de los productos industriales en las exportaciones de mercaderías. En efecto, aunque el problema de la asimetría del comercio es general, es menos grave en los países grandes, ya que lograron elevar el peso de las manufacturas a casi un tercio del valor total de las ventas externas, en circunstancias que en ningún otro grupo de países se alcanza el 20%, con la salvedad del MCCA, y también el Caribe hacia comienzos de la década. (Véase de nuevo el cuadro 31.) En el caso del MCCA es decisivo el comercio recíproco y en el del Caribe, las exportaciones de óxido de aluminio (alúmina), cuyo valor alcanza a cifras del orden del 70% del total de manufacturas.

De ese modo, el desarrollo industrial más avanzado de los países grandes tuvo, entre otros resultados, el de lograr diversificar las exportaciones y disminuir sensiblemente la asimetría del comercio. Los países medianos, sobre todo si se deja de lado Venezuela (debido al peso del petróleo) también elevaron sistemáticamente la participación de las manufacturas en las exportaciones, aunque en niveles bastante inferiores a los de los países grandes. Entre los pequeños, la tendencia respectiva no es tan clara, en especial si se tienen en cuenta los casos especiales del MCCA y el Caribe, según se acaba de explicar.

Sin embargo, es útil destacar que hacia el final del período analizado, y desde el punto de vista en cuestión, las pautas de comercio de los países medianos (excluido Venezuela) y pequeños, en sus respectivos conjuntos, son más parecidos entre sí que con las de los países grandes. Conviene advertir sobre el particular, que las respectivas pautas de los países medianos y pequeños además difieren en su naturaleza, si se comparan con las de los países grandes, pues muchas veces la proporción de manufacturas en las exportaciones de mercaderías está determinada por circunstancias bastante especiales. En Chile, el peso de las manufacturas ascendió al 19% en 1977, en gran parte debido a las exportaciones de industrias de base forestal (madera, papel y celulosa), cuyo valor representó

---

<sup>53/</sup> Durante el decenio de 1960, el producto industrial del MCCA creció según su ritmo medio anual de 8.4%, al mismo tiempo que las exportaciones de manufacturas (a precios constantes de 1970) se expandían a una tasa media acumulativa por año de 25.2%. Durante la primera mitad de la presente década, esas velocidades de expansión descendieron a 5.7 y 9.0%, respectivamente. En realidad, las exportaciones de manufacturas disminuyeron su ritmo a raíz de la crisis que afectó al MCCA en 1969.

alrededor del 50% del total de manufacturas. En Colombia, la cifra ascendió, en 1976, casi al 20%, dentro de un esquema de mayor diversificación. El Perú es escasamente exportador de manufacturas: el mismo año, la proporción de estos productos en las exportaciones apenas subió del 5%. Uruguay por el contrario, se distingue por una alta cuota de manufacturas, 39% en 1977, sustentada casi en un 70% en las industrias textiles, del vestuario, calzado y cuero. Venezuela, de bajo grado de industrialización, y como país petrolero, no se distingue por las exportaciones de manufacturas, cuyo peso apenas alcanza a algo más de 1% (1975), cifra que, en medida importante, se sustenta en productos químicos derivados del petróleo. La alta participación de las manufacturas en las exportaciones del MCCA, según se apuntó, corresponde, básicamente, al comercio recíproco, y en un 70% a productos de las industrias ligeras de bienes de consumo no duraderos (sobre todo, vestuario) y algunos productos químicos (entre los que se destacan los medicinales y de perfumería). Entre los demás países pequeños, se distingue Ecuador, con una cuota de exportaciones de manufacturas de 19% (1977), en más de un 70 u 80% atribuible a las industrias de alimentos, en su mayor parte derivados del cacao. Paraguay sube su respectiva cuota al 23% (1977), concentrada en alimentos (derivados de la carne), maderas y algunos productos químicos (aceites esenciales y extractos curtientes). Bolivia y la República Dominicana se ubican en una cifra muy baja, del orden del 3% hacia mediados del presente decenio. En Bolivia se destacan los concentrados y complejos de plata, y en la República Dominicana el furfural. Por su parte, los países del Caribe tampoco se destacan por las exportaciones de manufacturas, salvo el óxido de aluminio, cuya producción se sustenta en la dotación de minerales de bauxita.

El caso de los países grandes es muy distinto, aparte de que en los tres la participación de las manufacturas en el valor de las exportaciones de mercaderías supera el 30% (1977). En efecto, la diversificación de las ventas externas de productos industriales es mayor en coincidencia con la diversificación alcanzada por la producción y comprende una importante proporción de productos metálicos, maquinaria y equipo, cuyas exportaciones las concentran en gran medida estos países (casi 90%). Las exportaciones de estos productos efectuadas por los demás países, sobre todo por los pequeños, son escasas. (Véase el cuadro 32.)

En síntesis, la industrialización de los países grandes genera exportaciones manufactureras en un vasto espectro, que abarca rubros más complejos del grupo de productos metálicos, maquinaria y equipo. En los demás países, las exportaciones de esos productos son reducidas y con frecuencia se encuentran especializaciones en el campo de las industrias ligeras de consumo no duradero y en algunos productos de las industrias intermedias o de las básicas, muchas veces gracias a ventajas vinculadas a dotaciones específicas de recursos naturales.

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA Y ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES DE  
MANUFACTURAS SEGUN TIPO DE PRODUCTOS Y GRUPOS DE PAISES, 1975

(Porcentajes sobre valor fob)

	Estructura				Origen			
	Manufac- turas	No dura- deros de con sumo a/	Inter- medias b/	Produce- tos me- tálicos, maquina- ria y equipo c/	Manufac- turas	No dura- deros de con sumo	Inter- medias	Produce- tos me- tálicos, maquina- ria y equipo
<u>América Latina y</u>								
<u>El Caribe</u>	100.0	39.5	32.3	27.3	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>Grandes d/</u>	100.0	41.0	23.6	35.4	68.1	71.0	48.7	89.4
<u>Medianos e/</u>	100.0	40.5	45.7	13.5	12.4	12.5	16.9	6.1
<u>MCCA f/</u>	100.0	40.9	48.4	10.7	8.0	8.9	12.6	3.4
<u>Otros países pequeños</u>								
<u>de América Latina g/</u>	100.0	66.9	32.4	0.7	2.3	3.2	1.9	0.1
<u>Caribe h/</u>	100.0	20.4	76.4	3.1	8.6	4.4	19.1	1.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de los países y de la ALALC.

a/ Incluye textiles, prendas de vestir, calzado, muebles, imprenta, editoriales e industrias conexas, productos alimenticios, bebidas y manufacturas de tabaco y otras industrias manufactureras.

b/ Incluye madera y corcho, papel y productos de papel, industrias químicas y productos plásticos, productos de caucho, objetos de barro, loza y porcelana, vidrio y productos de vidrio, otros productos no metálicos y hierro y acero.

c/ Incluye productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, y equipo profesional y científico.

d/ Argentina, Brasil y México.

e/ Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

f/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

g/ Bolivia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana.

h/ Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

De ningún modo el asunto es poco importante pues, aunque pueda considerarse obvio que esquemas de industrialización más diversificados conducen a una gama más amplia de posibilidades de exportación de manufacturas, debe recordarse que es principalmente la demanda de productos metálicos, maquinaria y equipo la que muestra mayor dinamismo, hecho que contribuye a explicar - aparte del desarrollo industrial y tecnológico, y a veces ágiles políticas de exportación - la creciente participación de los países grandes en las exportaciones regionales de manufacturas. Estos países ganaron terreno relativo en todos los rubros, exceptuados los productos de las industrias intermedias (debido casi exclusivamente a las fuertes exportaciones de óxido de aluminio del Caribe) pero, sobre todo, en los

productos metálicos, maquinaria y equipo cuya alza fue de 62% en 1965 a 90% del valor de las respectivas exportaciones regionales a mediados de la presente década. De los demás grupos de países, sólo los medianos lograron incrementar levemente su participación en el total regional en los rubros de exportación correspondientes a las industrias de bienes de consumo no duraderos e intermedias: del 12 a cerca del 13% y del 14 al 17%, respectivamente. Tanto este grupo como todos los demás rebajaron fuertemente su posición exportadora de productos metálicos, maquinaria y equipo o la mantuvieron en cifras de escasa significación. En esta situación se encuentra incluso Colombia, país que se distingue entre los que desarrollaron activas políticas de exportación, que contribuyeron a que acrecentara su participación dentro de la región en las exportaciones de productos de consumo no duraderos e intermedios de origen industrial.

c) Dirección de las exportaciones de manufacturas según países de origen

El extraordinario crecimiento de las exportaciones de manufacturas, que se inició poco antes de 1965 coincidió con una gran diversificación de los productos exportados, igual que de los mercados de destino. Por cierto, esta diversificación de productos y mercados, fue más notable en los países grandes que cuentan con sectores industriales, a su vez más diversificados, en los cuales han llegado a tener un peso significativo las industrias de alto nivel tecnológico cuyos productos se caracterizan por elasticidades más elevadas de la demanda.

Hacia mediados del presente decenio, se observan importantes diferencias en las pautas de dispersión de los mercados de exportación de manufacturas de los países de la región. (Véase el cuadro 33.) Los grandes están en general más presentes en los distintos mercados mundiales, aunque Argentina se distingue por su posición más concentrada en el mercado de los países de la ALALC, similar a la de los países medianos. En todo caso, el espectro de dispersión de los mercados externos disminuye claramente desde los países grandes hacia los pequeños.

Aunque para los países medianos el mercado regional en general y más específicamente el de la ALALC es más importante una apreciable proporción de sus exportaciones manufactureras acceden a las economías desarrolladas de mercado entre las cuales se distinguen los Estados Unidos o la Comunidad Económica Europea o ambos. Sin embargo, la proporción de las exportaciones manufactureras destinada a los países socialistas se ubica en un rango muy inferior a los de Argentina y Brasil igual que la proporción dirigida hacia el resto de las regiones en desarrollo. Tampoco se destaca el comercio de México en estas últimas direcciones pues tiene sus principales vinculaciones comerciales con los países desarrollados de economías de mercado, sobre todo con los Estados Unidos; en ello influye por

cierto su posición geográfica y el importante intercambio fronterizo.

Para los países del MCCA es preponderante el comercio recíproco, según ya se puso de relieve en otros párrafos. Sólo se distingue Honduras en sus exportaciones hacia los Estados Unidos, principalmente compuestas por frutas elaboradas, tabaco y maderas. De modo general las ventas hacia los demás mercados del mundo son por lo demás de escasa significación.

Cuadro 3)  
 AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS A MEDIADOS DE DICIEMBRE DE 1970<sup>a)</sup>  
 (Porcentajes)

	América en desarrollo			Países desarrollados de economía de mercado					Europa oriental			Otros países en desarrollo		
	Total	ALAMC	MCCA	Resto	Total	Estados Unidos	CEE	Otros	Europa y China	Total	Asia	Medio Oriente	África	
														Estados Unidos
<b>Países grandes</b>														
Argentina	60.4	48.7	0.2	11.5	31.7	7.1	16.8	5.8	4.6	3.2	0.4	1.5	1.3	
Brasil	32.1	29.9	0.5	1.7	57.7	23.1	21.5	13.1	4.0	6.3	1.1	1.0	4.2	
México	25.2	16.5	5.6	3.3	72.7	51.2	12.8	8.7	0.5	1.7	1.4	0.2	0.1	
<b>Países medianos</b>														
Chile	65.2	85.2			14.2	3.4	7.4	3.4	0.6					
Colombia	57.6	41.0	4.7	11.9	41.5	21.1	14.6	5.6	0.5	0.6	0.3		0.3	
Perú	62.3	55.8	2.6	3.9	36.6	6.4	21.5	8.7	1.1					
Venezuela	48.1	23.5	2.6	20.2	50.1	35.4	10.6	4.1		1.6			1.6	
<b>MCCA</b>	<u>90.0</u>	<u>8.2</u>	<u>70.8</u>	<u>7.0</u>	<u>9.5</u>	<u>7.2</u>	<u>1.68/</u>	<u>0.2</u>		<u>0.5</u>	<u>0.5</u>			
Costa Rica	90.9	7.8	71.0	12.1	7.3	6.0	1.3			1.6	1.6			
El Salvador	91.5	4.8	82.4	4.3	8.5	3.3	3.8	1.4						
Guatemala	91.6	1.2	85.2	5.2	8.2	6.6	0.6	1.0						
Honduras	74.4	8.6	54.7	9.1	25.0	18.6	5.9	0.5		0.6	0.6			
Nicaragua	91.5	1.7	87.9	1.9	8.4	7.5	0.3	0.6		0.1	0.1			
<b>Otros países pequeños de América Latina</b>														
Bolivia	28.5	27.3		1.2	70.8	49.5	7.6	15.7		0.7	0.5		0.2	
Ecuador	54.0	54.0			46.0	36.0	9.9	0.1						
Paraguay	83.1	83.1			14.0	2.2	7.6	4.2		3.0	3.0			

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales y de la MAMC.

a/ El análisis se basa en muestras de productos importantes, cuya representatividad se ubica entre el 80 y 100% del valor de las exportaciones totales de manufacturas.

b/ Europa occidental.

Bolivia y Ecuador, presentaban igualmente hacia 1975 un esquema diferente pues exportaban hacia las economías desarrolladas de mercado especialmente los Estados Unidos. Pero, igual que en el caso de Honduras, estas exportaciones eran escasamente diversificadas: en Bolivia se destacaban las maderas y los concentrados y complejos de plata, y en Ecuador, algunos productos del cacao y las maderas. En cambio las exportaciones manufactureras paraguayas, se concentran en el seno de la ALALC y priman los productos de las industrias livianas, maderas y algunos productos químicos.

En cierta forma podría afirmarse que dentro del mercado regional las exportaciones de los países latinoamericanos son más diversificadas y que, por el contrario, son más especializadas hacia el resto del mundo, sobre todo las de los países medianos y más aún las de los pequeños. Por lo demás, ya se advertía ese hecho en el análisis global del comercio y en el examen de la estructura de las exportaciones manufactureras de los países.

Ese rasgo es más sobresaliente todavía, en cuanto a las ventas en los mercados menos tradicionales. Así, por ejemplo, la cifra relativamente significativa de Chile hacia el área socialista (China), que se aprecia en el cuadro 33, corresponde básicamente a yodo; la de Venezuela al Africa, a amoníaco licuado; la de Costa Rica al Asia, a envases de papel y cartón; y la de Paraguay, también al Asia, a aceites esenciales. Las exportaciones manufactureras a esos mismos mercados, por parte de Argentina, Brasil y México, hacia la misma época ya eran bastante más diversificadas, comprometiendo incluso partidas importantes del rubro de productos metálicos, maquinaria y equipo.

En el contexto del examen del destino de las exportaciones manufactureras, por otra parte, es importante destacar el comercio en el marco de los acuerdos de integración. (Véase el cuadro 34.)

Las exportaciones recíprocas de productos industriales dentro de la ALALC han permanecido prácticamente constantes en términos relativos desde mediados de la década pasada en una cifra levemente superior al 30% del total que efectúan los países miembros, aunque en cantidades y valores crecieron notablemente. Sin embargo, en 1975 esa proporción subió casi al 36%, lo cual puede atribuirse en cierta medida a la pausa en las exportaciones hacia las economías centrales por efecto de la pérdida de dinamismo que afecta a la economía mundial desde 1973/1974. Al respecto, en otra parte de este capítulo, ya se llamó la atención sobre que el comercio intrarregional habría amortiguado en cierta medida el impacto recesivo de esa circunstancia y ahora se comprueba lo mismo en la esfera de la ALALC.

Otro aspecto que vuelve a comprobarse es el respaldo que el intercambio regional brinda a las exportaciones de productos metálicos, maquinaria y equipo, por cuanto la proporción de las recíprocas correspondientes dentro del total de las exportaciones de estos productos que efectúan los países de la ALALC - y en este ámbito igualmente las del Grupo Andino - es bastante mayor que el de las demás manufacturas en sus respectivos totales: 47 y 25%, respectivamente, en la ALALC, y 53 y 25% en el Grupo Andino (1976).

Ese respaldo, que consiste en la consolidación de escalas, calidades, experiencia comercial, etc., podría interpretarse como base para acceder a otros mercados, lo que se reflejaría de algún modo en cierta pérdida de peso del intercambio recíproco de los productos mencionados en el seno de la ALALC. Desde luego, en este proceso, la incidencia decisiva proviene

Cuadro 34

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DENTRO DEL MARCO DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACION

Acuerdos de integración	Total de la exportación de manufacturas de los países miembros (valores fob en millones de dólares)				Proporción de la exportación de manufacturas (porcentajes)			
	1965	1970	1975	1976	1965	1970	1975	1976
<b>ALALC</b>								
Manufacturas	734	1 730	5 826	6 880	31.2	31.4	35.5	31.2
Productos metálicos, maquinaria y equipo	79	362	1 827	1 889	52.9	48.6	49.4	47.1
Resto	655	1 368	3 999	4 991	28.6	26.8	29.1	25.2
<b>Grupo Andino a/</b>								
Manufacturas		221	807	1 051		18.4	29.1	29.3
Productos metálicos, maquinaria y equipo		28	111	153		24.2	48.7	53.1
Resto		193	696	898		17.5	26.0	25.3
<b>MCCA</b>								
Manufacturas	148	315	607	753	81.1	81.9	80.0	81.0
Productos metálicos, maquinaria y equipo	13	29	65	79	76.9	87.5	85.0	84.0
Resto	135	286	542	673	81.5	81.1	79.3	80.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de los países y de la ALALC.

a/ Incluye Chile.

de los países grandes. Entre mediados del decenio pasado y del presente, Argentina rebajó la proporción de sus exportaciones de productos metálicos, maquinaria y equipo a los demás países de la ALALC del 73 al 63%, Brasil del 87 al 49%, y México del 34 al 28%. De este modo, los tres diversificaron sus mercados, aunque Argentina concentra sus exportaciones de esos productos en la región (86%) y para México es importante el mercado de Estados Unidos (51% a mediados de la presente década). Brasil es, entonces, el país que más ha diversificado los mercados externos de esos artículos.

Entre los países del Grupo Andino no sucede igual, pues el intercambio recíproco tendió a crecer notablemente durante el decenio de 1970, sobre todo en el rubro de productos metálicos, maquinaria y equipo al menos hasta el año en que se dispone de informaciones y antes del retiro de Chile. (Véase nuevamente el cuadro 34.) Con todo, el hecho sugiere que dicho intercambio ha proporcionado bases para el desarrollo de industrias y exportaciones de mayor nivel tecnológico. En todo caso, tales exportaciones de los países del Grupo Andino se concentran en el mercado regional en una alta proporción y escasamente acceden a otros.

En lo que toca al MCCA, la alta incidencia del comercio recíproco también alcanza a los productos metálicos y mecánicos aunque las respectivas exportaciones son escasas, como en la generalidad de los demás países pequeños de la región.

Entre los países de la CARICOM, el comercio recíproco de manufacturas pesa poco (alrededor de un 20%, en 1977) a causa principalmente de los productos destinados masivamente hacia fuera, como el óxido de aluminio, cuya proporción en el valor total de las exportaciones manufactureras es muy grande, según se apuntó en otros párrafos. Sin embargo, las escasas exportaciones metálicas y mecánicas se transan entre los países signatarios del acuerdo en una proporción cercana al 90% (1977).

#### IV. LA INDUSTRIALIZACION HACIA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

##### 1. Síntesis del análisis y marco general de referencia

Los capítulos precedentes analizan una serie de hechos y tendencias mundiales y regionales que porporcionan una base para evaluar las perspectivas manufactureras de América Latina y el Caribe, habida cuenta de la acentuada heterogeneidad de los países. Igualmente, sugieren ciertas exigencias para la industrialización en sus vinculaciones con el desarrollo económico y social.

En síntesis, se comprueba nuevamente que el crecimiento económico generalmente va acompañado de un proceso de industrialización o crecimiento más veloz de la industria manufacturera, al menos antes de llegar al umbral de desarrollo e industrialización que habrían traspasado las economías desarrolladas más maduras. Este hecho, que se vincula a las tendencias de la demanda y de las innovaciones tecnológicas, así como a las condiciones del comercio internacional, ha sido particularmente inherente a las regiones y países cuya expansión económica ha sido más rápida. Por cierto, también se ha verificado en los países en desarrollo. No obstante, se comprueba la persistencia o pausada superación de los rasgos periféricos de la industria de la mayoría de los países de las regiones en desarrollo, aunque los países semindustrializados han progresado notablemente incluso en lo que se refiere a las posibilidades de competencia de muchas de sus manufacturas en los mercados mundiales.

Igualmente, se destacan las características del comercio internacional de manufacturas, según las cuales ha influido en la división internacional del trabajo el funcionamiento de sistemas y bloques de países desarrollados, concertados o regulados; en algunos casos se ha liberalizado el comercio entre esos países, pero se han protegido respecto del resto del mundo, sobre todo en rubros manufactureros en los cuales la periferia ha adquirido ventajas e interés exportador. Si bien es cierto que según las cifras globales de comercio tales países muestran cierta tendencia a importar una mayor proporción de manufacturas desde la periferia, su significación es aún escasa o se verifica en condiciones muy especiales. Al mismo tiempo, el comercio de exportación de los países en desarrollo compromete menos a las industrias más avanzadas y de más alto nivel tecnológico, cuyos productos conforman, a su vez, las corrientes más ágiles del comercio mundial. En este último aspecto es preciso tener en cuenta, desde luego, que existen restricciones por parte de la oferta de la periferia, inherentes a la estructura industrial menos diversificada y al menor desarrollo tecnológico.

El examen del desarrollo manufacturero de la región pone de manifiesto la estrategia industrialista generalizada y destaca, más allá de las cifras, que numerosos países han

logrado cierta madurez industrial y transpuesto la barrera de las economías primitivas con una industria que ya posee una masa crítica y condiciones que afianzan posibilidades de superar etapas más complejas hacia posiciones de mayor avanzada. Pero, igualmente, pone de relieve la diversidad de situaciones y tendencias que distinguen a los países desde los más grandes e industrializados, hasta los más pequeños, de desarrollo manufacturero incipiente. Esto es importante, pues el futuro industrial de los países estará muy supeditado a destacadas particularidades, como las relacionadas con la estructura económica e industrial, la envergadura del mercado, los recursos naturales y las fronteras socioeconómicas internas.

De acuerdo con los análisis precedentes, el marco en que se inscriben las perspectivas industriales de la región y los países puede definirse en función de varios elementos que conviene destacar. Unos se vinculan más bien con las relaciones externas y otros a cuestiones principalmente de índole interna.

En cuanto a las relaciones externas sobresalen, entre otras la persistente asimetría del intercambio incluido el desequilibrio del comercio de manufacturas; la internacionalización creciente de la economía y la industria en lo que se refiere al comercio, las corrientes financieras, las corrientes tecnológicas y las actividades de las empresas transnacionales; el lento progreso de los procesos integracionistas formales que, a veces, se estancan o deterioran, aunque las relaciones intrarregionales hayan crecido significativamente. Al mismo tiempo que la región se inserta en la economía mundial, tropieza con las tendencias proteccionistas de las economías industrializadas de mercado y la estrategia relativamente cerrada de las regiones de economías centralmente planificadas. En tal contexto, deben tenerse en cuenta las perspectivas vinculadas al Nuevo Orden Económico Internacional y a programas de colaboración para el desarrollo industrial, como los establecidos en la Declaración y Plan de Acción de Lima.<sup>54/</sup>

Entre los elementos internos, aparte de la estrategia industrialista y la frecuente intención oficial de acentuarla, sobresalen la persistencia, en muchos países, de fronteras socioeconómicas internas más o menos graves que, entre otras cosas, restringen la dimensión de los mercados nacionales; la penetración de estos mercados desde el exterior, especialmente los de cúpula, mediante importaciones de bienes o de formas de producción que se establecen con diversos grados de integración local; a ello está vinculado el predominio, muchas veces casi sin contrapeso, de la transferencia tecnológica desde el exterior que se impone sobre el respectivo desarrollo autóctono

---

<sup>54/</sup> Informe de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ID/CONF.3/31).

aunque Argentina, Brasil y México han desarrollado una mayor capacidad para producir conocimientos tecnológicos de adaptación o complementarios; el importante grado de diversificación industrial logrado sobre todo por los países grandes, aunque el sector manufacturero presente algunos rezagos (más que nada en las áreas de bienes intermedios y en especial de capital); cierto grado de ineficiencia en la producción manufacturera, aunque muchas veces no generalizada, como lo demuestra el proteccionismo de los países desarrollados respecto a ventajas de la periferia, y que suele no ser asimismo atribuible a las empresas, sino más bien a la globalidad de la economía, incluida la carencia de economías externas; por último, resaltan los cambios en la estructura industrial según tipos de empresas que operan en el sector, el papel activo del sector público y la creciente presencia de empresas transnacionales en las actividades manufactureras.

Por cierto, esos hechos son inherentes a la generalidad de los países de la región, aunque existe gran heterogeneidad de tendencias, situaciones y potencialidades entre ellos, a lo que se añade la diversidad política y las distintas formas que tienden a emplear para hacer frente a los problemas del desarrollo y la industrialización.

Sin embargo, y aparte de elementos comunes que pueden individualizarse dentro de la región, las perspectivas industriales se ubican en el contexto mundial, que establece determinantes e incertidumbres. Algunas surgen de la evolución probable que experimenten la economía mundial, el comercio internacional y la tecnología; otras de circunstancias empresariales y financieras; y otras desde luego, en un orden más general, de las vertientes culturales y políticas.

Entre otras cosas, el contexto internacional ha marcado pautas a la industrialización de la región y probablemente lo haga en el futuro, en la medida que no se empleen políticas demasiado estrictas de desvinculación en busca de nuevos horizontes o estilos de desarrollo. Tales pautas, que constituyen un elemento interpretativo de primordial importancia, comprenden bastantes elementos que se asocian para configurar la forma misma de la industrialización latinoamericana, entre los cuales sobresalen los relacionados con la cuestión tecnológica y con la estructura de la demanda de manufacturas. Según se expresó, la industria se desarrolla, en gran medida, asimilando la tecnología (de productos y de producción) generada en los centros. Por su parte, la demanda se estructura de acuerdo a dicha tecnología y a las modalidades de consumo de los centros sobre todo la de los estratos sociales medios y altos. Así, la estructura de la producción manufacturera regional tiende a asemejarse a la de los países avanzados, pero encuentra dificultades en rubros más complejos y se producen rezagos o atrasos, incluso en los países más grandes e industrializados.

Por cierto, los avances industriales no se dan de la misma forma en todos los países. En una primera aproximación, se distinguen los grandes, cuyo avance manufacturero logra niveles superiores y un mayor grado de diversificación y de desarrollo tecnológico; los medianos, que se ubican en una posición intermedia, encuentran dificultades en fases anticipadas, respecto a los grandes, para continuar el ascenso industrial, cuando enfrentan el desafío de penetrar en el campo de los productos más complejos; y los pequeños, de modo general situados en el umbral de la industrialización. Se verifica, de esta manera, cierta correlación, en el ámbito regional, entre niveles de ingreso, magnitudes de mercado e industrialización, aunque con conspicuas excepciones, relacionadas más que nada con la dotación de recursos naturales y la holgura para importar sustentada en exportaciones primarias.

Con todo, las pautas industriales de los tres tipos de países sólo están vinculadas en parte con las distintas fases en que se encontraría el proceso de industrialización. Es así porque algunos condicionamientos locales, como la envergadura del mercado y la dotación más o menos rica o diversificada de recursos naturales, influyen para definir modalidades de industrialización de naturaleza diferente, lo mismo que para establecer esquemas de comercio internacional, sustantivamente distintos, sobre todo del lado de las exportaciones de manufacturas.

En la región, gran parte de las diferencias que se observan entre los modelos de industrialización y comercio se vinculan a la capacidad de los países para asimilar la evolución tecnológica que exige determinadas escalas de producción y para disponer de masas críticas de capital, público o privado, necesarias para sustentar el desarrollo de industrias básicas o de avanzada, frecuentemente de efectos propulsivos más intensos. En los centros, el comercio exterior apoyado en las negociaciones multilaterales del GATT y en esquemas de integración, atenúan las respectivas restricciones y contribuyen a que se alcancen o mantengan niveles generalmente más parejos. En América Latina y el Caribe, la exportación de manufacturas aún representa una proporción relativamente reducida de la producción, y la integración formal o informal todavía no logra resultados demasiado significativos en lo que se refiere a emparejar los países. A veces, ciertas diferencias tienden incluso a ensancharse.

Por otra parte, en las pautas industriales de los países de América Latina y el Caribe ejercen gran influencia las características económicas y sociopolíticas generales. Debe considerarse, de un lado, que la evolución del sector manufacturero es inducida en importante medida por la demanda interna y que la industria apenas representa, en la región, un cuarto del ingreso generado por la economía en su conjunto, fluctuando, según los países, en torno a una cifra que fluctúa entre 10 y

30%. De otro, que el desarrollo industrial constituye un medio más que un fin sujeto a opciones económicas y sociopolíticas fundamentales. Así por ejemplo, cuando se habla de orientar la industria hacia la satisfacción de las necesidades esenciales de la población es difícil concebir que la idea pueda materializarse enteramente desde dentro del sector a base de acciones autónomas. En el mejor de los casos, la industria acompañaría las políticas generales que incidirían sobre la demanda directa e indirecta de los estratos sociales que se desea beneficiar, adecuando su estructura de producción y eventualmente sus costos y precios.

Sin embargo, ni la incidencia de elementos externos, ni la de internos, puede llevar a pensar que el sector industrial carece de áreas respecto de las cuales la política específica de desarrollo manufacturero es relevante. Por el contrario, la historia de la industria latinoamericana así como los planes o programas actuales muestran muchos ejemplos destacados sobre políticas específicas destinadas a cumplir con ciertos objetivos aunque no se trate de modificar las pautas provenientes desde el exterior ni los condicionantes económicos y sociopolíticos internos. Son los casos, verbigracia, del desarrollo de muchas industrias básicas y de los esfuerzos que en la actualidad hacen varios países para desarrollar las industrias productoras de bienes de capital. Se agrega, por cierto, todo el rico instrumental movilizado para apoyar o promover la industrialización en forma general o selectiva o para concretar ciertos objetivos específicos como los de exportación, descentralización, perfeccionamiento de la estructura de producción, mejoramiento de la eficiencia, etc.

De tal manera, los factores que condicionarán el futuro industrial se ensamblan en tres planos principales: el de las relaciones externas en todos sus aspectos, incluidas las formas - selectivas o no - de asimilación de las pautas de los países avanzados; el de los determinantes económicos y sociopolíticos generales; y el de las esferas de acción de la política industrial específica. Por cierto, es obvio que esos tres planos no son enteramente independientes, de modo que en combinaciones distintas las perspectivas no serían demasiadas, al menos en sus rasgos esenciales.

## 2. Orientaciones básicas de la política industrial oficial

### a) Estrategia industrialista: expresiones globales

El horizonte industrial de mediano plazo se inscribe en el marco de la política de desarrollo manufacturero que plantean los gobiernos de la región. Al efecto, son esclarecedoras las formulaciones oficiales expresadas durante la presente década según las cuales, y de modo general, persistiría la estrategia industrialista en el más amplio sentido de la expresión. Dentro

de esta línea, en 1974 <sup>55/</sup> los gobiernos acordaron esfuerzos especiales, incluso de colaboración internacional, para aumentar el peso relativo de la industria regional en el mundo, con la aspiración de alcanzar una cifra del 13.5% hacia finales del siglo (4.8% en 1977), cuya repercusión más obvia era acelerar el ritmo de expansión industrial.

En el mismo sentido apuntan otras actitudes de los gobiernos en los foros internacionales. Así por ejemplo, cada vez con mayor énfasis, vienen acordando y apoyando iniciativas tendientes a conseguir mejores condiciones de acceso de las manufacturas regionales a otros mercados, en especial a los de las economías desarrolladas de mercado. El nexo con la estrategia industrialista es muy claro, pues tales preocupaciones se gestan en los problemas inherentes a la asimetría del comercio, teniendo en cuenta la capacidad adquirida por la industria para competir en numerosos rubros así como las expectativas de exportaciones manufactureras que se sustentarían en los esfuerzos internos de industrialización.

Así es como, en el decimoctavo periodo de sesiones de la CEPAL (La Paz, Bolivia, abril de 1979) los gobiernos estipularon "impulsar vigorosamente el desarrollo industrial, con modalidades adecuadas a las condiciones de distintos países, y los programas de integración regional, promoviendo la producción de bienes de consumo final e intermedios esenciales y de bienes de capital, para asegurar un crecimiento económico sostenido y acrecentar las exportaciones de manufacturas dentro de una nueva estructura del comercio internacional".<sup>56/</sup>

De tal modo y dentro de los postulados del Nuevo Orden Económico, esas posiciones internacionales pueden interpretarse como reflejo de los enunciados de los gobiernos en materia de desarrollo e industrialización.

El examen de esos planteamientos gubernamentales <sup>57/</sup> pone de relieve, no sólo la intención de acelerar el crecimiento económico, sino que la de afianzar el proceso de industrialización como una de las exigencias del desarrollo económico y social. En efecto, la tasa media aritmética simple (que mide mejor las intenciones de los países, independientemente de sus tamaños) del incremento anual del producto interno bruto que se deduce de esas formulaciones sube al 7.2%, en contraste con el 4.9% de los últimos 30 años;<sup>58/</sup> las metas industriales elevan

---

<sup>55/</sup> Véase el informe de la Conferencia Latinoamericana de Industrialización (ST/CEPAL/Conf.51/L.5/Rev.1).

<sup>56/</sup> Resolución 386 (XVIII), párrafo d) de la sección B.

<sup>57/</sup> Principalmente 25 planes y programas de desarrollo formulados durante el decenio de 1970.

<sup>58/</sup> El promedio ponderado fue de 5.5%.

la expansión manufacturera a un 9.3% por año, o sea, a una velocidad más de 50% superior a la de las tendencias históricas de largo plazo. De otra parte, los esfuerzos relativos de industrialización (el proceso de industrialización) tienden también a ser incrementados por los planes y programas revisados (véase el cuadro 35).

Esas cifras, aunque en su mayor parte corresponden a metas o proyecciones de mediano plazo, ilustran sobre la persistencia generalizada en la estrategia industrialista. Además, el examen por países pone nuevamente de manifiesto significativas diferencias entre las pautas propuestas en los grandes, medianos y pequeños. En los primeros, de industrialización más avanzada, tiende a configurarse esquemas de desarrollo en los cuales la dinámica industrial sería relativamente menor (con respecto al crecimiento económico general) en promedio que en el resto de la región. Por el contrario, los programas acentúan el proceso de industrialización en el grupo de países medianos como parte de la estrategia de desarrollo tratando de enfrentar las dificultades que en los años precedentes impidieron progresos más rápidos y avanzados del desarrollo manufacturero.

Los programas de los países del Mercado Común Centroamericano insisten, a su vez, en los esfuerzos industriales relativos anteriores, aunque, como en todos los casos, según ritmos de expansión general más rápidos. Lo mismo se encuentra en las formulaciones de los demás países pequeños si bien se ubican en procesos de industrialización bastante más moderados.

Las cifras aludidas corresponden en general a metas y proyecciones que expresan inconformidad con el curso y ritmo del desarrollo económico previo. Representan igualmente la política de desarrollo del decenio que está por concluir y, en lo que se refiere a la industrialización las exigencias previstas técnica y políticamente por los gobiernos dadas las circunstancias, características, potencialidades y restricciones locales. En tal forma, constituyen antecedentes valiosos para considerar las perspectivas hacia un futuro de más largo alcance.

#### b) Objetivos de la política industrial

Aparte de todo, los planteamientos industrialistas de los gobiernos han ido bastante más allá de las expresiones cuantitativas. Incluso, se encuentran algunos casos en que se dejan de lado tales expresiones o sólo se las enmarca en órdenes de magnitud más o menos vagos, y en cambio se insiste en asuntos sustantivos, relacionados con aspectos esenciales de las pautas industriales según objetivos destinados a corregir o adecuar los esquemas a las exigencias del desarrollo económico y social en sus nuevas fases.

En esos sentidos apuntan los planteamientos oficiales cuando enuncian los propósitos y definen las políticas destinadas a perfeccionar las interrelaciones tecnológicas de los procesos de producción, en beneficio de la dinámica interna, la

ocupación y el balance de pagos; a fortalecer la vinculación de la industria con otros sectores, como el agrícola y el minero, con finalidades asociadas a la valorización de los recursos naturales y de las materias primas nacionales; a mejorar la eficiencia de producción en beneficio de los consumidores y la capacidad competitiva; a incrementar las exportaciones de manufacturas, buscando resolver los problemas inherentes a la asimetría del comercio y enfrentar las restricciones derivadas de los mercados nacionales limitados; a impulsar el desarrollo tecnológico necesario a etapas industriales más avanzadas; a descentralizar la industria y promover el desarrollo de zonas rezagadas; etc.

El examen de tales planteamientos permite apreciar, en la mayoría de los casos, ciertas diferencias notables con las formulaciones sobre política industrial de épocas anteriores y

Cuadro 35

AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE PROGRAMAS DE DESARROLLO  
FORMULADOS DURANTE LA DECADA DE 1970

(Promedios aritméticos simples)

	Países				América Latina
	Grandes	Medianos	MCCA	Otros pequeños	
	a/	b/	c/	d/	
<u>Proyecciones de los programas</u> (plazos medios de 4 o 5 años, en general)					
Crecimiento del PIB global (% por año)	8.5	6.7	7.0	7.3	7.2
Crecimiento del PIB industrial (% por año)	10.2	9.7	9.8	8.7	9.3
Proceso de industrialización e/	1.2	1.4	1.4	1.2	1.3
<u>Tendencias históricas de largo plazo (1950-1978)</u>					
Crecimiento del PIB	5.5	4.3	5.4	4.7	4.9
Crecimiento del PIB industrial	6.6	5.4	7.4	5.6	6.1
Proceso de industrialización e/	1.2	1.3	1.4	1.2	1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones de 25 planes y programas oficiales, formulados por gobiernos de la región durante la década de 1970.

a/ Cinco programas de Argentina, Brasil y México.

b/ Seis programas de Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

c/ Cinco programas de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

d/ Nueve programas de Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay y la República Dominicana.

e/ Proceso de industrialización: cociente entre las tasas de expansión industrial y global.

también algunas semejanzas. La diferencia más sobresaliente reside en que ahora la política se dirige principalmente hacia problemas y objetivos más específicos, tales como los reseñados, superando las etapas previas cuando la promoción se orientaba a la globalidad industrial muchas veces en forma indiscriminada o poco selectiva.

Sin embargo, la industrialización como finalidad derivada de las exigencias del desarrollo ha sido objeto desde hace mucho de posiciones deliberadas en una gran mayoría de países. A veces, desde la década de 1930; en forma más generalizada después de la segunda guerra, y más aún a partir del decenio de los años cincuenta. Aunque en términos generales la política de desarrollo industrial era menos selectiva, con bastante frecuencia se encontraban casos, sobre todo entre los países grandes y medianos, de adopción de prioridades sobre industrias específicas especialmente en el campo de las básicas. Esta posición se difundió en el ámbito de la región comprometiendo incluso a varios acuerdos de integración donde participan países pequeños. Ahora, se expande el espectro industrial de atención, incluyendo aparte de las básicas algunas industrias tradicionales (por ejemplo en el área agroindustrial y de alimentos) y muchas más avanzadas en el campo de las manufacturas intermedias y de capital.<sup>59/</sup>

#### c) Perfeccionamiento estructural

Desde luego, la atención que las diversas formulaciones oficiales prestan a las distintas áreas industriales varía de acuerdo a las particulares características y objetivos nacionales y según las fases en que se encuentra el desarrollo manufacturero. De modo general, en los países grandes y más industrializados se pone atención preferente en los rezagos que afectan

---

<sup>59/</sup> El análisis de una muestra de 2 448 proyectos industriales en 11 países de América Latina, revela una alta concentración del número de proyectos públicos y mixtos en las industrias de alimentos (23 y 13% respectivamente), químicos y derivados del petróleo (30 y 42%), metálicas básicas y mecánicas (31 y 32%). En esos tres rubros industriales se ubicaría según ese estudio, la prioridad oficial de participación directa en la industrialización (84% de los proyectos públicos y 87% de los mixtos). En los mismos rubros, si se descuentan las industrias mecánicas, es donde, precisamente, la inversión pública y mixta representaría una cuota mayor de los respectivos totales de la muestra: alimentos, 35%; químicos y derivados del petróleo, 41% y metálicas básicas, 38% (Javier Villanueva, Perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano: una completa transformación, BID/INTAL, serie Estudios Básicos N° 3).

a los bienes intermedios y de capital de mayor nivel tecnológico, incluidos los insumos básicos. En los países medianos los enfoques suelen presentar una mayor diversidad aunque con frecuencia resaltan los propósitos destinados a diversificar la estructura industrial de acuerdo a la senda seguida por los primeros en pos de posiciones que se acerquen a los países avanzados. Sin embargo, formulaciones más recientes revelan un creciente interés por aprovechar industrialmente las ventajas comparativas sustentadas en los recursos naturales. Por su parte, los países pequeños siguen la misma dirección, pero más influida por las restricciones que les impone el tamaño del mercado interno. De este modo, si se pudiera obtener una conclusión generalizada en estos últimos se atiende con más énfasis a la industria liviana y particularmente en varios casos a la agroindustria, y a la consolidación de las primeras fases del desarrollo industrial incluso sobre la base de actividades de subcontratación. Sin embargo, igual que los países medianos, con frecuencia persiguen incorporarse a las pautas más avanzadas pero en una perspectiva más dilatada generalmente asociada a los avances de los esquemas de integración.

Resulta ilustrativo el hecho que en las formulaciones consultadas los ritmos de expansión industrial previstos o programados, hacia plazos medios, sean parecidos en los países grandes, medianos y pequeños, en los alrededores del 9 o 10% anual (véase nuevamente el cuadro 1), en circunstancia que se aprecian significativas diferencias en las tasas promedio de expansión de los distintos grupos de industrias. En efecto, los enunciados de los países grandes indican una alta prioridad a las industrias básicas (químicas y derivados del petróleo) y de productos metálicos, maquinaria y equipo, hecho que se refleja en tasas de crecimiento ubicadas en torno al 15% por año, al mismo tiempo que la velocidad prevista para la expansión de las industrias tradicionales (de bienes de consumo no duraderos) es apenas del 5% anual. En los medianos esta última velocidad sube al 7% como resultado de privilegiar algo más las industrias livianas. No obstante, en estos países, la prioridad se orienta a las industrias básicas (incluidas en este caso las de base forestal y las sustentadas en la minería no metálica), de acuerdo a los ritmos de crecimiento situados en el 12 hasta el 19% por año, y no tanto a las de productos metálicos y maquinaria y equipo pues la respectiva tasa de expansión se proyecta en el rango de la media industrial: 10%. Habría que tener en cuenta, sin embargo, que los programas relativos a estas industrias en el seno del Grupo Andino quizá pudieran modificar las formulaciones nacionales elevando la dinámica respectiva por parte de los países medianos signatarios del Acuerdo.

El esquema industrial de los países pequeños, proyectado en los planes y programas es semejante al de los medianos con la diferencia de que las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo aparecen mucho más exigidas, según un ritmo

de crecimiento del 15% anual, velocidad más de 50% superior a la media industrial y semejante a la de los países grandes.

La discrepancia entre los dos últimos grupos de países se podría relacionar con las dificultades con que en su avance tropezaría el desarrollo de dichas industrias en los países medianos dadas las restricciones que les impone el mercado interno después de un cierto nivel, superado el cual tendrían que abordar rubros más complejos y exigentes en materia de escala, relacionados entre otras cosas, con el perfeccionamiento de los encadenamientos de insumo-producto y la fabricación de bienes de capital. En lo que se refiere a los pequeños, el hecho de que la industria de productos metálicos, maquinaria y equipo se encuentra actualmente en una etapa incipiente ofrecería posibilidades de expansión más veloz todavía dentro de áreas más sencillas.

De este modo, entonces, tales previsiones o metas se vinculan a las estrategias diferenciadas en párrafos precedentes, en gran parte determinadas por las fases en que se encuentran los procesos de industrialización, las restricciones que aparecen durante el ascenso industrial, y las orientaciones de la política manufacturera que atienden a las características locales, como las relativas a los recursos naturales.

El perfeccionamiento de la estructura industrial, sobre todo en el sentido de las interrelaciones verticales de los procesos de producción, se perfila como un objetivo general, aunque muy lejos de posiciones de autosuficiencia. Más bien, se percibe cierta intención dirigida hacia especializaciones, incluso sobre la base de los antecedentes y propósitos de los distintos acuerdos y procesos de integración. Obviamente, esta tendencia adquiere visos más precisos en las políticas formuladas en los países medianos y pequeños cuyas restricciones de mercado son más severas.

Sin embargo, también se aprecia, sobre todo en las formulaciones más recientes, una marcada inclinación hacia valorizar las ventajas comparativas aunque con significados que superan las formulaciones puramente estáticas de estas ventajas; abarcan tanto las ventajas comparativas vinculadas a recursos naturales y mano de obra,<sup>60/</sup> como las dinámicas generadas por el propio proceso de industrialización y el concomitante desarrollo tecnológico (ventajas comparativas adquiridas que son muy importantes,

---

<sup>60/</sup> El estudio de J. Villanueva (*op. cit.*), referente al análisis de 2 448 proyectos industriales, en 11 países de la región, concluye que el fuerte de la inversión para exportación recae sobre actividades tradicionales ya existentes, que aprovechan los recursos naturales y hacen uso más abundante de mano de obra. Entre los proyectos respectivos se destacan los de las áreas de alimentos elaborados, textiles y cueros.

particularmente en el caso de las industrias incipientes). El acento relativo entre estas ventajas varía según los países; así, en las formulaciones oficiales de los países grandes se aprecia, tal vez, un acento más explícito en las ventajas adquiridas.

De esta manera, las formulaciones examinadas inducen a pensar en que la política industrial de los países de la región enunciada durante el presente decenio tendería en sus proyecciones hacia el futuro a diferenciar cada vez más los modelos de los distintos tipos de países según se perfilan en los análisis de largo plazo de capítulos precedentes. Al respecto, cabe llamar la atención sobre que los planes y programas oficiales han avanzado en la racionalización y perfeccionamiento de los modelos que en el pasado surgieron más que todo como consecuencia de las restricciones locales y no tanto de ánimos preconcebidos. Quizá, esto puede interpretarse como propósito de mejorar la eficiencia de esas formas diferenciadas de industrialización hasta obtener de las mismas el máximo rendimiento económico y social.

Desde este punto de vista no se vislumbrarían, hacia un futuro demasiado cercano, cambios particularmente notables en los respectivos modelos diferenciados de industrialización de los distintos tipos de países. Pero, podría suponerse que los esfuerzos tendientes a la racionalización apuntada ayudarían a emparejar las tendencias del crecimiento económico y tal vez a reducir algunas de las crecientes diferencias entre los niveles de desarrollo de los países.

d) Exportación de manufacturas

El mercado perfeccionamiento de la política industrial comprende asimismo otros aspectos destacados en las formulaciones recientes las cuales contribuyen a perfilar el futuro próximo de la industria de la región.

Entre los objetivos más significativos de esas formulaciones se apuntaba la exportación de manufacturas, renglón en que se sitúa una de las más marcadas coincidencias entre los países de la región incluidos los petroleros y de mayor holgura para importar. Esto obedece principalmente a las necesidades previstas sobre la capacidad para importar necesaria para sustentar más rápidos ritmos de crecimiento económico. También reflejan, especialmente en relación con varios países medianos y pequeños, la necesidad de conseguir escalas adecuadas para etapas de desarrollo industrial más avanzadas. En este momento entran a ejercer importancia los procesos de integración aunque es notable la intención de recurrir a los mercados mundiales y en especial a los más grandes como son los de las economías desarrolladas de mercado. De aquí, la preocupación generalizada por el proteccionismo de estas economías expresada en las formulaciones en cuestión y en todos los foros económicos internacionales en que participan los países de América Latina y el Caribe.

Los antecedentes de las metas que se plantean al respecto se encuentran en el veloz crecimiento de las exportaciones manufactureras que se produjo desde poco antes de mediados de la década pasada sostenido casi sistemáticamente hasta 1973 cuando terminó un ciclo de auge de la economía mundial, coincidiendo con el alza de los precios del petróleo. Asimismo, se sustentan en el reconocimiento de que el proceso de industrialización previo generó numerosas ventajas comparativas las cuales podrían expresarse mejor en los mercados internacionales si las condiciones del comercio se liberalizaran. Otro fundamento radica en el enriquecimiento del aparato instrumental y administrativo de apoyo y promoción de las exportaciones de manufacturas logrado en muchos países aparte de la experiencia comercial ganada durante los últimos 15 años.

Habría que añadir la importancia que se asigna en numerosos planes, programas y otras formulaciones a la política relativa a las empresas transnacionales tendiente, entre otras cosas, a impulsarlas a incrementar la vocación exportadora. Es cierto que ésta ha crecido (a veces, bajo exigencias gubernamentales específicas) y se proyecta en el mercado regional e incursiona en otros según variadas formas, incluidas las de comercio intraindustrial, intercambio en el seno de las transnacionales o subcontratación. No obstante, numerosos gobiernos consideran muy importante llevar el comercio internacional de estas empresas más allá de la marginalidad que las mismas suelen concederle a las exportaciones (hecho que contrasta con la gran propensión a importar bienes de capital, insumos y tecnología,<sup>61/</sup> además de la repatriación de altos márgenes de beneficio, que caracteriza, de modo general, a las transnacionales). Estas posiciones se manifiestan también en los foros internacionales cuando dentro del contexto de las ideas sobre el Nuevo Orden Económico surge la necesidad de establecer códigos de conducta aplicables a las empresas transnacionales y a las transferencias de tecnología. Además, como en algunos casos, y en forma creciente, las transnacionales se inclinan a adaptarse a las políticas aplicadas firmemente por los países anfitriones de sus filiales, dentro del mismo orden de ideas y en igual sentido apuntan las posiciones oficiales tendientes a inducir actitudes más positivas de los gobiernos de los países centrales cuando tales empresas demuestran interés por aprovechar ventajas de la región para exportar a sus mercados.

---

<sup>61/</sup> Con respecto a la vocación importadora de las empresas transnacionales, quizá vale la pena advertir que, en alguna medida, se relaciona con la ubicación de tales empresas en industrias más avanzadas. De esta manera, podría suponerse que empresas nacionales, situadas en rubros similares, quizá muestren una vocación parecida.

e) Eficiencia de producción

Otra preocupación generalizada se refiere al mejoramiento de la eficiencia de producción sobre todo cuando se plantean objetivos de exportación o referentes a la extensión del desarrollo industrial hacia bienes intermedios y de capital en los cuales la ineficiencia puede castigar el propio desarrollo y la inversión que lo sustenta. Igualmente en los planes y programas oficiales este objetivo se plantea a veces con bastante énfasis, en función de finalidades sociales relacionadas con el mercado interno de manufacturas de consumo, la incorporación al mismo de los estratos escasamente incluidos y la satisfacción de necesidades esenciales.

Esa preocupación sobre la eficiencia se manifiesta de varias maneras y cada vez con mayor fuerza en los planteamientos sobre política industrial. Aparte de programas específicos de apoyo y asistencia técnica destinados especialmente a los estratos medianos y pequeños de la industria, con frecuencia se señalan metas relativas al control de calidad y la normalización, así como facilidades para la adquisición de nuevos equipos y la modernización, además de la dotación de infraestructura adecuada y de los servicios básicos necesarios. En un sentido más amplio, se enuncian las finalidades del desarrollo tecnológico en relación con aspectos que se vinculan a la eficiencia entre los cuales se destacan la selección y adecuación tecnológica, aparte de propósitos más ambiciosos que se sitúan principal pero no exclusivamente en las formulaciones de los países más grandes e industrializados. A los mismos objetivos sobre eficiencia suelen asociarse políticas destinadas a fortalecer las empresas nacionales y promover su expansión, incluso por medio de fusiones y formación de conglomerados de suerte que alcancen escalas adecuadas para competir con las filiales de transnacionales. Al mismo tiempo, en varios países los gobiernos tienden a establecer mecanismos para perfeccionar la competencia interna y también con el exterior. Estos planteamientos se suman por cierto a antecedentes muy anteriores ligados a los acuerdos de integración que, por medio de la complementación y las liberalizaciones de mercado procurarían, entre otras cosas, alcanzar escalas y operaciones de producción más eficientes. Del mismo modo, e igualmente vinculadas a estos antecedentes previos, se encuentran las políticas definidas para aprovechar las ventajas de ciertas actividades, sean absolutas, relativas o comparativas, naturales o adquiridas, con propósitos asociados al comercio exterior y a los beneficios de la especialización.

Vuelve a surgir en este momento una diferenciación entre los enunciados de los países mayores y los de la mayoría restante. Si bien en los primeros se suelen definir prioridades industriales de mediano plazo éstas suponen más interés por corregir defectos de la estructura de la producción o resolver algunos problemas específicos. Es el caso, por ejemplo, de ciertos bienes intermedios y de capital, y también en alguna

ocasión de industrias tradicionales como las de alimentos. En estos países se proyecta más bien una tendencia hacia una gran diversificación industrial, aunque a veces se insinúan propósitos de cierta especialización, por ejemplo, cuando se observa la política de importaciones y las reformulaciones tarifarias. En los medianos y pequeños, se traslucen esquemas de mayor especialización aunque no siempre aparecen en forma demasiado explícita en las formulaciones publicadas oficialmente.

#### f) Descentralización

Otro propósito que se destaca crecientemente en los enunciados es el relativo a la descentralización industrial, frecuentemente relacionado con el impulso al desarrollo de zonas relativamente rezagadas y con la finalidad de aprovechar en forma más integral la base de recursos naturales. Se observa especialmente en países mayores y en algunos medianos un notorio énfasis en la necesidad de descongestionar los centros industriales saturados, en los cuales posiblemente se están generando deseconomías externas y efectos negativos en el medio ambiente urbano.

Los lineamientos de política, que suelen proponerse en relación a esos objetivos, contemplan la promoción del desarrollo regional a través de programas en los cuales se incluye la creación de infraestructura y servicios de transporte, formación de polos, concesión de estímulos para las empresas que se establecen en zonas determinadas y, asimismo, restricciones a las inversiones en los centros industriales congestionados. A veces se adoptan medidas para favorecer a la pequeña y mediana industria, cuando reúne condiciones para desarrollarse en sitios alejados de los grandes centros de consumo. En algunos casos se incluye entre los criterios de localización de industrias grandes este tipo de finalidades, considerando la capacidad de generar economías externas y de complementación.

#### g) Empleo

Los objetivos reseñados son, quizá, los más resaltantes y generalizados en las expresiones oficiales sobre política industrial. Al menos, son los que apuntan hacia la configuración de la imagen industrial que han estado proyectando los gobiernos hacia el futuro. Sin embargo, habría que agregar otros aspectos, que complementan esa visión y contribuyen a precisar las diferenciaciones que distinguen los enunciados de los países, de acuerdo a las circunstancias y condicionantes locales.

Entre esos aspectos sobresale el referente al empleo industrial, aunque no siempre constituye objeto de enunciados explícitos, tal vez debido a la experiencia de acuerdo con la cual el sector manufacturero, en términos relativos al empleo total, no ha absorbido en la región gran cantidad de mano de obra. Sin embargo, en un buen número de países se han formulado políticas industriales tendientes a perfeccionar y calificar la

mano de obra industrial en sus distintos niveles. Aparte de ello, se han venido estructurando políticas destinadas a incrementar la capacidad de absorción de mano de obra del sector sobre todo en los países en que el desempleo manifiesto o encubierto es mayor. Al efecto, los programas contemplan una diversidad de mecanismos, entre los cuales se destaca el apoyo a la pequeña empresa, la generación de vinculaciones verticales entre empresas grandes y pequeñas (por ejemplo, en formas de subcontratación que incluso compromete el nivel artesanal), la valorización de la artesanía, la selección y adecuación de tecnologías, el subsidio al empleo, el traslado del financiamiento de la seguridad social hacia fuentes generales de recursos, el propio desarrollo de las zonas rezagadas sobre la base de industrias ligadas a los recursos naturales y materias primas locales, etc. En varios casos, con conspicuos antecedentes anteriores, se plantea la maquila y otras formas de subcontratación en el plano internacional en actividades donde la densidad de mano de obra es alta.

#### h) Política empresarial

Otro aspecto que conviene destacar se refiere a la política empresarial, pues se aprecian en ella diferenciaciones que suelen vincularse a posiciones políticas y a estrategias económicas generales. Aparte de destacadas excepciones, la política industrial pone gran énfasis en los estímulos y apoyo a la empresa privada, según diversos grados de selectividad y de especificidad de los instrumentos respectivos. Pero, se manifiestan notables discrepancias cuando se trata de las empresas públicas y extranjeras. Algunos enunciados resaltan el papel de la empresa estatal, le reservan áreas específicas - especialmente en los rubros básicos - o le abren cualquier campo donde se presenten problemas o adoptan ambas medidas; otros la restringen a las áreas tradicionales de servicios públicos y en casos de excepción aceptan su participación en la industria u otros sectores. Por lo que se refiere a la empresa extranjera, algunas formulaciones recientes la restringen en beneficio de la nacional, incluyen reemplazos o nacionalizaciones, o la someten a reglas más o menos estrictas, incluida su orientación hacia determinadas áreas. Otras, tratan de atraerla más liberalmente o de excluirla de la aplicación de reglas restrictivas aunque a veces la guían por medios indirectos hacia objetivos específicos. De otra parte, la mayoría de las expresiones de política industrial procura promover y ayudar a las medianas y pequeñas empresas en áreas donde son idóneas, al mismo tiempo que algunos privilegian a las grandes empresas privadas que serían capaces de competir con las extranjeras, según se apuntó a propósito de los objetivos sobre eficiencia. Por último, suelen orientarse distintos tipos de empresas (como es la pública, de propiedad social, privada, extranjera, pequeña y artesanal) a diversas áreas, según políticas selectivas y específicas.

Con todo, esos planteamientos se inspiran en algunas tendencias que se vienen registrando desde hace largo tiempo, según se analiza en otra parte de este estudio (capítulo II). Estos se refieren a la estructura empresarial, respecto de la cual sobresale el proceso de concentración y pérdida de terreno relativo de la pequeña industria; la presencia de la empresa pública especialmente en las áreas básicas y sobre todo en los países grandes y medianos; y la creciente presencia de las empresas transnacionales, que tiende a ubicarse principalmente en importantes rubros manufactureros más avanzados. De esta manera, las formulaciones aludidas se preocupan, de un lado, del fortalecimiento de la empresa nacional y de otro, de orientar o regular en formas y grados diversos, la acción de las empresas transnacionales. Todo ello podría interpretarse como una intención generalizada de encauzar y adecuar a las exigencias del desarrollo el fenómeno de cambio en la estructura y naturaleza de los agentes de la industrialización. La cuestión, según se comentó antes, tiene por lo demás ciertas connotaciones internacionales cuando los gobiernos se interesan en los códigos de conducta que se aplicarían a las empresas transnacionales o cuando acuerdan tratamientos uniformes, como en el caso del Grupo Andino.

#### i) Administración de la política industrial

Finalmente, conviene añadir que las formulaciones comentadas han ido acompañadas de significativos refinamientos y ampliaciones de los instrumentos y del aparato administrativo destinados a apoyar y promover la materialización de los objetivos de la política industrial. Igualmente, es fácil apreciar como los sistemas de planificación o programación han ido adquiriendo una mayor solidez sustentada en la extensión de las disciplinas pertinentes, en la experiencia de los decenios precedentes y en el convencimiento generalizado de que el desarrollo manufacturero debe enraizarse en el contexto del desarrollo económico y social. Los esfuerzos respectivos se comprueban en el gran número de planes y programas enunciados durante el decenio actual, cuyos resultados sobrepasan las evaluaciones materiales, pues entre ellos resalta el conocimiento cada vez más acabado de los problemas, restricciones, vías, objetivos y mecanismos de la industrialización. Este hecho, que se manifiesta en las esferas políticas, académicas, técnicas, administrativas y empresariales, concuerda con los avances en el esclarecimiento y precisión de las estrategias idóneas y con la profundidad cada vez mayor de las naturales discusiones que se generan alrededor de las mismas.

De ese modo, cabe suponer que aumentará en el futuro la posibilidad de dar cuerpo material a los esquemas y pautas industriales que han venido conformando las expresiones oficiales sobre el desarrollo manufacturero. No obstante, es preciso tener en cuenta que así como en el pasado interfirieron coyunturas internas y externas hacia el porvenir se perciben variadas fuentes de incertidumbres.

### 3. Pautas industriales en una perspectiva más dilatada

#### a) Industrialización y desarrollo

La industrialización se plantea como un requisito ineludible del desarrollo económico y social, sobre todo cuando se aspira a ritmos de expansión económica rápidos compatibles con los propósitos de resolver en plazos razonables los problemas sociales más graves y persistentes que aquejan a la mayor parte de los países de la región. De otra parte, la experiencia regional de los últimos decenios - así como de otras áreas y países del mundo - demuestra que los objetivos de ese tipo requieren para su materialización acciones nacionales deliberadas no sólo para acelerar el crecimiento, sino también para corregir las distorsiones que se observan en el campo social y en la estructura económica e industrial. Igualmente, dadas las formas en que la región se inserta en la economía mundial y el notable rezago económico y tecnológico que manifiesta respecto a las economías desarrolladas, la búsqueda de formas idóneas de colaboración internacional se torna imprescindible no sólo con referencia a esas economías sino con otras áreas del mundo y especialmente con los países de la propia región.

Tales acciones y colaboración adquieren su verdadero significado cuando se definen las pautas implícitas en las apreciaciones sobre requisitos cuantitativos de largo plazo e igualmente cuando se considera la diversidad de países de la región también en una perspectiva más dilatada, dentro de la cual habría que suponer esfuerzos especiales destinados a disminuir los desniveles que tienden a separarlos.

Es necesario entonces, definir más precisamente el papel que debiera desempeñar la industria respecto de las exigencias del desarrollo conjuntamente con las bases sobre las cuales se apoyaría para poderlo cumplir en el horizonte temporal de largo alcance.

En síntesis, el papel que se espera de la industria según se infiere de los análisis de los capítulos precedentes y de los enunciados oficiales antes comentados, puede describirse mediante dos enfoques complementarios y vinculados entre sí. Uno, corresponde a la dinámica interna de la expansión económica sobre la cual se espera que el sector incremente su poder propulsivo; mientras que el otro, considera a la industria como vehículo de la incorporación del progreso técnico.

El sector manufacturero se perfila como agente dinámico de varias maneras. Una involucra las interrelaciones funcionales entre ingreso y demanda de modo que su mayor velocidad de crecimiento supone claros efectos impulsores generalizados a todo el ámbito económico. De otra parte, la industrialización contribuye a la difusión del progreso técnico, sea por exigencias a proveedores, por efecto demostración o por el hecho de que requiere y genera capacidades humanas en el campo laboral,

técnico, empresarial y administrativo. Así, los respectivos efectos tienden a extenderse y sobrepasar los límites del sector mismo según un proceso de auto y retroalimentación cada vez más importante a medida que la industria evoluciona hacia áreas más complejas.

Esa mecánica envuelve ciertos requisitos estructurales de la producción industrial vinculados precisamente al avance hacia actividades más complejas y de alto nivel técnico. Sin embargo, el poder dinámico del sector se aprecia en forma más precisa en las interrelaciones de los procesos de producción, sea dentro del propio sector o en sus vinculaciones con los demás. A este respecto, otra vez resaltan las repercusiones estructurales que atienden a los encadenamientos de insumo-producto, en los cuales se comprometen las manufacturas finales, intermedias y de capital, o sea, a la diversificación vertical de la producción.

El otro enfoque, ya se dijo, considera a la industria como vehículo de incorporación del progreso técnico, comprendido el que promueve o genera su desarrollo, incluida la implantación de actividades nuevas y de técnicas de producción más avanzadas. En forma aún más amplia, aunque indirecta, actúa en igual sentido cuando al exportar contribuye a ampliar la capacidad para importar bienes de consumo, intermedios y de capital que traen tecnología incorporada y la introducen en los países. Por ese motivo, es necesario tener en cuenta las características del sector externo y del comercio exterior en particular cuya asimetría, conjuntamente con otros factores como la escasa dinámica de las exportaciones primarias - salvo en casos y períodos excepcionales - se traduce en una limitante para la incorporación del progreso técnico y, en consecuencia, para el crecimiento económico y el desarrollo, paliada a veces mediante el endeudamiento, al cual también se le pueden suponer límites. Es así como adquiere significación estratégica la exportación de manufacturas y la consiguiente evolución hacia posiciones de especialización intrasectorial.

De tal modo, este enfoque vuelve a tener repercusiones estructurales, sobre todo porque las diversas manufacturas se caracterizan por demandas de dinámica diferenciada en los mercados internos y externos como lo realiza la baja elasticidad-ingreso de las manufacturas tradicionales y la alta de las químicas y de las mecánicas. Por lo tanto, se reafirman las ideas sobre la diversificación industrial tendiente a producir manufacturas de consumo, intermedias y de capital de distintos grados de complejidad tecnológica y de diversa dinámica de la demanda interna y externa.

Por cierto, esos planteamientos distan mucho de posiciones de autosuficiencia, pues se asocian por el contrario con tesis sobre especialización, según las cuales determinados encadenamientos de producción pueden asegurar capacidad dinámica, dentro de esquemas de intercambio más simétrico y de desarrollo tecnológico aplicado a campos específicos prioritarios. Tampoco

suponen concepciones contrarias a otras formas de industrialización en ciertas situaciones y fases del proceso o respondiendo a objetivos particulares de corto o mediano plazo.

b) Circunstancias diferenciales

En realidad, los enfoques en referencia no deberían considerarse asociados a una estrategia industrial idónea en cualquier caso y oportunidad. Sin embargo, a largo plazo es necesario tener en cuenta que las posibilidades de usufructuar del progreso técnico se asocian a los referidos enfoques y a las formas de inserción en el comercio internacional.

No obstante, es preciso tener presente al respecto que las exigencias industriales adquieren relieves de naturaleza diferente en determinadas circunstancias. Una de ellas corresponde a la holgura para importar, sustentada en algún recurso natural especialmente valorizado, que permitiría a la población gozar de altos niveles de ingreso y disponer de los productos de consumo más avanzados, situación que privilegiaría en la región especialmente a los países exportadores de petróleo o energía, aunque en la mayoría de ellos se infiere de las formulaciones oficiales la necesidad de prever formas más profundas de desarrollo. Otra, corresponde a casos en los cuales no se dé primordial importancia al objetivo social de incorporar a todos los estratos sociales en el desarrollo de suerte que las exportaciones primarias conservarían la capacidad de sostener o aumentar el usufructo del progreso técnico por parte de estratos sociales limitados, en esquemas distributivos disparajes. Sin embargo, la base de tales exportaciones no sería incompatible con estructuras distributivas más justas (si se adoptan las políticas pertinentes) pero probablemente en niveles de consumo comprimido según pautas de crecimiento económico moderado, o fluctuante y vulnerable.

Todo eso, además de posibles planteamientos sobre "estilos" de desarrollo, que conduzcan la economía y los valores sociales por cauces diferentes a los que transmiten las pautas de los países desarrollados, del ámbito donde se insertan la economía y la sociedad de los países de la región.

Habida cuenta de los enunciados de la política oficial de años recientes es muy probable que en la mayoría de los casos no surjan esquemas de desvinculación demasiado generalizados aunque se sostengan posiciones de cierta selectividad respecto a las pautas foráneas. Tal vez tienda a acentuarse el grado de inserción señalado por la vía del comercio, el financiamiento, las empresas transnacionales y demás elementos que en algunos casos llevan a configurar el concepto de internacionalización de la economía y la industria.

Sin embargo, no puede considerarse que ese supuesto sea el fundamento de una relativa pasividad frente a los desafíos del desarrollo y la industrialización. Ello ocurre porque las repercusiones estructurales que tendrá para la industria el

hecho de respaldar ritmos más rápidos de crecimiento económico y la solución del desequilibrio y estrangulamiento externos exigirán esfuerzos de especial intensidad. Además, es preciso considerar que los respectivos requisitos sobre exportación de manufacturas sobrepasan las exigencias estructurales y comprometen, a su vez, esfuerzos muy serios en materia tecnológica, que rebasan la captación e incorporación del progreso general en el exterior, dirigidos a formar aptitudes propias para generar conocimiento e innovar.

La región, y en especial algunos países, estaría preparada para realizar esos esfuerzos sobre la base del desarrollo industrial ya alcanzado, que incluye actividades de gran complejidad tecnológica e igualmente significativos avances en materia de exportaciones manufactureras de creciente grado de complejidad y en algunos casos, inclusive de ventas externas de tecnología. Sin embargo, conviene tener presente la experiencia según la cual los esfuerzos de esa naturaleza han solido tropezar con dificultades que condujeron a adaptar la política industrial a las restricciones internas y externas más que a la intención de corregir las tendencias estructurales.

El problema es inherente a casi todos los países de la región y se presenta con mayor rigurosidad en los medianos y pequeños, una de cuyas restricciones más severas es la dimensión del mercado. Por eso, los acuerdos de integración han dado especial importancia a las formas de acceder al desarrollo de industrias básicas y de las más avanzadas, tendientes a corregir las imperfecciones estructurales. Basta señalar el instrumento sobre acuerdos de complementación de la ALALC, las "industrias de integración" del MCCA y las áreas de programación del Grupo Andino, en el cual se concedió al más alto nivel político prioridad a los programas del sector petroquímico, automovilístico y de productos metálicos, maquinaria y equipo.<sup>62/</sup>

c) Exportación de manufacturas

No obstante, las dificultades principales se perciben del lado tecnológico pues aparte de elevar el grado de elaboración de las exportaciones de productos básicos y atender a la exportación de las manufacturas que ya se producen, las exigencias relativas a las exportaciones suponen producir bienes de tecnología más compleja, en rubros donde el avance técnico es más rápido e intenso y cuyo comportamiento es por eso mismo más dinámico en los mercados internacionales. Tales rubros corresponden principalmente a las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo y a ciertas áreas de las químicas, rubros donde precisamente se observan algunos de los mayores atrasos del desarrollo manufacturero de la región.

---

<sup>62/</sup> Reunión de Presidentes de los países que conforman el Grupo Andino, Cartagena, Colombia, mayo de 1979.

Sin embargo, no es rigurosamente perentorio que ese sea el único camino para participar más activamente en el intercambio de manufacturas del lado de las exportaciones. Así, suelen indicarse perspectivas que incluyen a las manufacturas tradicionales, las cuales podrían materializarse en la medida que se combinen las ventajas comparativas locales con la apertura de otros mercados incluidos los de gran envergadura de las economías desarrolladas. Tales perspectivas suelen vincularse a la reestructuración industrial de estas economías mediante la cual pondrían más atención en las industrias avanzadas de manera que las manufacturas tradicionales de la periferia mejorarían el acceso a esos mercados con arreglo a un esquema de activación económica y comercial recíproca.

Igualmente, y dentro de un esquema semejante, se vienen ventilando las ideas sobre el redespiegue industrial, según el cual ciertas industrias de los centros menos competitivos internacionalmente y con ventajas en la periferia enfrentarían los incrementos de la demanda mundial de sus productos desde ubicaciones en los países en desarrollo.

Indudablemente la región presenta en ambos terrenos condiciones favorables que, en cierta medida, han tendido y tienden a materializarse. De un lado, posee un vasto sector de industrias livianas consolidado en muchos países, y de otro, una importante y diversificada dotación de recursos naturales, que por lo demás ya ha sustentado un amplio espectro de industrias básicas sobre todo en los países grandes y medianos. Asimismo, cuenta con abundancia de mano de obra y la ventaja inicial que confieren los niveles de salarios más bajos no necesariamente envilecidos y que deben considerarse en una perspectiva dinámica.

Es obvio que tales ventajas merecen atención y que, en lo que se refiere a la exportación tienen cabida en el contexto de las ideas sobre el Nuevo Orden Económico en la medida que éstas influyan sobre la política y el comercio internacional especialmente sobre la actitud proteccionista de los centros.

Sin embargo, la dinámica de las exportaciones respectivas, sustentada en el ritmo de expansión de la demanda, tendría limitaciones pues las manufacturas tradicionales de una parte, se caracterizan de modo general por bajas elasticidades-ingreso de la demanda; de otra, las expectativas sobre la expansión económica de los centros no se presentan demasiado optimistas.

En todo caso, vuelve a sobresalir la posición según la cual habría que insistir a largo plazo, sobre la especialización intrasectorial y situar la industria en la estructura consecuente, pues de otro modo pudiera suceder que la actual asimetría y tendencia al desequilibrio externo se ubique en otro nivel, pero con consecuencias parecidas a las que aquejan ahora al desarrollo económico y social de la región.

Conviene precisar, por lo demás, que si bien en las exportaciones hacia los centros aún predominan las manufacturas tradicionales, las de maquinaria y material de transporte han sido bastante más dinámicas, hecho que coincide con las actividades de las transnacionales y con la constatación de que el proteccionismo de los centros se coloca con mayor rigor sobre las primeras.<sup>63/</sup> Sobre el particular y atendiendo hacia el futuro, es útil considerar que el proteccionismo extendido a una gama más amplia de manufacturas que comprenda a la maquinaria y material de transporte, quizá podría perjudicar el comercio entre los propios centros, pues una proporción importante del intercambio recíproco de productos industriales corresponde precisamente a esos productos (cerca del 50% a mediados de la presente década),<sup>64/</sup> cuyas transacciones en ese contexto y en el ámbito mundial son las más dinámicas. Del mismo modo, conviene apuntar que las restricciones de los países industrializados a las importaciones desde los países en desarrollo tienden a disminuir el crecimiento del poder de compra de estos últimos, de manera que los primeros se perjudican pues debilitan sus exportaciones de bienes intermedios y de capital, que los países en desarrollo necesitan para elevar su expansión económica.

Con referencia a los mercados en cuestión, conviene recordar (véase el capítulo I) que las exportaciones manufactureras de la región hacia los mismos continúan siendo marginales: apenas representaban (a mediados de la presente década) el 1.2% del valor total de las adquisiciones externas de productos industriales que esos países realizan desde cualquier parte del mundo (2.2% de los productos químicos; 1.6% de las "otras manufacturas" que comprenden a las tradicionales; y 0.5% de la maquinaria y material de transporte). Inclusive, no poseen demasiada ponderación en las importaciones manufactureras que el conjunto de esas economías efectúa desde el resto del mundo: 13.8%. Pues bien, atendiendo a esa marginalidad cabe pensar que aumentos discretos del grado de apertura de esos mercados podrían tener efectos significativos sobre el balance del comercio de manufacturas con los mismos. Sin embargo, en lo que se refiere especialmente a las manufacturas tradicionales y algunas otras, como probablemente las electrónicas, habría que tener en cuenta a largo plazo la estrategia competitiva de otras áreas en desarrollo, aparte de la baja elasticidad-ingreso de los productos más simples, en esquemas de moderada expansión económica y lento crecimiento demográfico.

---

63/ Véase CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, E/CEPAL/1061 Add.1, 31 de enero de 1979.

64/ UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1977.

Ahora bien, frente a las exigencias que el desarrollo plantea a la industria, se hace hincapié en la colaboración y el comercio intrarregional, del mismo modo que en las vinculaciones con el resto del tercer mundo. A este respecto debe tenerse presente que en años recientes las exportaciones más dinámicas de la región en ambas direcciones fueron igualmente las de maquinaria y material de transporte. Asimismo, se precisa mantener esta tendencia en beneficio del perfeccionamiento estructural, teniendo presente además que las industrias tradicionales están más desarrolladas y dispersas en la región y en el resto del tercer mundo. Igualmente, es útil pensar en que la madurez industrial de algunos países de la región ofrece perspectivas de continuar incrementando su papel como intermediario tecnológico hacia los mercados de las demás regiones en desarrollo, mientras aumenta su propia capacidad o autonomía en este terreno de acuerdo con notables éxitos y progresos alcanzados recientemente.

En esas formas, todo parece indicar que a largo plazo la industria de la región tendría que esforzarse por alcanzar pautas de desarrollo más avanzadas, en que se asociarían el perfeccionamiento estructural, el desarrollo tecnológico, la ampliación de la gama de ventajas comparativas, en la versión dinámica del concepto, y la estrategia exportadora. Estos planteamientos, por lo demás, realzan las trayectorias que sugieren las consideraciones sobre el acceso de las manufacturas tradicionales a los mercados desarrollados y las ideas sobre el redespliegue. Igualmente, valorizan las distintas formas de industrialización, con referencia a situaciones u objetivos especiales en el marco de estrategias para alcanzar fases más avanzadas.

d) Diversidad de países e importancia del mercado

La situación parecería bastante clara en lo que toca a la región, no obstante, surgen algunas dificultades cuando se trata de distinguir entre los diversos países, aunque el concepto de trayectoria o de situaciones transitorias ayuda a aclararlas. Por lo demás, tal concepto está implícito en los enunciados oficiales de mediano plazo y se refleja en la evolución industrial de los países de la región, del mismo modo que encuentra destacados ejemplos en otras áreas del mundo.

Con todo, conviene examinar algunas diferenciaciones fundamentales que se transmitirían hacia el largo plazo, entre las cuales se destacan las relacionadas con las dimensiones del mercado interno de los países, asociadas a la capacidad financiera para disponer de masas críticas de capital, a la riqueza y diversificación de los recursos naturales, y a la competencia para absorber el progreso técnico y desarrollar capacidades propias.

Desde hace bastante tiempo el diagnóstico latinoamericano ha insistido sobre las restricciones que impone al desarrollo industrial la limitada envergadura de los mercados nacionales

sobre todo para aquellas actividades manufactureras con exigencias de escala. De aquí, ya se dijo, surgieron algunas de las bases conceptuales que sustentaron las ideas sobre los procesos de integración en ámbitos regionales y subregionales. Desde este punto de vista, entonces, la integración continúa constituyendo un aspecto estratégico de la industrialización, más perentorio en cuanto el tamaño del mercado nacional sea menor.

En términos más generales, cabe mencionar que muchas industrias se viabilizan en la medida que el mercado se expande. Así es como puede decirse que la incorporación de vastos estratos medios al consumo de manufacturas es uno de los factores que impulsó la industrialización regional, más allá del simple efecto que tuvo el incremento de la demanda de productos de industrias que ya existían. En esta misma línea se presentan las perspectivas relacionadas con la incorporación de los estratos sociales escasamente participantes que por el hecho de constituir una proporción importante de la población en la mayoría de los países proveen un potencial significativo para el desarrollo industrial. Esto, por supuesto, aparte de las concepciones éticas que inspiran, entre otras cosas, las políticas distributivas y las destinadas a solucionar los graves problemas de la pobreza.

Dicha incorporación no sólo puede conceder escala a ciertas industrias más avanzadas sino también dinamismo a industrias consideradas vegetativas, como se afirma respecto a las tradicionales de manufacturas de consumo no duraderas para cuya expansión no se perciben demasiadas dificultades técnicas en la mayoría de los países. Desde estos puntos de vista, entonces, la no incorporación de esos estratos sociales podría interpretarse como una restricción para el desarrollo manufacturero.

Por cierto, a este respecto hay aquí un problema de desarrollo general, que pudiera llegar a diferenciar las pautas y trayectorias industriales entre países con fronteras socioeconómicas de distinta amplitud y severidad, desde luego en caso que se adopten políticas tendientes a enfrentar el problema.

Aparte de eso, y de los efectos del crecimiento del ingreso, el sustento de la dinámica industrial y de escalas se proyecta también en la extensión de los mercados hacia el exterior. Y es justamente aquí donde pueden describirse algunas de las más connotadas diferenciaciones, hacia el largo plazo, entre los países cuyo mercado interno difiere en cuanto a sus dimensiones. A los grandes les sería posible seguramente continuar el proceso de diversificación industrial y de perfeccionamiento estructural sin exigencias demasiado perentorias de extensión del mercado por la vía del comercio exterior. Sin embargo, aparte de que es fácil imaginar límites más o menos próximos, según qué países e industrias, la necesidad de activar las exportaciones manufactureras con arreglo a esquemas de

especialización intrasectorial se asienta en los motivos comentados en párrafos precedentes cuando se hizo referencia a la incorporación del progreso técnico. Atendiendo a la experiencia de los últimos lustros, podría pensarse entonces que la penetración de los mercados mundiales, con rubros de creciente complejidad tecnológica habría tenido como antecedente en alguna medida el aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen los mercados internos y sus extensiones al ámbito regional.

Para los países medianos, el traspaso de los límites nacionales es aún más necesario para ascender en la trayectoria hacia la industrialización avanzada. Un mayor grado de especialización sería un ingrediente más importante, igual que las bases de mercados ampliados, en esquemas de integración y de colaboración bilateral o entre grupos de países.

A los países pequeños, se les presentaría un horizonte semejante en sus expectativas de transponer las etapas primarias de la industrialización para lo cual la integración y la colaboración adquirirían visos todavía más perentorios. Así por ejemplo, con el fin de no reproducir en la esfera regional los esquemas centro-periferia, existen las posibilidades de mejorar o establecer pautas de integración y colaboración selectiva con países grandes y medianos, como lo ejemplifica la ALALC y el Grupo Andino, en lo que toca a la posición de los países de inferior desarrollo relativo.

De tal manera, se configurarían disimilitudes estructurales a largo plazo, según pautas vinculadas a diferentes grados de industrialización y especialización, con orientaciones igualmente diversas; se definirían trayectorias distintas de acuerdo a los puntos iniciales de la situación actual; y los esquemas de integración y colaboración funcionarían en ámbitos y modalidades variadas.

Por cierto, la colaboración intrarregional tiene otros alcances además de ofrecer un mercado que sirve de respaldo al progreso industrial. Las empresas multinacionales, en lo que toca a las masas críticas de capital, así como la cooperación para el desarrollo tecnológico, figuran entre los aspectos más destacados. Aparte, se destacan las posiciones colectivas en las negociaciones internacionales, en especial con los países desarrollados en relación, por ejemplo, al proteccionismo o a las expectativas de valorizar los recursos naturales mediante la exportación de productos primarios y básicos en general, de más alto grado de elaboración. Esto se aplica a toda la región, pero es probablemente más necesario para la mayoría de los países medianos y pequeños, cuyas especializaciones industriales radican o podrán desarrollarse vinculadas en una mayor proporción, a las manufacturas tradicionales y a las ventajas respaldadas por la dotación de recursos naturales, mientras ascienden hacia posiciones más avanzadas y adquieren otra estructura de ventajas comparativas.

#### 4. Apreciaciones cuantitativas de largo plazo

##### a) América Latina en los escenarios mundiales

El diagnóstico latinoamericano concede a la industria un papel primordial respecto de los problemas fundamentales del desarrollo económico y social, sobre todo en los análisis prospectivos de alcance más dilatado. Dicho diagnóstico se proyecta, por lo demás, al ámbito del tercer mundo cuando, por ejemplo, en la Estrategia Internacional del Desarrollo 65/ para el decenio de 1970 se establecieron metas mínimas de crecimiento económico de 6% por año y de 8% para la industria; o cuando en Lima 66/ se acordó que la industria de las regiones en desarrollo debería alcanzar, hacia el año 2000, un peso de 25% en el producto manufacturero mundial (13.5% América Latina), 67/ en circunstancias que en la actualidad se ubica en torno del 9% (alrededor de 5% América Latina y el Caribe).

Los fundamentos de planteamientos y acuerdos como esos son bien conocidos y no es del caso revisarlos ahora. Conviene poner eso sí de relieve que están muy lejos de descubrir en el sector manufacturero el paradigma del desarrollo, puesto que el subdesarrollo implica muchos otros retrasos, entre los cuales se destaca el agrícola, de circunscribirse únicamente a las actividades de producción.

Por lo demás, los enunciados de esa naturaleza suelen discutirse en el marco de los conceptos sobre estilos de desarrollo, que se manejan en diversos niveles y con distintos alcances. En la región, se destacan las motivaciones sociales orientadas hacia consideraciones relativas al desempleo, la pobreza, la marginalidad y la distribución no equitativa del ingreso y la riqueza, como problemas muy generalizados y persistentes o hacia cuya solución se progresa en forma demasiado lenta. Por cierto, se agregan cuestiones tales como el consumo, el estrangulamiento externo, el deterioro del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales no renovables.

---

65/ Resolución 2626 (XXV), octubre de 1970.

66/ Informe de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (op. cit.)

67/ Informe de la Conferencia Latinoamericana de Industrialización, op. cit. En esta conferencia los gobiernos acordaron una declaración establecida en el documento La industrialización en América Latina: principios y plan de acción, en cuyo párrafo 3 "manifiestan su aspiración de elevar ... (la) participación (en la industria mundial) como mínimo, al 13.5% en el año 2000".

En lo que toca a los asuntos sociales, se suele ligar el estilo predominante en la región a ritmos insuficientes de expansión económica o a la exigencia que el mismo plantearía de una gran velocidad de crecimiento económico sostenido, difícilmente alcanzable, como para resolver, por ejemplo, el problema del empleo en plazo razonable.

Al efecto, se suelen manejar tasas de incremento del producto interno bruto no sólo muy superiores a las tendencias de los últimos treinta años (5.5% por año, en contraste con estimaciones sobre una necesidad que se ubica en los alrededores del 8%) sino que sobrepasan las metas de la Estrategia Internacional para el Desarrollo en el decenio que está concluyendo (6%) y con frecuencia, asimismo, las que plantean algunas de las formulaciones gubernamentales reseñadas precedentemente (recuérdese que la respectiva tasa media de tales enunciados alcanza sólo al 7.2%).

Sin embargo, en cualesquiera de esos escenarios, dentro o no del estilo prevaeciente, se supone un modelo industrialista, o sea, un significativo proceso de industrialización, según velocidades de crecimiento manufacturero que superarían significativamente la del producto global. De este modo, el ritmo de expansión industrial se ubicaría por sobre el histórico de largo plazo (6.7%), en cifras superiores al 7 o al 10% por año (9.3% en los enunciados oficiales).

Ahora bien, si la evaluación se efectúan con referencia a las metas fijadas en la Segunda Conferencia de la ONUDI, esto es, que la industria regional alcance al 13.5% de la mundial hacia el año 2000, es preciso postular hipótesis o escenarios en torno a la expansión económica y la industrialización del mundo. De modo general, dadas las tendencias de los últimos tres o cuatro lustros (véase el capítulo I), habría cierta inclinación a suponer que la industria mundial no crecería tanto más rápidamente que la economía en su conjunto como en el pasado. Por cierto, esta hipótesis se basa en el supuesto de que las economías desarrolladas más maduras ya habrían transpuesto el umbral de la industrialización y evolucionarían según la tendencia a mantener o disminuir el peso relativo del sector manufacturero que se manifiesta desde mediados de la década pasada en el conjunto de economías desarrolladas de mercado. Para completar el escenario es preciso, no obstante, estimar la expansión de la economía mundial y a ese respecto las posiciones no suelen ser particularmente optimistas. Las razones se ubican, principalmente en el porvenir de las economías desarrolladas en relación con las cuales se consideran los sucesos de 1973-1974 y la persistencia, por motivos estructurales, de tasas de expansión económica más lentas que las precedentes.

De esta forma, algunos análisis prospectivos examinan la expansión económica del mundo en escenarios en torno del 3.5 o 5% por año, situando al crecimiento industrial en cifras

semejantes, algo superiores o ligeramente inferiores. En estos escenarios, las metas establecidas en la Segunda Conferencia de la ONUDI supondrían que la industria regional se expandiera a una velocidad superior al 8% por año y hasta al 10% (6.7% durante los últimos 30 años).

b) Tres escenarios latinoamericanos

En el cuadro 36, se recogen los resultados globales del análisis de tres escenarios de desarrollo de América Latina (19 países) hacia el periodo 1980-2000. Tales resultados son ilustrativos respecto del proceso de industrialización, que en el contexto de tasas crecientes de expansión económica mantendría una moderada velocidad relativa, como consecuencia de otras exigencias sectoriales, como las agrícolas. Sin embargo, dicho proceso se mantiene en el rango de las tendencias y en ritmos de expansión industrial relativamente elevados, si se comparan con los del pasado de largo plazo.

Cuadro 36

AMERICA LATINA (19 PAISES): INDUSTRIALIZACION HACIA EL AÑO 2000  
(Proyecciones ilustrativas)

	Tendencias	Escenarios hacia el año 2000 a/		
	1970-1980	A	B	C
<u>Tasas anuales de crecimiento</u> (% acumulativo anual)				
Población	2.7	2.6	2.6	2.6
Producto interno bruto b/	6.0	6.4	7.5	8.3
PIB industria manufacturera	7.0	7.4	8.8	9.8
<u>Proceso de industrialización c/</u>	1.17	1.16	1.17	1.18
<u>Grado de industrialización d/</u>				
1980		26.7	26.7	26.7
2000		32.3	34.0	35.5

Fuente: CEPAL.

Escenario A: Tendencias.

Escenario B: Aceleración moderada de crecimiento económico.

Escenario C: Aceleración creciente hacia la meta de Lima.

a/ Las tasas de crecimiento corresponden a los promedios que resultan para el periodo 1980/2000.

b/ Sobre la base de valores en dólares a precios de 1970, al tipo de cambio de importación.

c/ Cuociente entre las tasas de crecimiento del producto total y el industrial.

d/ Participación del producto manufacturero en el total.

El escenario A, corresponde a las tendencias, ajustadas en consideración a que se materialice una serie de transformaciones que están en marcha en la región. Estas, asegurarían un ligero incremento de las velocidades de expansión económica e industrial, dentro de márgenes de financiamiento y capacidad de inversión perfectamente viables.

El escenario B, de aceleración moderada, supone esfuerzos adicionales, que se estiman posibles debido a que la región ha dado pruebas sobre todo en períodos de auge, de una capacidad relativamente extraordinaria para promover un proceso de inversiones de cuantiosa magnitud.

El tercer escenario, el C, se sitúa en rangos de crecimiento económico e industrial medio, entre 1980 y 2000, bastante superiores en pos de alcanzar la meta de Lima en sus repercusiones para la región (13.5% de la industria mundial). Se supone igualmente, que hacia 1990 la región podría encontrar condiciones para acelerar su crecimiento.

Hay algunos problemas comunes a los tres escenarios. Entre ellos, sobresalen los relativos al empleo y al sector externo.

En ninguno pareciera que la industria cumpliría un papel directo demasiado importante como sector que absorbe mano de obra, aunque tendría un efecto indirecto por su papel dinamizador de la economía. En los tres escenarios el empleo industrial se ubicaría alrededor del 20% del empleo total. Pero, el grado de industrialización subiría sobre el 32 o 35%, produciéndose, por lo tanto, una elevación de la productividad manufacturera, que la llevaría a distanciarse de la promedio de la economía, probablemente hasta casi duplicarla en algunos casos. Este hecho, supone significativas transformaciones tecnológicas concordantes de modo general con otros objetivos del desarrollo industrial. Sin embargo, suscita serios problemas por lo que atañe a la ejecución de políticas de mejoramiento de la distribución del ingreso.

Respecto del sector externo, vuelve a destacarse la importancia de aumentar en forma muy dinámica las exportaciones de manufacturas, pues la lentitud con que crecen las exportaciones primarias puede implicar que el estrangulamiento externo impida la materialización de los ritmos de expansión analizados ilustrativamente. Por lo demás, dadas las incertidumbres sobre otros mercados, los análisis preliminares conducen a relevar cada vez más el comercio intrarregional.

Hacia el año 2000, en los escenarios de referencia, el producto por persona alcanzaría cifras que fluctuarían en los alrededores de 2 500 a 3 500 dólares (cerca de 1 000, en la actualidad, a precios de 1970), de modo que los grados de industrialización proyectados corresponderían, más o menos, a los de las regiones que hoy elevan su nivel de producto por persona a cifras de esas magnitudes. Podría concluirse, entonces, que

este hecho también tendría que reflejarse en las pautas estructurales, sobre todo teniendo en cuenta los razonamientos de la sección precedente. De este modo, las industrias más avanzadas, como las químicas y las de productos metálicos, maquinaria y equipo, persistirían en su más destacada dinámica. Las últimas, por ejemplo, elevarían su ponderación del 26% a cifras superiores al 30%, hasta acercarse, quizá, al 40%. No obstante, las políticas tendientes a incorporar los estratos socioeconómicos que poco participan en el mercado de manufacturas podrían contribuir a la postre a modificar la tendencia a seguir perdiendo peso relativo en forma tan rápida, que muestran las industrias tradicionales.

Sin embargo, aunque así fuera, las industrias antes mencionadas tendrían que desarrollarse en forma de asegurar el perfeccionamiento estructural señalado en párrafos precedentes igual que la capacidad regional para concurrir en las corrientes más ágiles del comercio internacional. Un esquema como éste, por cierto, no podría materializarse más que en el contexto de veloces ritmos de expansión económica.

## LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

### I. LAS PAUTAS PARA LA INDUSTRIALIZACION 68/

El proceso de industrialización suele definirse como el incremento de la participación del sector manufacturero en la generación del producto de la economía en su conjunto, como consecuencia de la mayor rapidez del crecimiento industrial si se compara con la velocidad de la expansión económica general. De este modo, la industria se considera un sector dinámico. Sin embargo, las pautas generales de la industrialización se deben evaluar más allá del cambio estructural que significa para la economía la creciente preponderancia de la industria. En esta evaluación deben considerarse dos grupos de cuestiones fundamentales. Uno corresponde a los objetivos económicos según los cuales la industria necesita principalmente a) perfeccionar su propia estructura avanzando en los rubros intermedios y de capital de modo que las interrelaciones tecnológicas de insumo-producto, internas y con los demás sectores, generen efectos propulsores por medio de la demanda de bienes intermedios y de capital que se origina en la fabricación de bienes finales de consumo; b) contribuir a superar las tendencias crónicas al estrangulamiento externo participando mucho más activamente que en el pasado en las exportaciones. Ambos objetivos están estrechamente vinculados y entrelazados pues el avance estructural hacia industrias más complejas y de más alto nivel tecnológico significaría la posibilidad de participar en las corrientes más ágiles del comercio internacional. De este modo, se propendería a la especialización intrasectorial dentro de pautas más simétricas de intercambio sobre la base de que a las ventajas comparativas naturales (cuya valorización se vincula a aumentar el grado de elaboración de los productos primarios) se agregarían las adquiridas por el proceso de industrialización.

El otro grupo de objetivos, respecto de los cuales los de orden económico se tornan instrumentales, tiene que ver con la irradiación social de la industrialización. El más obvio corresponde al empleo en relación con el cual la industria desempeña un papel absorbedor de mano de obra. No obstante,

---

68/ Para más detalles véase, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano, ST/CEPAL/Conf.69/L2

dicho papel no ha sido demasiado destacado y tampoco lo sería hacia el futuro, pues aunque los ritmos de expansión industrial que se espera materializar son veloces, la productividad también crecería notablemente. Sin embargo, el perfeccionamiento estructural, en el sentido de profundizar las interrelaciones tecnológicas entre los procesos de producción, aseguraría efectos multiplicadores del empleo, de acuerdo con los cuales adquiriría relevancia la influencia indirecta de la industria sobre la ocupación.

Con todo, los incrementos de la productividad industrial, que se elevarían cada vez más sobre el promedio de la economía, traerían aparejados problemas distributivos de especial importancia. Estos, se agregarían a los persistentes problemas que contribuyen a la escasa incorporación al progreso económico de importantes estratos sociales de la población.

Conviene recordar que la incorporación de tales estratos se plantea como un objetivo del desarrollo general de primera prioridad y que, por otra parte, se perfila de cierta manera como una de las bases de sustentación del propio desarrollo industrial, tanto en lo que se refiere a los requisitos de escala como a la activación de numerosas industrias entre las cuales no sólo figuran las tradicionales de manufacturas de consumo, sino en buena medida, las intermedias, de consumo duradero y de bienes de capital.

En esa forma, la ampliación de los mercados internos hacia sectores más amplios de la población se sumaría a las exportaciones de manufacturas (o extensión del mercado hacia el exterior) para viabilizar rubros industriales importantes que requieren determinadas escalas a fin de desarrollarse con eficiencia. A este respecto los procesos de integración en marcha en América Latina desempeñarían por cierto un papel de primordial importancia.

En el conjunto de esos objetivos económicos y sociales se articulan y definen las pautas industriales concebidas dentro de una concepción que privilegia los propósitos fundamentales referentes a elevar los niveles de vida de la población. Esto, supone una aceleración del ritmo de crecimiento económico y por lo tanto, más aún del industrial: una alteración profunda de las características de la distribución del ingreso, hacia una forma notoriamente más igualitaria; y la consiguiente conformación de una estructura productiva donde sería importante el sector agropecuario y las ramas productoras de bienes y servicios de consumo generalizado, particularmente del sector industrial. Todo ello, en un marco que asegure un razonable encadenamiento tecnológico de las actividades de producción de acuerdo con lo expresado antes, sea en ámbitos nacionales o de agrupaciones internacionales.

Son obvios los alcances políticos y económicos implícitos en enfoques de esa naturaleza. Igualmente, los vinculados a otras decisiones relacionadas con la estrategia industrial.

Entre éstas se destacan las referentes a las condiciones de inserción en la economía mundial.

Dicha inserción presenta varias facetas que deben tenerse en cuenta. Una corresponde a la influencia externa sobre las modalidades de desarrollo, a la cual se enfrenta la necesidad de preservar la identidad regional y de los países latinoamericanos, dadas las particularidades que los distinguen entre sí y sobre todo del mundo industrializado dado que numerosas características los asemejan a otras regiones en desarrollo; particularidades que tienen que ver, entre otras, con condicionantes naturales, dimensiones económicas, nivel de desarrollo y grado de industrialización, y la importancia de los problemas sociales de marginalidad y pobreza. Se tornan perentorias entonces las políticas destinadas a incorporar selectivamente las pautas provenientes del exterior y a definir las adecuadas a la región y los distintos países.

Otro aspecto trascendente se refiere a las formas en que la región enfrentará las tendencias de los países desarrollados, que se conforman en bloques y sistemas concertados y regulados. Por ese motivo, es difícil imaginar que un país tenga aisladamente fuerza suficiente para negociar los términos de sus vinculaciones internacionales. La concertación regional y el funcionamiento de los acuerdos de integración vuelven así a adquirir relevancia aparte las razones relativas a la viabilización de la industrialización de suerte que progrese hacia etapas más avanzadas.

La inserción comprende asimismo aspectos comerciales especialmente importantes relacionados con los requisitos de exportación de manufacturas y de acceso a los mercados más grandes del mundo industrializado. Así, las tendencias a la apertura que se advierten en la región, se enfrentan al creciente proteccionismo de los centros y a las estrategias relativamente cerradas de otras áreas.

Por último, el marco donde se inscribe la estrategia industrial incluye los problemas de la internacionalización de las economías, uno de cuyos aspectos tiene que ver directamente con la industria, como es la presencia creciente de las empresas transnacionales. Por esto, la política industrial precisa definir, primero, la estructura empresarial de la industria, la cual aparte de cuestiones económicas, lleva implícitas concepciones políticas puesto que participan empresas públicas, privadas y extranjeras. En seguida, es obvio que en la medida en que participen las empresas transnacionales, es necesario definir las formas de orientarlas a objetivos regionales y nacionales como los mencionados.

De lo expuesto en los párrafos anteriores puede inferirse que sólo se podrá avanzar hacia el logro de los objetivos económicos y sociales señalados si se reorientan las modalidades del desarrollo prevaleciente en la mayoría de los países

de la región y se realizan esfuerzos no sólo en el campo industrial, sino también y en forma coordinada, en todos los sectores de la economía de suerte que pueda haber un crecimiento económico acelerado y sostenido que satisfaga a la vez las necesidades de orden social acordes con un mejoramiento sustancial de la calidad de la vida de todos los habitantes.

El desarrollo así concebido constituye un verdadero desafío para los países latinoamericanos, máximo si se considera que éste deberá emprenderse en un marco de severas restricciones externas y enfrentando obstáculos internos coyunturales y estructurales difíciles de eliminar. Las acciones en el plano nacional no serán suficientes; se requerirán, además, esfuerzos en el ámbito internacional entre los cuales se destacan como fundamentales los que se realicen en el campo de la cooperación regional e interregional, sin desestimar por ello, la necesaria cooperación de los países industrializados para eliminar los factores externos que bloquean el desarrollo económico de los países de la región.

## II. AMERICA LATINA Y LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA LA INDUSTRIALIZACION

### 1. Aspectos generales

En el capítulo anterior se expusieron los principales rasgos y modalidades que podrían caracterizar una estrategia de desarrollo industrial destinada a ser parte integrante de un desarrollo económico dinámico, equitativo y autónomo y a la vez a impulsar dicho desarrollo.

Corresponde así a la industrialización desempeñar un rol fundamental como medio para sostener y aumentar el ritmo de crecimiento económico, elevar los niveles de vida de los grupos mayoritarios de la población y para que la región alcance una participación más apropiada en la economía mundial.

En respuesta a ese desafío los países de la región han expresado en diversos foros internacionales su convicción de que, si bien un desarrollo como el señalado más arriba debe basarse fundamentalmente en el esfuerzo interno y en la movilización de los recursos propios, la cooperación en todos sus niveles - subregional, regional, interregional y mundial - debe ser considerada como un elemento fundamental para complementar y apoyar aquellos esfuerzos y hacer frente a problemas comunes de la promoción de su desarrollo económico y social.

Así, las preocupaciones relativas a las posibilidades que ofrece la acción concertada entre países y grupos de países en la esfera de la industrialización han estado presentes de manera relevante en recientes foros internacionales, regionales, interregionales o especializados, entre los que cabe destacar:

a) La Reunión de Coordinación Latinoamericana para la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77 con miras al quinto período de sesiones de la UNCTAD (SELA, Caracas, 15 al 19 de enero de 1979).

b) La Cuarta Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Arusha, 6 al 16 de febrero de 1979).

c) El decimotercer período de sesiones de la CEPAL (La Paz, 18 al 26 de abril de 1979), en el que se aprobó por resolución 388 (XVIII) la Evaluación de La Paz, ejercicio crítico de la cuarta evaluación regional de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

d) El decimotercer período de sesiones de la Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI (Viena, abril y mayo de 1979).

e) El quinto período de sesiones de la UNCTAD (Manila, 7 de mayo al 3 de junio de 1979).

Las conclusiones de los foros enumerados, entre las que se destacan por su importancia e interés directo para la región las formulaciones de la Evaluación de La Paz, han servido de marco y apoyo para las consideraciones que se presentan en este capítulo sobre las necesidades estimadas de la región en materia de cooperación internacional para la industria.

Asimismo, se han tenido en cuenta las reflexiones y proposiciones incluidas en un estudio de la ONUDI sobre cooperación internacional para la industria, preparado por esa Organización en cumplimiento de la resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General, 69/ para ser presentado en la Tercera Conferencia de la ONUDI, que se celebrará en Nueva Delhi, India (21 de enero al 8 de febrero de 1980).

## 2. Las necesidades de cooperación

Sobre la base de los antecedentes citados en la sección anterior es posible visualizar las siguientes esferas respecto de las cuales se estima necesario que la región reciba cooperación internacional en materias industriales para cumplir con los objetivos de una industrialización acelerada: a) redespliegue industrial y sistema de consultas; b) inversión, extranjera privada directa; c) financiamiento; d) tecnología e) recursos naturales; f) exportaciones de manufacturas; g) capacitación de recursos humanos; h) cooperación regional e interregional; i) los países de menor desarrollo, sin litoral e insulares.

### a) Redespliegue y sistema de consultas

Aún cuando se referían a formulaciones generales, que abarcan todos los órdenes de la actividad económica, las resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General, del 1º de mayo de 1974, relativas a la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, instaron a la comunidad internacional a adoptar medidas para alentar la industrialización de los países en desarrollo, con miras a aumentar su participación en la producción industrial mundial.

La posterior Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación aprobados por la Segunda Conferencia General de la ONUDI (Lima, Perú, 12 al 26 de marzo de 1975) estableció los principios básicos de la industrialización y definió las medidas que habría de adoptar

---

69/ Industrialization for the year 2000: new dimensions, UNIDO/IOD.268, mayo de 1979.

la comunidad internacional en su conjunto dentro del marco de la cooperación tendientes al establecimiento del nuevo orden económico internacional en la esfera del desarrollo industrial.

La Declaración y Plan de Acción de Lima fijó la meta del 25% como mínimo que debería alcanzarse en el año 2000 en materia de participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, objetivo que también ha apoyado la reciente resolución 33/193 de la Asamblea General, sobre preparativos para una estrategia internacional del desarrollo para el tercer decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La reestructuración y el redespliegue, definidos como un esfuerzo de cooperación industrial internacional para la reubicación de recursos a fin de instalar capacidades productivas en los países en desarrollo aparece como un instrumento fundamental para lograr el incremento de la participación de estos países en la producción industrial mundial.

Así lo ha entendido la CEPAL, cuando afirma en los considerandos de una reciente resolución,<sup>70/</sup> la especial importancia que "reviste llevar a cabo una reestructuración industrial mundial que favorezca el desarrollo industrial de los países en desarrollo. Para ello es necesario, entre otras cosas, la aplicación por parte de los países desarrollados de medidas efectivas para la reconversión de aquellos sectores industriales que necesitan un reajuste estructural, en forma que permita una plena y efectiva participación de los países en desarrollo en la producción y una armonización de los intereses de ambos grupos de países. Para ello se precisa la instrumentación de programas y políticas de reconversión industrial a largo plazo por parte de los países desarrollados, que incluyan indicadores económicos y de otros tipos, que eviten el tener que proteger industrias ineficientes, y que faciliten una reestructuración industrial mundial equilibrada".

La reestructuración industrial requeriría entonces un programa de medidas concertadas para facilitar la transición, debiendo también preverse negociaciones en el campo comercial a fin de asegurar el acceso de las industrias instaladas en los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados.

Cabe destacar, en este orden de ideas, que uno de los temas dominantes en la Evaluación de La Paz, es el de las relaciones entre el proteccionismo y la reestructuración industrial. Se reafirma allí la convicción de que una de las soluciones de

---

<sup>70/</sup> Resolución 386 (XVIII) de la CEPAL, Preparativos y contribuciones de la elaboración de la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

mediano y largo plazo ante las políticas proteccionistas que aplican esos países reside en la reestructuración que debe efectuarse en los países desarrollados, la cual, para este fin, debería basarse en gran medida en la especialización intraindustrial.

La Evaluación de La Paz se refiere también a la reestructuración industrial en un contexto más amplio, considerándola como medio para lograr una nueva división internacional del trabajo y favorecer así un crecimiento global óptimo y racional de la producción industrial en el mundo.

Esta reestructuración industrial mundial traerá aparejado un redespliegue de las capacidades productivas en el campo industrial que deberá favorecer a los países en desarrollo.

En recientes deliberaciones en el seno de ONUDI 71/ se ha afirmado que el proceso de redespliegue debe ser considerado como parte de un esfuerzo de cooperación internacional bajo supervisión internacional, concebido y adaptado sistemáticamente a los planes y políticas industriales de los países en desarrollo y que no contribuya al agotamiento de sus recursos naturales o a la contaminación ambiental; convendrá evitar asimismo que aumente la dependencia o propiciar la transferencia de tecnologías obsoletas, ya que, a este último respecto, debería entenderse también al redespliegue como parte de un proceso destinado a promover la transferencia de tecnología a países en desarrollo.

En pocas palabras, y tal como lo expresa la ONUDI "el redespliegue debe cumplir una función positiva en el establecimiento del nuevo orden económico internacional y no servir únicamente para aumentar la actual dependencia del Sur respecto del Norte. Por consiguiente, cada país en desarrollo debe seleccionar las industrias que ha de recibir en virtud del redespliegue a la luz de sus propias prioridades de desarrollo y de la gama de posibilidades ofrecida por el Norte. Además, se debe garantizar cierto grado de control por parte del Sur respecto del establecimiento y funcionamiento de la capacidad industrial redesplegada".72/

El proceso de reestructuración mundial y redespliegue industrial presenta posibilidades de marcado interés para la región: su notable dotación de recursos naturales y las amplias disponibilidades de mano de obra pueden de esa forma encontrar

---

71/ ONUUDI, Informe de la Junta de Desarrollo Industrial sobre la labor de su 13º Período de Sesiones, I/DE/232, 15 de mayo de 1979.

72/ Industrialization for the year 2000: new dimensions, op.cit., inciso i) del capítulo 14.

la posibilidad de que se haga de ellos la utilización intensiva requerida para acelerar la industrialización en el marco de una estrategia con las modalidades y proyecciones definidas en la primera parte de este informe.

Un desarrollo con esas características, resultado de un proceso de reestructuración industrial mundial y apoyado por el redespliegue de industrias, podría significar para la región la oportunidad de avanzar en varios frentes: en el equilibrio de su estructura industrial, mediante el progreso de las ramas relativamente más atrasadas - o sea, los sectores de producción de bienes intermedios y de capital - en el mejoramiento de las relaciones interindustriales con sus efectos positivos sobre la dinámica, la tecnología y el empleo industrial y, lo que es más importante, sería un factor más tendiente a la ampliación de mercados elemento de esencial interés particularmente para los países medianos y pequeños.

La Declaración y Plan de Acción de Lima (Art. 61 y 66) y la resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General ya citada se refieren a la necesidad de llevar a cabo actividades de consulta con miras al redespliegue o a la nueva repartición de actividades industriales, que ayuden a lograr los objetivos de la industrialización de los países en desarrollo.

El resultado de las actividades cumplidas en este campo ha sido, en general, positivo. Se han llevado a cabo una o más consultas sobre los siguientes sectores: fertilizantes, siderurgia, cuero y productos de cuero, aceites y grasas vegetales, petroquímico; en octubre de 1979 deberá tener lugar una sobre maquinaria agrícola.

La Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI autorizó para 1980-1981, la celebración de consultas en los sectores de alimentos, farmacéuticos y bienes de capital.

Según estimaciones de la ONUDI, los sectores industriales abarcados por el sistema de consultas representaban en su conjunto alrededor del 42% de la producción industrial mundial de 1970, a la cual los países en desarrollo contribuían solamente con el 4.3%.<sup>73/</sup> Esto da una idea aproximada del esfuerzo requerido por los países en desarrollo para alcanzar las metas establecidas en la Declaración de Lima.

Sin embargo, aunque el sistema de consultas comprende una parte importante de las actividades industriales su valor no debe ser medido sólo en términos cuantitativos. El desarrollo de las industrias de elaboración de alimentos y su integración con la industria de maquinaria agrícola y fertilizantes, así como también de productos farmacéuticos, es de gran importancia para una estrategia de desarrollo como aquella cuyas características y modalidades más relevantes se expusieron en los

---

<sup>73/</sup> Con exclusión del cuero y de los productos farmacéuticos.

capítulos iniciales. Se sabe que el crecimiento de las industrias de bienes de capital es una de las condiciones básicas para la integración de la industria, el dominio de la tecnología y la reducción de la dependencia.

En relación con este último sector, la CEPAL conjuntamente con la ONUDI y el PNUD están llevando a cabo un estudio sobre la situación de la industria de bienes de capital en el ámbito regional, cuyas conclusiones constituirán sin duda un aporte importante para la futura actividad de consultas en este sector.

En párrafos anteriores se decía que el resultado de las actuales y venideras etapas de las consultas podría ser futuras negociaciones bilaterales y multilaterales.

Unas pocas consideraciones sobre los avances recientes en esta materia bastarán para ilustrar la forma en que las actuales consultas han comenzado a mostrar los lineamientos básicos con miras a esas negociaciones.

Basándose en escenarios de desarrollo a mediano plazo diseñados para garantizar los intereses de los países en desarrollo y desarrollados, en la última consulta de la industria siderúrgica se acordó elaborar un programa de acción que tome en cuenta todos los factores que afectan su desarrollo, incluido el abastecimiento de materia prima, la infraestructura, la capacitación de la mano de obra y la financiación. Este programa sería sometido a examen por las partes interesadas y conduciría eventualmente a negociaciones en el sector.

Otro ejemplo es el acuerdo sobre la asignación de responsabilidades para la producción y la distribución de fertilizantes. Este acuerdo permitirá a los empresarios negociar con los gobiernos e instituciones financieras internacionales sobre condiciones y modalidades más favorables para el financiamiento total requerido. El diseño y aplicación de un sistema multilateral de garantías aplicable a las fábricas de fertilizantes tiende a ofrecer a los países en desarrollo mejores garantías para el funcionamiento de las fábricas y una adecuada compensación en caso de sufrir perjuicios indirectos; asimismo ofrece a los exportadores de bienes de capital la ayuda suplementaria que ellos necesitan.

Un último ejemplo es el relativo a la entrada de nuevos productores en la industria petroquímica. Se convino en que era necesario proceder de manera concertada al análisis de la oferta y la demanda con el fin de mejorar la transparencia del mercado. La información recíproca de los socios sobre sus proyectos, en los cuales la producción y el comercio internacional están íntimamente ligados, ha sido considerada como el paso inicial para evitar conflictos y poder llegar gradualmente a una verdadera cooperación.

La diversidad de situaciones no supone renunciar al establecimiento de una línea estratégica para el avance del sistema de consultas ni a la búsqueda de un común denominador.

Sobre la base de la experiencia adquirida hasta el momento podría pensarse en que sería necesario para cada sector un marco indicativo dado esencialmente por un balance futuro de la oferta y demanda mundiales, lo que permitiría contar con una primera indicación de las posibilidades de redespigue industrial hacia los países en desarrollo. Se determinarían entonces, en función de los objetivos de producción y de las alternativas tecnológicas, las necesidades de financiamiento, de capacitación, transferencia de tecnología, etc., a la vez que se proporcionaría información sobre las perspectivas de intercambio.

De esta forma se atendería también a lo esencial de una de las preocupaciones originadas en la ya citada Cuarta Reunión Ministerial del Grupo de los 77, y que se recoge en la Evaluación de la Ciudad de La Paz, en lo referente al establecimiento de un mecanismo para analizar periódicamente las modalidades de la producción y el comercio en la economía mundial y para identificar los sectores que necesiten un reajuste estructural y que examinen los esfuerzos de los países desarrollados en cuanto a la adopción de las medidas y políticas necesarias para promover el proceso de ajuste en los sectores que se identifiquen y para facilitar la salida de los factores de producción de los mismos.

En este orden de ideas, y dada la complejidad del problema, se considera que adquieren una relevancia especial los estudios iniciados por ONUDI en colaboración con gobiernos e institutos de investigación de países en desarrollo con vistas a prever los probables cambios estructurales y la dirección y alcance de los ajustes que será necesario hacer en los países desarrollados para hacer frente a tales cambios.

La somera mención efectuada en párrafos anteriores de las responsabilidades que se estima deberían recaer sobre el sistema de consultas constituye elemento suficiente para apoyar la idea de que debe dotárselo de permanencia.

Según lo establecido en el artículo 66 de la Declaración y Plan de Acción de Lima ya citado y en la resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General cabe también reiterar la necesidad de que las consultas se efectúen en los planos mundial, regional, interregional y sectorial.

Se considera que las consultas regionales e interregionales son de importancia primordial como etapa preparatoria de las de ámbito mundial y asimismo para identificar posibilidades y acciones de cooperación entre países en desarrollo y para el estudio de problemas concretos de una determinada región. Por consiguiente, debe insistirse en la necesidad de efectuar las consultas en los mencionados planos regional e

interregional; en ellas las comisiones regionales deben desempeñar el papel que les corresponde, basándose en su experiencia y conocimiento de los problemas y posibilidades de las regiones. En cuanto a las consultas globales, se considera que su necesidad ha quedado ampliamente demostrada en todas las consultas sectoriales celebradas hasta ahora, por lo que cabría apoyar la organización, tan pronto como sea posible, de consultas sobre la capacitación de mano de obra industrial y sobre financiación industrial, tal como ha sido propuesto en la ONUDI.

b) Inversión extranjera privada directa y empresas transnacionales

La inversión extranjera privada directa es uno de los medios de los cuales se valen los países en desarrollo para la obtención de los recursos de capital necesarios para su desenvolvimiento económico y, muy especialmente, para incorporar tecnología, capacidad de dirección, conocimientos y oportunidades de mercado, etc. Ello hace, entonces, resaltar la necesidad de prestarle especial consideración, dada su evidente influencia en el desarrollo del sector - en este caso el industrial - hacia el cual va dirigida.

La empresa transnacional es la forma institucional a través de la cual tiene lugar la mayor parte de la inversión directa externa, lo cual explica su muy importante papel en la industrialización de los países en desarrollo, a la vez que la creciente preocupación por compatibilizar su acción con los objetivos económico-sociales de tales países.

La Evaluación de La Paz se ocupa extensamente del tema de la inversión privada directa externa y de su principal actor, la empresa transnacional, y señala la necesidad de dar un fuerte impulso a los trabajos tendientes a elaborar un código de conducta que rijan sus actividades. Las empresas transnacionales aportan alrededor del 20% del producto total manufacturero de América Latina y son además responsables de una parte sustancial de las exportaciones de manufacturas, que en los países mayores fluctúa entre 20 y 40% del total de esas exportaciones. La magnitud de la participación de estas empresas en la industria de la región es importante, pero quizás no exprese en medida suficiente la influencia real que ejercen sobre el desarrollo del sector. Su presencia en una medida importante y creciente en las actividades que lideran el proceso manufacturero es lo que otorga a las transnacionales una alta gravitación sobre el proceso de industrialización de muchos países. Esta circunstancia ha hecho que ese proceso haya dependido en una proporción importante del dinamismo y la disposición de las empresas transnacionales para transferir recursos, tecnología y capacidad gerencial hacia las filiales establecidas en los países; esa situación posibilita a aquéllas ejercer el control, en mayor o en menor grado y, según los países, de algunas

variables fundamentales de la política económica, tales como la tasa de expansión manufacturera, la transferencia de tecnología y la expansión de las exportaciones industriales.

Por estas razones, la participación creciente de estas empresas en la actividad económica de la región ha originado preocupaciones que se reflejan en los principios sostenidos por la comunidad internacional en la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, y en los ya mencionados esfuerzos de los países en desarrollo para la elaboración de un código de conducta aplicable a las empresas transnacionales.

A través de la Evaluación de La Paz, los países latinoamericanos han acordado sostener el criterio de que las empresas transnacionales deben ajustarse a determinados principios, entre los cuales merecen destacarse los siguientes: la necesaria subordinación de las empresas transnacionales a las leyes, reglamentos y jurisdicción exclusiva del país receptor; su abstención de toda ingerencia en los asuntos internos y externos del país receptor, así como el acatamiento de la soberanía nacional sobre los recursos naturales y económicos; su sometimiento a las políticas, objetivos y prioridades nacionales y la información sobre sus actividades; la realización de aportes netos de recursos financieros y su contribución al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica interna, absteniéndose de prácticas restrictivas.

Asimismo, en dicha Evaluación se ha destacado que es importante preparar pautas de acción para las futuras negociaciones sobre inversiones directas entre los gobiernos y las empresas transnacionales sobre la base de la experiencia que en esta materia se ha obtenido recientemente, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, debiéndose asignar gran prioridad al uso más intenso de la capacidad potencial de negociación de que disponen los países latinoamericanos, la que se ha empleado hasta ahora en forma limitada.

En este orden de ideas se expresó también que los países latinoamericanos deben hacer esfuerzos por intercambiar entre sí y con otros países en desarrollo la información de que dispongan sobre negociaciones con empresas transnacionales, a fin de incrementar su poder de negociación individual y colectivo.

### c) Financiamiento

El cumplimiento de las metas de Lima supone el establecimiento en los países en desarrollo de instalaciones productivas industriales en medida muy considerable y, por ende, traerá aparejadas necesidades de gran magnitud en materia financiera, muy superiores a las correspondientes a períodos más o menos recientes de relativamente rápido desarrollo industrial. Sin embargo, estas mayores exigencias contrastan con las crecientes dificultades que están encontrando los

países en desarrollo para satisfacer sus necesidades en esta materia. En el caso de América Latina, el rápido cambio en la composición del financiamiento externo verificado en los últimos años ha significado un perjuicio considerable para los países de la región. La reducción de las transferencias de recursos públicos, tanto bilaterales como multilaterales, que como es sabido, son de más largo plazo de amortización y tasas de interés inferiores a las de fuente privada, supuso un incremento importante de los servicios financieros.

América Latina 74/ recibía una corriente financiera total de unos 6 700 millones de dólares en 1976, de los cuales correspondían a la porción concesional, alrededor de 900 millones de dólares, o sea sólo un 14%, la proporción más baja de todas las regiones en desarrollo.

Se ha estimado por otra parte, que sólo 15% de la afluencia externa de fondos hacia la industria es de carácter concesional.75/ Es así entonces como la mayor parte de los recursos financieros externos para la industria de los países de la región proviene de los préstamos bancarios comerciales privados que, junto con las fuentes no monetarias - crédito de proveedores o inversión privada directa - constituyen la casi totalidad de las corrientes externas de financiamiento, ya que sólo en muy escasa medida se ha recurrido al mercado de capitales de largo plazo de los países desarrollados. En este mismo orden de ideas, cabe señalar que los préstamos del Banco Mundial al sector industrial declinaron en términos absolutos, del 20 al 15% de los préstamos totales del Banco.76/

En vista de estos y otros factores que conforman las características actuales del financiamiento externo, los países de la región han reiterado en la Evaluación de La Paz la necesidad de que los países desarrollados se comprometan de manera eficaz en la elaboración de un sistema amplio de cooperación financiera con el firme convencimiento de que ello redundará en beneficio de toda la comunidad internacional. Este sistema debería cumplir, entre otros, los siguientes objetivos:

---

74/ El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina (E/CEPAL/1061/Add.1) cuadro 17.

75/ La ONUDI estima que en promedio, 85% de la afluencia externa de fondos que va a la industria de los países en desarrollo es de carácter no concesional. (Véase Industrialization for the year 2000: new dimensions, op.cit.)

76/ Ibid. sección 6.2.v.

- i) asegurar una transferencia de recursos en términos reales para que los países en desarrollo alcancen sus metas previstas de desarrollo;
- ii) hacer compatibles la forma y composición de esas corrientes de capital con los planes de desarrollo de esos países y responder plenamente a sus prioridades de desarrollo;
- iii) esta transferencia de recursos debería hacerse en condiciones acorde con la capacidad para el servicio de la deuda de los países deudores en desarrollo.

Sin embargo, dada la magnitud de las inversiones requeridas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Declaración de Lima y por ende, el aumento sustancial que deberán experimentar las corrientes financieras Norte/Sur durante los próximos decenios, está claro que esta afluencia de recursos no podrá ser encauzada sólo a través de los mecanismos financieros existentes, tal como lo señala el ya referido estudio de la ONUDI sobre cooperación internacional para la industria.<sup>77/</sup>

Ese mismo estudio presenta una serie de sugerencias, entre las que cabe destacar las que tienden a asegurar la viabilidad de las corrientes Norte/Sur y Sur/Sur de bienes de capital. Así, se propone en dicho informe, la creación de un fondo del tercer mundo para créditos de exportación a fin de financiar el comercio Sur/Sur, y posiblemente Sur/Norte, de bienes de capital y, lo que es más importante, la creación de un fondo global para la industria, básicamente para financiar, en términos adecuados, compras de bienes de capital y la construcción de plantas industriales por parte de los países en desarrollo.

Ya se ha mencionado la escasa utilización que hacen los países en desarrollo de los mercados de capital de los países desarrollados. Tanto el citado estudio de la ONUDI como la Evaluación de La Paz asignan especial importancia a esta vía de financiamiento. En esta última, los países de la región han declarado que la acción del FMI para lograr el adecuado acceso a esos mercados puede ser muy importante y le han solicitado que tome en cuenta las recomendaciones de la Tercera y Cuarta Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Manila, enero y febrero de 1976 y Arusha, febrero de 1979) para ayudar a eliminar los obstáculos actuales.

En relación con este mismo tema, la Evaluación de La Paz se ocupa también de la posibilidad de establecer un servicio de garantía multilateral para los países en desarrollo interesados. Se insta a prestar atención a las recomendaciones para establecerlo y a la de modificar los instrumentos básicos de

---

<sup>77/</sup> Ibid.

las instituciones financieras multilaterales, de modo que puedan otorgar garantías, incluso parciales, con mayor facilidad. Todo ello con vistas a producir como resultado corrientes adicionales de capital a los países interesados, sin afectar el acceso que ya tienen algunos países de la región a los mercados de capitales.

Asimismo, y tal como se acordó en Arusha, los países apoyaron en la Evaluación de La Paz la propuesta sobre el establecimiento de un servicio multilateral de garantía de crédito a la exportación, que tiene por objeto aumentar el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capital y facilitar la diversificación de sus exportaciones, en forma tal que dicho servicio multilateral no afecte en modo alguno el acceso a los mercados de capital de que ya disfrutaban algunos países en desarrollo.

Los países de la región han considerado también necesario dirigirse a los organismos multilaterales, instándolos a que faciliten un mayor volumen de asistencia, tanto para la elaboración como la realización de proyectos de desarrollo, habiéndose así indicado en la ya mencionada Evaluación de La Paz.

Como ya se ha expresado, el financiamiento concesional participa, en general, limitadamente en la afluencia de fondos externos hacia la industria. Cabe preguntarse si los objetivos socioeconómicos que caracterizan buena parte de los proyectos agroindustriales relacionados con el desarrollo rural en muchos casos de zonas deprimidas, no merecen de por sí que se incremente aquella porción concesional, de manera tal de que se extienda a proyectos industriales que se distinguen por estas características.

#### d) Tecnología

Los innegables avances logrados en distintos campos del proceso de industrialización no han ido acompañados, en general, por un incremento correspondiente de la capacidad local para seleccionar y adaptar la tecnología foránea y menos aún para la generación de innovaciones tecnológicas de suerte que sea posible un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una adecuada satisfacción de las propias necesidades.

Concientes de esta situación, varios países han adoptado por separado o conjuntamente medidas tendientes a implantar y fortalecer una organización e infraestructura internas en materia tecnológica que les permita formular una política de desarrollo tecnológico encaminada a mejorar las condiciones de transferencia en lo que se refiere a su costo, a la selección y adaptación de las tecnologías foráneas como asimismo al avance en la creación tecnológica. De igual manera, han manifestado en diversos foros internacionales la importancia fundamental

que le asignan a la cooperación internacional para el logro de esos objetivos.78/

De las numerosas recomendaciones surgidas sobre el tema en esas reuniones cabe señalar, en particular, las siguientes:

i) La necesidad de adoptar cuanto antes un código internacional de conducta sobre la transferencia de la tecnología, de carácter obligatorio.

ii) La necesidad de que la revisión del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial que se lleva a cabo en la OMPI aporte los medios para que puedan adoptarse medidas apropiadas tendientes a impedir prácticas abusivas que se observan en ese campo.

iii) El establecimiento de centros nacionales para el desarrollo y la transferencia de la tecnología, que puedan vincularse con instituciones o centros de carácter regional, como podría ser la red de información tecnológica latinoamericana (RITLA), el fortalecimiento de la capacidad propia de adaptación y creación tecnológica, así como la instalación y perfeccionamiento de mecanismos del sector público que contribuyan a la búsqueda y difusión de tecnologías apropiadas que permitan al Estado cumplir con su responsabilidad en la adquisición en el mercado mundial de tecnologías adecuadas para el desarrollo.

---

78/ Cabe destacar entre dichos foros los siguientes: i) el cuarto período de sesiones de la UNCTAD (Nairobi, 5 al 31 de mayo de 1976) durante el cual se aprobó la resolución 87 (IV) sobre una mayor asistencia por parte de la comunidad internacional a los esfuerzos que en materia tecnológica efectúan los países en desarrollo; ii) la IV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano (SELA, Caracas, 3 al 5 de abril de 1978); iii) la Primera y Segunda Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Panamá, 16 a 21 de agosto de 1978 y Montevideo, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1978, respectivamente), organizadas por la CEPAL; iv) la Reunión de Coordinación Latinoamericana para la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77 con miras al quinto período de sesiones de la UNCTAD (SELA, Caracas, 15 al 19 de enero de 1979), la Cuarta Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Arusha, 6 al 16 de febrero de 1979) y el mismo quinto período de sesiones de la UNCTAD (Manila, 7 de mayo al 3 de junio de 1979); v) el decimotavo período de sesiones de la CEPAL en el cual se aprobó la resolución 386 (XVIII) que contiene la Evaluación de La Paz (La Paz, Bolivia, 18 al 26 de abril de 1979).

iv) La elaboración de acuerdos preferenciales para el desarrollo de la tecnología y su transferencia entre América Latina y otras regiones en desarrollo; el establecimiento en América Latina de centros subregionales y regionales para el desarrollo y la transferencia de tecnología que puedan servir de vínculos con los centros nacionales de los demás países en desarrollo, o para el fortalecimiento de los existentes; el establecimiento o fortalecimiento de centros subregionales, regionales o interregionales en América Latina para el desarrollo y la transferencia de tecnología en sectores específicos y críticos.

Es indudable que el funcionamiento de los mecanismos institucionales citados hará necesaria más asistencia para asegurar que tengan la capacidad necesaria para cumplir sus objetivos. Tanto para esa creación o reforzamiento de la infraestructura tecnológica como para lo relativo en general a sus planes y políticas tecnológicas en los planos nacional, subregional y regional, se requiere la prestación de asistencia por parte de la comunidad internacional a los países en desarrollo.

En este orden de ideas, merece destacarse la iniciativa latinoamericana tendiente a que se adopte un mecanismo internacional de financiamiento para el desarrollo científico y tecnológico de los países en desarrollo, iniciativa que sería considerada en la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, después que un grupo de trabajo que se reunirá con anterioridad a ese evento haya analizado el tema.

Cabe también prestar apoyo a la permanencia del Banco de Información Industrial y Tecnológica, establecido como actividad de la ONUDI, con carácter experimental, a mediados de 1977; asimismo, a la inclusión de los sectores y temas abarcados por el sistema de consultas de la ONUDI en las actividades de dicho Banco.

e) Los recursos naturales

La utilización adecuada de los recursos naturales por los países en desarrollo es uno de los temas dominantes de la Declaración y Plan de Acción de Lima, que contiene varias enunciaciones tendientes a hacer resaltar su importancia.

Así, se establece para los países en desarrollo la necesidad de asegurar el ejercicio de la soberanía y control sobre dichos recursos, y de utilizarlos plenamente ya sea en el plano nacional o en el marco de sistemas de cooperación económica, señalándose, asimismo, la necesidad de que los países en

desarrollo que disponen de recursos no renovables se diversifiquen económicamente de suerte que la obtención de recursos financieros no los obligue a explotar intensivamente esos recursos.

Como es natural, se insiste también en las ventajas que para los países en desarrollo representa la elaboración local de sus materias primas por oposición a su exportación en ese estado.

Todas esas formulaciones están inequívocamente basadas en la preocupación de los países del Sur por la división internacional del trabajo, y en su descontento por el hecho de que en las exportaciones procedentes del Sur tengan tan alta preponderancia los productos primarios en tanto que las del Norte están constituidas principalmente por manufacturas. Los minerales, que ocupan una posición especial entre aquellas exportaciones de los países en desarrollo, se diferencian de otros productos primarios en dos aspectos esenciales. Primero, se trata de productos no renovables y, por lo tanto, las consecuencias que derivan de su agotamiento y exportación sin elaborar afectarán tanto a las generaciones futuras como a las actuales. Segundo, se considera a los minerales como base potencial para una industrialización verdaderamente moderna, en contraposición con aquella que descansa en la elaboración de alimentos, textiles, cuero y otras ramas análogas de las industrias tradicionales.

América Latina está en una situación que puede calificarse de privilegiada. Cuenta con una disponibilidad relativamente abundante de tierra cultivable y cuantiosos recursos agropecuarios y forestales; estos últimos representan aproximadamente 20% de los existentes en el mundo y son superiores en volumen a los de las demás regiones en desarrollo.

La disponibilidad de recursos minerales es notablemente amplia y variada. Las reservas conocidas, ya que existen áreas de un considerable potencial minero que no han sido aún explotadas con técnicas modernas, representan, por ejemplo, un tercio del total mundial en cuanto al cobre, más de una cuarta parte en cuanto a bauxita, y un quinto en cuanto al hierro. Como dato de interés, que al mismo tiempo permite apreciar el significado de estas reservas frente a las exigencias del consumo, considérese que el consumo por habitante de esos tres metales en los países en desarrollo alcanza, respectivamente, a menos del 2%, 8% y casi 3% del correspondiente a los países desarrollados de economía de mercado.

Tal como se establece en el estudio de ONUDI sobre cooperación,<sup>79/</sup> el aprovechamiento de los recursos, minerales y, en general, también de los otros recursos naturales mencionados, en relación con los esfuerzos de industrialización de los países en desarrollo puede orientarse fundamentalmente en dos sentidos.

---

<sup>79/</sup> Ibid.

Pueden esos países seguir exportando materias primas, o aún productos con un grado mínimo de elaboración, tratando de obtener la máxima utilidad en ello, utilizando el poder colectivo de los productores del Sur en el mercado mundial mediante esfuerzos conjuntos de comercialización.

La otra orientación, más compleja, pero que supone un apoyo directo a la industrialización, se basa en el incremento del grado de elaboración de la producción mineral, forestal o agropecuaria sobre el terreno, para impulsar al máximo la gama de industrias que pueden encadenarse sobre la base del recurso natural de que dispone el país. Naturalmente que, entre estos dos extremos, existe una variada gama de alternativas de política determinadas por factores tales como el tipo de recurso de que se trata, la estrategia general industrial elegida, modalidades del mercado internacional, posición relativa frente a otros proveedores, etc.

Este segundo enfoque puede llevarse a la práctica en lo que toca, por ejemplo, a los recursos mineros, llegando a algún tipo de acuerdo para que las empresas transnacionales existentes, en un contexto de total control nacional del recurso, lo elaboren en el país o bien adoptando una política encaminada a establecer empresas nacionales o empresas multinacionales en asociación con productores de otros países en desarrollo.

Para que esto último fuera viable, sería necesario elaborar políticas tendientes a facilitar a los países en desarrollo el acceso - en forma no global (un-packaged) - a los servicios suministrados por las transnacionales. Los países en desarrollo, individual o colectivamente, tendrían que asumir la responsabilidad de todas las actividades de exploración, de la búsqueda de la asistencia técnica y suministro de los equipos necesarios, de la asistencia financiera y también de asegurar los mercados necesarios.

Es evidente que en todas esas tareas las instituciones financieras subregionales, regionales e internacionales, y un mecanismo de financiamiento como el mencionado en la sección c) podrían prestar una asistencia por demás significativa.

En un sentido más general, cabe también destacar el amplio campo que se ofrece a la cooperación Sur/Sur y que va desde el intercambio de experiencias e información hasta la ya mencionada posibilidad de formación de asociaciones de productores, empresas multinacionales o cualquier otro tipo de asociación en relación con aspectos determinados de la actividad industrial y de comercialización, como por ejemplo, intercambio o adquisición conjunta de tecnología.

#### f) Exportaciones de manufacturas

En la Evaluación de La Paz los países de la región afirmaron que como las manufacturas son el elemento más dinámico

del comportamiento de las exportaciones su incremento es esencial para impulsar el crecimiento de la economía, combatir el estrangulamiento externo y poder enfrentar con posibilidades de éxito los graves problemas internos de desocupación estructural y de bajos ingresos.

En lo que se refiere específicamente al sector industrial, a ello puede agregarse que, las exportaciones manufactureras desempeñan un papel por demás importante, pues como producen un efecto equivalente al de una ampliación del mercado interno permiten que se llegue a escalas económicas de producción y, en general, a etapas de desarrollo industrial más avanzadas. Sus efectos favorables alcanzan también a la estructura industrial en el sentido de completarla y hacerla más equilibrada y, muy significativamente, también a la esfera de la tecnología puesto que posibilitan el desarrollo tecnológico y propician la incorporación de nuevas tecnologías.

El cumplimiento de las metas de la Declaración de Lima en cuanto a la participación de la industria en el producto manufacturero mundial obligará sin duda a aumentar sustancialmente la participación de las manufacturas de los países en desarrollo en el comercio mundial.<sup>80/</sup>

En el caso de América Latina, el aumento en forma muy dinámica de las exportaciones de manufacturas resulta también primordial para que puedan cumplirse las metas generales de desarrollo de modo que los problemas del sector externo, difícilmente superables por la vía de las exportaciones primarias, no impidan materializar los ritmos de expansión previstos.

Ese aumento sustancial de las exportaciones manufactureras plantea a la región exigencias en varios frentes. Considérese en primer término el intercambio de productos industriales de la región con el Norte. El comercio externo de manufacturas resulta altamente dependiente de las economías desarrolladas de mercado y si bien las exportaciones han crecido mucho, es importante señalar que las importaciones de manufacturas son alrededor de ocho veces superiores a dichas exportaciones y que en la estructura de las primeras predomina la maquinaria y el material de transporte en circunstancias que los productos de las industrias tradicionales mantienen una elevada ponderación dentro de las segundas. Esta asimetría del intercambio manufacturero latinoamericano se proyecta

---

<sup>80/</sup> De acuerdo con ciertas estimaciones para dar cumplimiento a la meta según la cual el 25% del producto manufacturero mundial debiera originarse en los países en desarrollo las exportaciones industriales de dichos países deberían llegar a representar el 30% de las mundiales. (Programa de Arusha para la Autoconfianza Colectiva y Marco para las Negociaciones, TD/236, Item., 9, 2, A, (d), Manila, mayo de 1979.)

negativamente al resto de la economía por la dificultad para solventar ese desequilibrio mediante la exportación de productos primarios.

De ahí que, sin desconocer las promisorias posibilidades que ofrece la expansión del comercio entre los países en desarrollo, la relación comercial con los países del Norte, en términos de un aumento sustancial de las exportaciones manufactureras de la región a esos países, aparece como una pieza fundamental tanto para eliminar o restringir aquellos efectos negativos hacia el resto de la economía a que se hacía referencia en el párrafo anterior, como para la contribución de la región al cumplimiento de las metas de la Declaración de Lima.

Por ese motivo los países de la región expresaron en la Evaluación de La Paz, su preocupación por el hecho que en los últimos años los esfuerzos de los países en desarrollo por aumentar y diversificar sus exportaciones lamentablemente han encontrado serios obstáculos en las tendencias proteccionistas registradas en los países industrializados.

Este recrudecimiento de las medidas proteccionistas, que ha tenido lugar a pesar del compromiso asumido por los países desarrollados en el cuarto período de sesiones de la UNCTAD en virtud de la resolución 96 (IV) de mantener un statu quo en la aplicación de barreras arancelarias y no arancelarias, ha afectado negativamente las exportaciones manufactureras de los países de la región, en circunstancias que el acceso a los mercados del Norte, como ya se dijo, es, y lo será mucho más en el futuro, un requisito esencial de la estrategia de desarrollo de la región.

Cabe a este respecto tener presente la resolución 33/193 de la Asamblea General ya mencionada que recomienda la aplicación de un tratamiento especial y preferencial para las exportaciones de los países en desarrollo.

En términos generales, y tal como se desprende de la Evaluación de La Paz, se requirieron acciones que permitan a los países en desarrollo llevar a cabo políticas dinámicas de promoción de sus exportaciones manufactureras y establecer un programa de eliminación de las restricciones que aplican los países desarrollados a esas exportaciones. Para asegurar la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, incluida la supresión o reducción del escalonamiento arancelario, se ha estimado que debe adoptarse una estrategia de vigilancia de las acciones proteccionistas de los países desarrollados con arreglo a la cual se pueda incluso examinar, caso por caso, si es ineludible la aplicación de esas medidas proteccionistas, sobre la base de condiciones que deberán negociarse, y en función de los intereses de exportación de los países en desarrollo.

Dado que en gran medida el empeoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países industrializados deriva de la actitud de estos países que continúan aplicando políticas internas de apoyo a sectores productivos ineficientes, con restricciones a la importación de productos provenientes de países en desarrollo, los países de la región han considerado en la Evaluación de La Paz que la solución adecuada para dicho fenómeno radica fundamentalmente en una reestructuración industrial mundial que sea compatible con los objetivos de crecimiento de los países en desarrollo, asunto éste que constituyó el tema central de la sección inicial de este capítulo.

En este mismo orden de ideas, se ha considerado también importante reforzar y aprovechar al máximo el poder de negociación de América Latina en su conjunto en las negociaciones comerciales internacionales, coordinando las posiciones negociadoras de los países latinoamericanos entre sí, y con el resto del mundo en desarrollo.

El Sistema Generalizado de Preferencias ha sido un instrumento en cuyo adecuado funcionamiento los países en desarrollo depositaron justificadas esperanzas. Cabe a este respecto destacar que la experiencia derivada de su aplicación hizo que los países de la región - según lo expresaron en la ya mencionada Evaluación de La Paz - manifestaran su preocupación, en relación con el esquema preferencial puesto en práctica por los Estados Unidos, por la exclusión de Cuba, Ecuador y Venezuela y, en general, por la necesidad de que se amplíe su cobertura y se eliminen restricciones tales como las relacionadas con las fórmulas de origen y necesidad competitiva. Análogamente, en el caso de la CEE se requiere el perfeccionamiento del sistema, ampliando entre otras cosas, los contingentes para los productos llamados "sensibles" y "semisensibles", entre los que figuran muchas de las manufacturas que América Latina trata de exportar.

Señalaron asimismo los países su interés en diversificar sus exportaciones a los países integrantes del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), actualmente constituidas casi totalmente por productos primarios, mediante la exportación de productos manufacturados.

El comercio de manufacturas entre países en desarrollo constituye el otro eje en el cual debe apoyarse el esfuerzo para alcanzar, entre otros objetivos, la meta de la Declaración de Lima.

A mediados del decenio las exportaciones manufactureras de la región hacia otros países en desarrollo, aunque rápidamente crecientes, alcanzaban a sólo 251 millones de dólares contra casi 3 800 millones de dólares <sup>81/</sup> a los países industrializados. Ello da una primera idea del dilatado campo de acción en este aspecto.

---

<sup>81/</sup> En ambos casos valores fob de exportación.

Además de que deben continuar desplegándose esfuerzos en materia de integración regional, seguir promoviéndose la creación de empresas multinacionales para el intercambio entre países del Sur y otras medidas similares para estimular las relaciones económicas Sur/Sur, sería necesario en este ámbito, tal como lo expresa la ONUDI,<sup>82/</sup> conceder mayor importancia a la expansión de las oportunidades de mercado y no limitarse simplemente al aprovechamiento de las ya existentes, para lo cual las corrientes de información son decisivas.

La reorientación del intercambio sobre bases Sur/Sur depende,<sup>83/</sup> en buena medida, de que se promueva la creación de empresas multinacionales, a las cuales se ha hecho referencia en párrafos anteriores, del apoyo dado por mecanismos del sector público, tales como bancos de información y similares y, en especial, de los ya mencionados esfuerzos que puedan realizarse para revitalizar y ampliar los esquemas de integración existentes, crear otros nuevos y posibilitar una adecuada relación entre los existentes en el mundo en desarrollo, o una convergencia apropiada de ellos.

Finalmente, cabe también señalar que en la Cuarta Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Arusha, 6 al 16 de febrero de 1979), ya mencionada, se propuso el establecimiento de una preferencia comercial entre todos los países en desarrollo, medida cuya concreción podría tener importantes efectos en el intercambio entre los países del Sur.

g) Capacitación de recursos humanos

La disponibilidad de recursos humanos con aptitudes y calificaciones apropiadas es una de las condiciones básicas para la buena marcha del proceso de industrialización y, en buena medida, también uno de los resultados positivos de dicho proceso.

Si bien desde esta perspectiva es mucho lo que aún queda por realizar en América Latina, es justo y realista reconocer que la región ha logrado progresos muy significativos en este campo. La fuerza de trabajo de que hoy disponen los países latinoamericanos, tanto en las actividades específicamente industriales como en las de los correspondientes servicios e infraestructura, incluye una proporción relativamente alta de trabajadores especializados, como también de profesionales y cuadros técnicos, a lo que debe agregarse un empresariado con creciente capacidad de gestión.

El reconocimiento de estos hechos positivos no debe, sin embargo, hacer olvidar la prioridad que debe otorgarse a las acciones tendientes a mejorar la formación y calificación de la

---

<sup>82/</sup> Ibid., capítulo 14 (vi).

<sup>83/</sup> Ibid., capítulo 10 (v).

fuerza de trabajo, a fin de atender adecuadamente a las responsabilidades asignadas al proceso de industrialización en el desarrollo económico general.

Es este un campo en que la cooperación en todos los planos tiene un rol primordial, sin desconocer por ello la importancia de las acciones que cada país debe llevar a cabo de acuerdo con sus propias prioridades.

En los ámbitos regional e interregional, los distintos niveles de industrialización alcanzados así como las diversas trayectorias recorridas por los países en sus procesos de desarrollo, ofrecen interesantes posibilidades para una fructífera cooperación entre los mismos con vistas a aumentar y mejorar las habilidades y destrezas de las fuerzas de trabajo. La intensificación del intercambio de experiencias y la concertación de actividades conjuntas por parte de las instituciones nacionales de formación industrial - esfuerzos en los que el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), organismo especializado de la OIT, está desempeñando un papel relevante - puede contribuir a lograr ese objetivo. Pero sería conveniente considerar también la posibilidad de extender esos esfuerzos en forma permanente al sector no fabril que en algunos países pesa mucho en la producción industrial y hacia el cual la acción de los mecanismos de formación profesional se proyecta sólo esporádicamente.

La capacitación en el trabajo, no sólo la que se lleva a cabo en el plano nacional sino también la que aprovecha la experiencia acumulada en unidades fabriles de otros países, puede constituir un aporte complementario y significativo para la formación y perfeccionamiento de los recursos humanos necesarios para la industria. Merecen destacarse algunas experiencias surgidas en la región que incluyen a instalaciones fabriles de dos o más países, como las llevadas a cabo en los sectores siderúrgico, petroquímico y de celulósico-papelero. Cabría, a este respecto, examinar la posibilidad de una utilización más extensa de estos esfuerzos como asimismo de conferirles una mayor sistematización y permanencia.

Por otra parte, la cooperación con los países desarrollados ofrece posibilidades muy importantes en este campo del perfeccionamiento de la mano de obra y, en general, de la formación industrial.

Cabe pensar también en la asistencia técnica y financiera, pero de carácter selectivo y complementario, para el fortalecimiento de los organismos nacionales de formación industrial, el financiamiento de programas de becas, así como la asistencia financiera para gastos de material y compra de maquinaria, revistas y libros técnicos.

#### h) Cooperación regional e interregional

La cooperación regional en sus distintas manifestaciones es considerada por los países de América Latina como un instrumento importantísimo para impulsar su desarrollo. Los diversos esquemas de integración existentes en la región desde hace varios lustros constituyen una prueba de ello.

A pesar de los problemas experimentados por algunos de estos esquemas el incremento notable de las exportaciones latinoamericanas a países de la región verificado en los últimos años constituye un indicador elocuente de que en algunos aspectos se ha avanzado bastante en materia de cooperación. Estas han crecido apreciablemente más rápido que las extrarregionales - actualmente representan cerca de 17% del total - caracterizándose, además, por una mayor proporción de productos manufacturados y tecnológicamente más complejos que aquellos dirigidos a los mercados de otras regiones. En la actualidad, más del 36% de las exportaciones totales de manufacturas se efectúan a países de la región, en tanto que las exportaciones intrarregionales de maquinaria y equipo de transporte representan alrededor del 52% del total respectivo. En lo que se refiere a algunos productos manufacturados, particularmente de las industrias mecánicas, el mercado de la región permitió adquirir la experiencia necesaria para penetrar posteriormente en los mercados de los países desarrollados, lo que pone de manifiesto que la integración y complementación latinoamericana es un camino viable y eficaz no sólo para desarrollar nuevas industrias y dar un nuevo dinamismo a las existentes, sino también, para acceder, con mejores posibilidades de éxito a los mercados mundiales.

Por ello es necesario encontrar cuanto antes las fórmulas y mecanismos prácticos para incrementar aún más la cooperación regional en el campo manufacturero y en especial, conferir a los actuales esquemas de integración un renovado dinamismo, y facilitar la convergencia e interconexión de los mismos.

Es sabido que, aparte de los esquemas formales de cooperación, tienen lugar en el marco industrial latinoamericano otras manifestaciones de cooperación entre los países de la región, a través de acciones parciales de carácter específico. Estas acciones, que de alguna manera compensaron el relativo debilitamiento de los mecanismos formales de integración, han cobrado en los últimos años un notable impulso a través de una creciente corriente de inversiones intrazonales en el campo industrial y, también, de transferencias de tecnología desde aquellos países que han alcanzado etapas más avanzadas en sus procesos de industrialización hacia otros de menor desarrollo relativo. Parece entonces conveniente reforzar y acrecentar esta interrelación, generalmente de carácter bilateral, entre las economías de los países de la región, especialmente en el campo industrial, ya que constituye un complemento valioso a los

esfuerzos de cooperación que se despliegan en el marco de los esquemas formales de integración.

La intensificación, por parte de los países latinoamericanos de sus esfuerzos colectivos para establecer y expandir industrias multinacionales basadas en el aprovechamiento de los recursos locales puede constituir una forma adecuada de hacer efectiva la cooperación regional y distribuir equitativamente entre los países participantes los beneficios que de ella deriven. De igual manera y por las mismas razones, aunque en un orden más general, es necesario que se aprovechen las múltiples posibilidades de complementación industrial que existen entre los países latinoamericanos.

La definición de posiciones comunes de la región para negociaciones en foros internacionales o para aprovechar la capacidad de negociación de América Latina puede también constituir un exitoso resultado de los esfuerzos de cooperación regional.

La importancia de esta cooperación trasciende lo meramente regional, como se desprende de la Declaración de La Paz al establecer que ella constituye uno de los pilares fundamentales del programa de acción para el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional y que debe ser formulada e impulsada no sólo en los planos subregional y regional, sino también en el interregional y global.

La importancia de la cooperación internacional, especialmente entre países en desarrollo ha sido reconocida además en diversas resoluciones, declaraciones y decisiones de la Asamblea General y de los organismos y órganos de las Naciones Unidas. La Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, realizada por el Grupo de los 77 en México en septiembre de 1976, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo efectuada en Buenos Aires, en agosto-septiembre de 1978, y diversas reuniones de los países no alineados, en particular la V Conferencia Cumbre celebrada en Colombo en 1976, han ratificado la trascendencia que los países en desarrollo y la comunidad internacional conceden a la cooperación técnica y económica de los países en desarrollo entre sí.

Los incipientes esfuerzos de cooperación interregional realizados hasta el momento merecen ser sostenidos e incrementados. La magnitud del intercambio entre América Latina y otras regiones en desarrollo es aún limitada, pero muestra una clara tendencia al aumento: en 1965 apenas 1% de las exportaciones de la región se dirigía hacia otros países en desarrollo en tanto que en 1975 dicha proporción había ascendido a casi 4%. Es significativo el hecho de que los países de otras áreas en desarrollo absorben actualmente un 8% de las exportaciones regionales de maquinaria y equipo de transporte.

La CEPAL ha dado ya los primeros pasos para concretar posibilidades de una mayor cooperación entre América Latina y África, convencida de que América Latina, con apoyo y cooperación internacional adecuados, puede desempeñar un gran papel en este esfuerzo de los países en desarrollo para lograr la puesta en marcha del programa de acción aprobado en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo para la cooperación económica entre los países en desarrollo.

En este plano de la cooperación interregional, cabe también destacar que los comités de acción del SELA pueden facilitar la puesta en marcha de proyectos, a través de la constitución de comités de acción interregionales en los cuales participen países de América Latina, África y Asia, interesados en el desarrollo de un determinado proyecto.

En la mencionada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada en Buenos Aires, fue aprobado un Plan de Acción para facilitar tal cooperación. Entre las disposiciones contenidas en ese Plan de Acción se destacan las relativas a la necesidad de fomentar la creación de centros nacionales de investigación y capacitación de alcance multinacional en los países en desarrollo, y de fortalecer los existentes. Asimismo, merece resaltarse la importancia asignada a la contribución de los países desarrollados y de los organismos internacionales al aumento de la capacidad nacional y colectiva de los países en desarrollo para ayudarse a sí mismos y entre sí, con el objeto de llevar a la práctica, entre otras, las disposiciones en materia industrial.

i) Los países de menor desarrollo, sin litoral e insulares

La situación especial de los países de menor desarrollo, en el marco de las relaciones económicas internacionales ha merecido en los últimos años una atención cada vez mayor, considerándose que la solución o atenuación de sus problemas constituye una responsabilidad a cargo de la comunidad internacional, revestida de elementos distintivos y características muy especiales.

En efecto, existe un convencimiento generalizado de que numerosos países de menor desarrollo económico no han estado ni están en condiciones de aprovechar plenamente los resultados de las medidas y políticas generales de cooperación que se elaboran internacionalmente con miras a satisfacer las aspiraciones del conjunto de los países en desarrollo.

Así, la Asamblea General en su resolución 33/193 subraya que la "nueva estrategia internacional del desarrollo debe prestar atención a los problemas más acuciantes y a la situación cada vez peor de los países menos adelantados y debe incluir medidas especiales y eficaces encaminadas a eliminar los obstáculos fundamentales con que se enfrentan dichos países y a garantizar su desarrollo acelerado" y añade que deben también

incluirse "medidas y acciones concretas para hacer frente a los problemas especiales y acuciantes de los países en desarrollo sin litoral, insulares y más gravemente afectados".

En el plano regional, cabe traer a colación las correspondientes formulaciones de la Evaluación de La Paz. Se expresa allí al referirse a los países con situaciones especiales que, aun cuando se hace difícil generalizar, dada la gran variedad de situaciones, la necesidad de "establecer medidas que en lo posible atienden o solucionen las situaciones específicas que confrontan estos países, de manera que puedan avanzar en su desarrollo".

Más específicamente, y refiriéndose a la nueva estrategia para el desarrollo, dice la citada Evaluación que en ella "deberían profundizarse mecanismos que permitan atender a los problemas que afectan a la economía de los países de menor desarrollo de la región, particularmente a los insulares y a los que carecen de litoral".

En relación con la solución de "los serios problemas de transporte que afectan a países mediterráneos y a ciertas regiones en su acceso al litoral" la Evaluación de La Paz señala que las acciones que se contemplen en la estrategia por definir para el próximo decenio, deben realizar una contribución importante.

Todo lo anterior pone de manifiesto la necesidad de introducir cambios fundamentales en las relaciones internacionales de modo que, tanto las medidas existentes de cooperación como las que puedan concebirse en el futuro, conjuntamente con los propios esfuerzos de estos países impidan que continúe deteriorándose su situación relativa al acrecentarse sus diferencias con los países industrializados y con los países en desarrollo más avanzados.

### III. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Del examen - aunque fuera rápido y somero - de la documentación presentada a esta Conferencia incluyendo los dos primeros capítulos del presente documento relacionados con algunas pautas para la industrialización de América Latina y las necesidades de cooperación internacional en este terreno, también se desprende la necesidad de considerar oportunamente algunos aspectos institucionales que podrían estar involucrados. En efecto, al aplicarse las distintas medidas que los Gobiernos decidan adoptar en conformidad con la Declaración y Plan de Acción de Lima, posiblemente habría que introducir algunos ajustes de carácter institucional en los mecanismos y prácticas correspondientes al nivel nacional, subregional, regional e internacional.

Así por ejemplo, a nivel nacional hay algunos países donde por diversas razones se está planteando la necesidad de una mayor coordinación de las actividades relacionadas con la industria, buscando el mejoramiento tanto de los mecanismos gubernamentales como los de los no gubernamentales que deben participar en el proceso de toma de decisiones en este terreno, incluyendo los empresariales y sindicales, según las características que sean apropiadas al país en cuestión. Todo esto podría naturalmente conllevar la necesidad de cambios o ajustes en la legislación en diversos campos que no necesariamente se encuentran bien relacionados y coordinados en la actualidad para hacer frente a las nuevas y crecientes exigencias del proceso de industrialización y a la vez estar en condiciones más favorables para participar adecuadamente en las acciones de cooperación multinacional.

Pero en todo caso se trata de medidas y ajustes de tipo institucional que corresponde sólo a cada país escoger y aplicar soberanamente según la estrategia o patrón más compatible con sus propias necesidades y características. No se trata pues de materias que fácilmente pueden ser discutidas en detalle en una reunión de carácter internacional salvo que los propios representantes de gobiernos decidan lo contrario.

Por cierto, si se pretende avanzar más resueltamente en la coordinación de los esfuerzos de industrialización nacionales que se puedan apoyar mutuamente dentro de un contexto subregional o regional, obviamente será necesario fortalecer los organismos ya establecidos por los gobiernos con este propósito en América Latina y el Caribe. Nuevamente aquí la responsabilidad principal corresponde a los gobiernos directamente involucrados en los movimientos o agrupaciones subregionales o regionales respectivos, incluyendo las políticas que se decida aplicar en común, por ejemplo, con relación a las inversiones extranjeras o a la creación de empresas multinacionales latino-americanas. A este respecto asumirían particular importancia las contribuciones que podrían aportar los mecanismos o

agrupaciones regionales o subregionales que funcionan en América Latina y el Caribe con base en la valiosa experiencia que han adquirido.

Al nivel internacional, al igual que en los otros niveles, la misma Declaración y Plan de Acción de Lima contiene una serie de antecedentes y aspectos institucionales tendientes a su implementación en el plano mundial. Al respecto es del caso subrayar que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de la ONUDI como Organismo Especializado al aprobar en su Segunda Reunión (19 de marzo al 8 de abril de 1979) la Constitución de la ONUDI, reafirmó las características especiales de la Organización, a saber: su función coordinadora central en el sector industrial y su objetivo promover la cooperación internacional en la esfera industrial, proporcionar asistencia técnica y servir de foro para las deliberaciones entre todas las partes interesadas en asuntos de desarrollo industrial.<sup>84/</sup>

La multiplicidad y alcance de las tareas que el cumplimiento de esos objetivos impone a la Organización, varias de las cuales han sido mencionadas más específicamente en las consideraciones y sugerencias formuladas a lo largo de este informe, requieren el funcionamiento de mecanismos eficaces y con la capacidad suficiente para enfrentar exitosamente dichas tareas.

A fin de lograr este propósito, resulta de gran importancia que se ratifiquen prontamente por los países latinoamericanos los acuerdos logrados durante la reciente Conferencia de manera tal que se concrete lo antes posible la transformación de la ONUDI en organismo especializado de las Naciones Unidas.

---

<sup>84/</sup> ONUDI, Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (A/Conf.90/19).

## كيف الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استفسر من المكتبة التي تحسبها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو جنيف.

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店函购或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to United Nations Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences depositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídaselas o solicite información a:

**PUBLICACIONES DE LA CEPAL**  
Casilla 179-D, Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 80-10-2168 — mayo de 1981 — 1 200