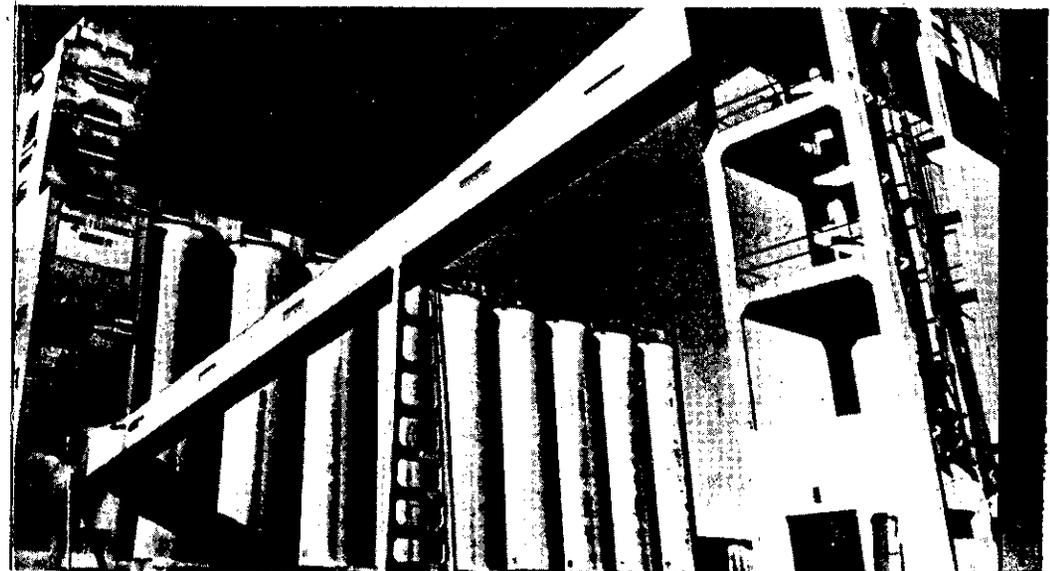


E(A).II
72

Celso Furtado



**La economía
latinoamericana
desde la
conquista ibérica
hasta
la revolución cubana**



INDICE

Prefacio, 13

PRIMERA PARTE. DE LA CONQUISTA A LA FORMACION DE LOS ESTADOS NACIONALES

Capítulo I:

INTRODUCCION, CUADRO FISICO Y EVOLUCION DEMOGRAFICA

De la expresión geográfica a la realidad histórica latinoamericana	16	Características físicas	18
		El cuadro demográfico	19

Capítulo II:

BASES ECONOMICAS Y SOCIALES DE LA OCUPACION TERRITORIAL

Acción individual y encomienda	23	genes del «feudalismo» latinoamericano	29
El comercio colonial	27	Fuerzas centrífugas y centrípetas	32
Los polos de crecimiento y los orí-			

Capítulo III:

LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

El final de la Era Colonial	35	Formación de los Estados nacionales	37
-----------------------------	----	-------------------------------------	----

SEGUNDA PARTE INSERCIÓN EN EL SISTEMA DE DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Capítulo IV:

LA TRANSFORMACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX Y SUS EFECTOS EN AMERICA LATINA

La división internacional del trabajo	44	Tipología de las economías exportadoras de materias primas	50
---------------------------------------	----	--	----

Capítulo V:

LA REORIENTACION DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL EN EL SIGLO ACTUAL

La fase de expansión de las exportaciones	54	mía internacional	55
Nuevas tendencias de la economía		Significación de la crisis de 1929 para América Latina	58

Capítulo VI:
ALGUNOS INDICADORES DEL GRADO DE DESARROLLO ALCANZADO
EN AMERICA LATINA

Indicadores económicos	62	Indicadores sociales	66
------------------------	----	----------------------	----

TERCERA PARTE
EL CUADRO DE LAS ESTRUCTURAS TRADICIONALES

Capítulo VII:
CARACTERISTICAS DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

La gran propiedad y la organización social	70	El binomio latifundio-minifundio y la subutilización de factores	73
--	----	--	----

Capítulo VIII:
DISTRIBUCION Y UTILIZACION DEL INGRESO SOCIAL

El perfil de la demanda en las estructuras subdesarrolladas	79	de Argentina, Brasil y México	80
Análisis comparativo de los casos		Captación y utilización de rentas por el Estado	85

Capítulo IX:
LOS SISTEMAS MONETARIOS Y CAMBIARIOS

Inadaptación a las reglas del patrón oro	88	Experiencias en el campo monetario y cambiario y la influencia del FMI	94
La creación de los Bancos Centrales	91		

CUARTA PARTE
CARACTERISTICAS
DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

Capítulo X:
EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION: PRIMERA FASE

Industrialización inducida por la expansión de las exportaciones	98	Disparidades entre los casos de Argentina y México	103
--	----	--	-----

Capítulo XI:
EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION:
SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Limitaciones intrínsecas a la primera fase de la industrialización	106	exportador	109
Las modificaciones estructurales inducidas por la crisis del sector		El proceso sustitutivo y la acción del Estado	114

Capítulo XII:
LOS DESEQUILIBRIOS PROVOCADOS POR LA INDUSTRIALIZACION
SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES: LA INFLACION ESTRUCTURAL

Desarrollo y cambios estructurales	118	Factores circunstanciales y mecanismos de propagación	125
Los focos de presiones inflacionarias básicas	120	Algunos casos significativos	128

QUINTA PARTE
CRECIMIENTO Y ESTAGNACION EN EL PERIODO RECIENTE

Capítulo XIII:
EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS MACROECONOMICAS

Diversidad en la forma de comportamiento	134	Anticipación y pérdida de eficacia del proceso sustitutivo	138
--	-----	--	-----

Capítulo XIV:
EL SECTOR AGROPECUARIO

La producción agrícola	144	La producción pecuaria	150
------------------------	-----	------------------------	-----

Capítulo XV:
EL SECTOR INDUSTRIAL

La estructura de la industria latinoamericana	155	Siderurgia	164
Industria textil	156	Industrias mecánicas	166
Industrias químicas	159	Producción y refinación de petróleo	169
Papel y celulosa	162	Energía eléctrica	171

Capítulo XVI:
DECLINACION EN LA TASA DE CRECIMIENTO

Tendencias del conjunto regional	174	El caso de Brasil	178
El caso de Argentina	176		

SEXTA PARTE
LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Capítulo XVII:
LAS FORMAS TRADICIONALES DE LA DEPENDENCIA EXTERNA

Objetivos e instrumentos de las políticas correctivas	184	La política argentina de control de las exportaciones	190
La política del petróleo en Venezuela	187	La política del petróleo en México	192
La política del café en Brasil	188	La política del cobre en Chile	193

Capítulo XVIII:
LAS NUEVAS FORMAS DE DEPENDENCIA EXTERNA

Los flujos financieros	200	Grado de control externo de la industria latinoamericana	209
El acceso a la tecnología moderna	205		

Capítulo XIX:
 EN BUSCA DE LA REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA
 INTERNACIONAL

Inmutabilidad de las exportaciones	214	ternos	220
Los compromisos financieros ex-		Búsqueda de una estrategia global	222

SEPTIMA PARTE
 LAS RELACIONES INTRARREGIONALES.

Capítulo XX:
 EL PROCESO DE INTEGRACION EN AMERICA CENTRAL

El marco institucional	228	tivas	231
Resultados obtenidos y perspec-			

Capítulo XXI:
 LA ALALC Y EL GRUPO ANDINO

El Tratado de Montevideo y su funcionamiento	235	Perspectivas del movimiento integracionista	241
Nueva orientación subregional	239		

OCTAVA PARTE
 POLITICAS DE RECONSTRUCCION ESTRUCTURAL

Capítulo XXII:
 ENSAYOS DE PLANIFICACION ECONOMICA

Las bases metodológicas	246	ciones	249
Grado de eficiencia de las proyec-		La inelasticidad del sector fiscal	252

Capítulo XXIII:
 LAS REFORMAS AGRARIAS

Las raíces de los movimientos agraristas	255	La reforma agraria boliviana	264
La reforma agraria mexicana	258	Las reformas agrarias en el área del binomio latifundio-minifundio	268

Capítulo XXIV:
 ASPECTOS ECONOMICOS DE LA REVOLUCION CUBANA

Singularidades de la economía cubana tradicional	273	lución	282
La fase redistributiva de la Revo-		La fase de reconstrucción del sector externo	286

Capítulo XXV:
 TENDENCIAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

Indice analítico, 306

Características del proceso
de industrialización

CAPITULO X
EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION:
PRIMERA FASE

*Industrialización inducida
por la expansión de las exportaciones*

En los países que se especializaron en la exportación de productos primarios, esto es, en los países en que hubo elevación de productividad como reflejo de la expansión de la demanda mundial de materias primas, la evolución de las estructuras productivas, particularmente el proceso de industrialización, presenta características peculiares, cuyo estudio constituye uno de los aspectos más interesantes de la teoría económica del subdesarrollo. El aumento de la productividad y del poder de compra de la población provocan modificaciones en el perfil de la demanda global, diversificándola, originando un aumento más que proporcional de la demanda de productos manufacturados. En efecto, en los países en que el nivel de ingreso *per capita* es inferior a 500 dólares, obsérvase que la elasticidad-ingreso de la demanda de manufacturas de consumo es elevada, siendo su coeficiente del orden de 1,3 a 1,5. De ahí que toda elevación del poder de compra de la población significa no solamente una diversificación de la demanda, sino también una diversificación en cierta dirección, exigiendo un crecimiento más que proporcional de la oferta de manufacturas. Puesto que la especialización en la exportación de productos primarios (casi siempre uno o dos productos) concentra factores en unas pocas líneas de producción, la estructura productiva evoluciona de forma inversa a lo que ocurre con el perfil de la demanda. Así, el rápido progreso de un monocultivo de exportación puede ser acompañado por el crecimiento de las importaciones de alimentos; la expansión de un sector minero de exportación puede traducirse en la sustitución de una producción artesanal destinada al mercado interno por importaciones de artículos manufacturados, etc. Observando el proceso en su conjunto constátase que la elevación de productividad es acompañada de una simplificación en la estructura de la oferta de origen interno y de una diversificación en la composición en la demanda global.

El proceso que acabamos de describir constituye, en los países latinoamericanos, el punto de partida de la industrialización. La especialización en la producción permitió la elevación de la productividad

y del ingreso, abriendo el camino a la formación de un núcleo de mercado interno de productos manufacturados y a la construcción de una infraestructura. Mientras en la experiencia clásica la industrialización resultó de la introducción de innovaciones en los procesos productivos, las cuales, a través de la reducción de los precios, permitieron la sustitución de los productos artesanales y la formación del propio mercado, en el caso latinoamericano el mercado se formó como consecuencia de la elevación de la productividad causada por la especialización en el sector externo, siendo abastecido inicialmente por importaciones. En este segundo caso, el competidor a desplazar, al verificarse la industrialización, no sería el productor artesanal de baja productividad, sino el productor de elevada eficiencia instalado en los mercados mundiales. Pese a todo, el crecimiento del mercado interno era una realidad allí donde se expandían las exportaciones. Al alcanzar dicho mercado ciertas dimensiones, una política proteccionista sería suficiente para provocar un surgimiento industrial, tanto más cuanto que las inversiones industriales se beneficiarían de las economías externas proporcionadas por la infraestructura ya instalada.

La capacidad del germen de mercado interno para provocar un principio de industrialización dependía, evidentemente, de una serie de circunstancias que variaron de país a país. Cuando el núcleo de exportación estaba formado por industrias mineras, la masa de mano de obra absorbida directamente era reducida, y además, en tales casos, casi siempre los capitales eran preponderantemente extranjeros; en esas circunstancias la posibilidad de formación de un mercado interno era limitada. El grado de concentración de la propiedad de la tierra y las dimensiones relativas del excedente de mano de obra, también desempeñaban papeles importantes en la configuración del perfil de la demanda, pues ambos factores condicionaban la distribución del ingreso. Una alta concentración del ingreso significaba predominio del consumo de objetos de lujo, los cuales, cuando provenían de la industria manufacturera, debían ser necesariamente importados. Más que el régimen de propiedad de la tierra, fue la mayor o menor abun-

dancia de mano de obra excedente lo que pesó sobre la formación del núcleo inicial de mercado interno. Si la tierra era abundante, allí donde la mano de obra era escasa, se tendió al uso intensivo del factor trabajo y extensivo de la tierra, lo que permitió conciliar la concentración del ingreso con una tasa de salarios relativamente alta. En tales condiciones —y fue éste el caso de Argentina y de Uruguay— la concentración del ingreso no impidió la formación de un amplio mercado interno para productos manufacturados. En síntesis, la transición hacia una economía industrial dependió de una serie de factores, entre los que cabe destacar:

a) Naturaleza de la actividad exportadora, de la cual depende la cantidad relativa de mano de obra a ser absorbida en el sector de productividad elevada y en expansión;

b) Tipo de infraestructura exigido por la actividad exportadora: la agricultura de clima templado, que crea una gran red de transportes; la agricultura de clima tropical, concentrada en áreas limitadas y muchas veces en regiones montañosas, que se satisface con una infraestructura más modesta; la producción minera, que requiere una infraestructura especializada, en la mayoría de los casos creadora de escasas economías externas para el conjunto de la economía nacional;

c) Propiedad de las inversiones realizadas en la economía de exportación: la propiedad extranjera, que reduce la parte del flujo de ingreso del sector en expansión que permanece en el país; la mayor incidencia de la propiedad extranjera en las economías mineras de exportación, que agrava los aspectos negativos de éstas;

d) Tasa de salario que prevalece en el sector exportador en la fase inicial, la cual depende principalmente de las dimensiones relativas del excedente de mano de obra;

e) Magnitud del sector en expansión, que en la mayoría de los casos refleja la dimensión geográfica y demográfica del país.

Argentina constituye el ejemplo cabal del país en que una economía de exportación de productos primarios engendró rápidamente un importante mercado interno de manufacturas, basado en el cual surgió, casi sin transición, un proceso de industrialización. El crecimiento inusitado de la población por obra de la inmigración, la rápida urbanización y la importante infraestructura requerida por el tipo de exportación, crearon un conjunto de condiciones excepcionalmente favorables a la industrialización. El nivel relativamente elevado de los salarios iniciales y la avanzada integración de la población en la economía de mercado, son factores igualmente importantes que contribuyen a que ese país adquiriera un fuerte impulso de industrialización

ya antes del primer conflicto mundial. Ejemplo diametralmente opuesto encontramos en Bolivia¹ que, aun disponiendo de un importante sector exportador, no da ningún paso en el sentido de la industrialización. En este segundo caso, tenemos una economía minera de exportación que absorbe una parte insignificante de la mano de obra a una tasa de salario baja; la infraestructura creada para la economía minera no tiene gran significación para las demás actividades económicas; en síntesis, se reproduce en el sector exportador el mismo patrón de estructura económica que prevalecía en los sectores tradicionales, excluyéndose a la masa trabajadora de los beneficios derivados de los aumentos de productividad.

En el grupo de países de agricultura tropical de exportación, Brasil reúne las condiciones más favorables a la transición hacia la industrialización. En el altiplano paulista, a diferencia de Colombia y de América Central, la producción de café se realiza de forma extensiva, en condiciones que favorecen la construcción de una importante infraestructura de transportes. Además, siendo una región en que era escasa la mano de obra², surgió la necesidad de fijar tasas de salarios suficientemente altas para atraer a la población de otras regiones, fundamentalmente de Europa. Por otra parte, una oferta abundante de alimentos, provenientes de la propia región o de las áreas meridionales de colonización europea efectuada concomitantemente o en período anterior, evitó que la capacidad para importar fuese en parte absorbida por la importación de artículos alimenticios. Por último, condiciones excepcionalmente favorables para la captación de energía eléctrica de fuente hidráulica, permitieron que la región dispusiese de

¹La población de Bolivia en la época de la independencia, era seguramente superior a la de Argentina. Entre 1831 y 1900, según datos censales, la población de Bolivia aumentó apenas en 60 por ciento, mientras que la población argentina entre 1869 y 1895 crecía en 130 por ciento. Entre 1900 y 1950, la población boliviana pasó de 1.696.400 a 3.019.000, mientras la argentina aumentaba entre 1895 y 1947 de 3.954.911 a 15.897.127.

²La movilidad de la mano de obra rural fue dificultada en Brasil por el régimen esclavista, que prevaleció hasta 1888, y posteriormente por obstáculos impuestos a la circulación de personas por las autoridades locales al servicio de los grandes hacendados. El crecimiento de la población del Estado de Ceará, impulsado por la penetración del algodón, y la gran sequía de 1877, ocasionaron las primeras migraciones significativas de la región nordestina, las que inicialmente se dirigirán a la región amazónica, donde se expandía rápidamente la producción de caucho en los dos últimos decenios del siglo pasado y dos primeros del actual. Cf. C. Furtado, *Formación Económica del Brasil*, opus. cit., capítulos XXI a XXIV.

electricidad a tarifas extraordinariamente bajas, desde los comienzos de su industrialización.

Entre los países de exportaciones mixtas —agrícolas y mineras— México merece especial atención, en razón de varias singularidades que lo distinguen. La nueva fase de desarrollo de la industria minera para la exportación, ocurrida en los últimos decenios del siglo pasado, a base de metales industriales, tiene sus centros de actividad en el norte del país, lo que coloca en primer plano el problema de conexas áreas con las regiones centrales, donde se concentra la población mexicana. La experiencia histórica de desvinculación de las áreas septentrionales en rápido poblamiento, que llevara a la pérdida de Texas y de California, constituía una advertencia demasiado grande. Por otro lado, algunas de las actividades agrícolas de exportación más importantes de la época se situaban en el extremo sur, en la península de Yucatán, de donde salía el henequén. La conciencia de que la sobrevivencia del país dependía de su integración, llevó al Gobierno mexicano a promover una política de construcción de una importante red de transportes y a eliminar las barreras internas que fragmentaban tradicionalmente el mercado nacional. Las condiciones particulares del territorio mexicano, que dificultan el acceso a la *mesa* central a los productos venidos del extranjero por el mar, habían permitido la creación de un conjunto de industrias textiles desde la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, las barreras aduaneras internas habían obstaculizado el desarrollo de esas industrias, en beneficio de la sobrevivencia de la artesanía local, de antigua tradición en el país. Al unificarse el mercado nacional con las líneas de ferrocarril y la eliminación de las barreras, el núcleo manufacturero ya existente pudo expandirse con rapidez. En esta forma, a diferencia de Argentina y Brasil, la primera fase de la industrialización mexicana aproximase al modelo clásico: parte de una experiencia artesanal, que es superada por la introducción de nuevas técnicas, y absorbe mercados anteriormente satisfechos en gran medida por la oferta artesanal. Es éste un aspecto importante a tener en consideración en el análisis explicativo de la subsecuente evolución de México. La naturaleza de las exportaciones —principalmente mineras— y la abundancia de mano de obra, que permitía mantener los salarios a niveles extremadamente bajos, podrían haber entorpecido el desarrollo del país. En la medida en que aumentase la capacidad para exportar, era de prever que penetrarían en el país bienes manufacturados de procedencia extranjera en cantidades crecientes, arruinando la actividad artesanal sin crear formas alternativas de empleo para la población. Ese proble-

ma prácticamente no se planteaba en países como Argentina y Brasil, de poblaciones relativamente más escasas y tradicionalmente abastecidas de manufacturas importadas. En México una población relativamente densa era abastecida tradicionalmente por el artesanado local, cuya desorganización en beneficio de bienes importados habría sido aún más grave, ya que el sector exportador en expansión tenía una reducida capacidad de absorción de mano de obra.

A semejanza de Chile, México se benefició de una política proteccionista durante la primera mitad del siglo pasado, esto es, antes de que la ideología liberal se impusiese sin restricciones. A diferencia de Chile, sin embargo, el país atravesó un período de gran inestabilidad política y de estancación o retroceso económico. No obstante eso, surge un núcleo de actividad manufacturera cuya existencia será de importancia decisiva en la época que se ha dado en llamar del Porfiriato³, de estabilidad política y de expansión de las actividades exportadoras. En efecto, pese al predominio en ese período de la ideología liberal, el núcleo industrial encontró condiciones para consolidarse y crecer al impulso de la integración del mercado nacional promovida por el gobierno, y al abrigo de la protección natural resultante de la concentración demográfica en el altiplano central.

Disparidades entre los casos de Argentina y de México

México y Argentina, los dos países de América Latina que conocieron un importante grado de industrialización antes del primer conflicto mundial, presentan experiencias históricas totalmente distintas. En el primer caso, la industrialización tiene sus orígenes en la fase anterior a la gran expansión de las exportaciones de la segunda mitad del siglo XIX y se alimenta de un mercado antes abastecido por la artesanía. Mientras que en Argentina la actividad exportadora generaba directamente un importante volumen de poder de compra de la población, en México el flujo de salarios, que tenía origen directo en las exportaciones, era reducido. Pese a todo, la expansión del sector externo creó condiciones para la instalación de una infraestructura que unificaría el mercado nacional en beneficio del núcleo manufacturero preexistente. Alrededor de 1900-1905, el sector industrial ya contribuía,

³Del nombre de Porfirio Díaz, el dictador que dirigió México desde 1876 a 1910. La designación de Porfiriato se encuentra en la obra monumental dirigida por Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México*, cuyo volumen VII, *El Porfiriato. Vida económica*, fue publicado en México en 1965.

en Argentina, con 18 por ciento del producto interno y en México, con 14 por ciento⁴. En ambos casos, el desarrollo económico tuvo en ese período como centro dinámico el sector exportador en expansión, vale decir, era un reflejo de la integración de la economía nacional en el sistema de división internacional del trabajo. Sin embargo, mientras en Argentina la expansión de las exportaciones engendraba un fuerte crecimiento de ese mercado interno, el cual inducía a la industrialización, en México el crecimiento de ese mercado interno era mucho más lento. En Argentina la infraestructura se originó naturalmente en la índole y localización de la actividad exportadora. En México la construcción de una infraestructura surgió en gran parte como reflejo de una política de unificación del país, respuesta a fuerzas centrífugas cuya acción se tornaba más grave por un largo proceso de guerras civiles y por la presencia de un poderoso vecino que profesaba abiertamente una doctrina imperialista. Merece referencia un punto adicional. La primera fase de la industrialización en los países exportadores de materias primas, estaba influenciada por la naturaleza de los productos exportados, por cuanto el procesamiento de éstos, ya fuese para atender a las necesidades del mercado interno o para fines de exportación, constituía una actividad industrial. Así, el procesamiento de productos agropecuarios, para los dos fines indicados, constituyó el núcleo inicial de la industria moderna argentina, y el procesamiento de productos minerales, el de un importante sector de la industria mexicana. Explícase, de esta manera, que en México se haya creado una experiencia metalúrgica que sería de mucha significación en el desarrollo industrial del país, particularmente en la fase siguiente, cuando ocurre la crisis del sector exportador. Por último cabe recordar que, si bien en ambos países prevaleció la ideología liberal, en esa fase de crecimiento impulsado por el sector exportador dinámico, en México la acción estatal no podía ignorar la existencia de un núcleo industrial que venía de época anterior, cuyo desaparecimiento tendría repercusiones sociales sumamente graves, puesto que el sector exportador absorbía una cantidad reducida de mano de obra. Era éste un problema tanto más grave, cuanto que la penetración de formas capitalistas de producción en el sector agrícola venía provocando serios desplazamientos de población. Mientras el desarrollo argentino se

hacía con elevación del nivel de vida del conjunto de la población, en México se producía una creciente marginalización de grupos poblacionales y una agudización de las tensiones sociales que iba a desembocar en el proceso revolucionario que convulsionará al país a partir de 1910. En la fase siguiente del proceso de industrialización, cuando se haga indispensable una acción más amplia de los poderes públicos, el Estado mexicano se presentará con mayor aptitud para actuar en el campo industrial, lo que no sería fácil de explicar sin tener en cuenta la experiencia del período que acabamos de considerar.

⁴Las estadísticas retrospectivas de la producción industrial y de la participación del sector industrial en el PIB de los países latinoamericanos, están reunidas en el trabajo de CEPAL, *El Proceso de Industrialización en América Latina*, Anexo Estadístico (1966).

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION:
SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Argentina	22,8 por ciento
México	14,2 por ciento
Brasil	11,7 por ciento
Chile	7,9 por ciento
Colombia	6,2 por ciento

*Limitaciones intrínsecas a la primera fase
de la industrialización*

El proceso de industrialización que se había iniciado en algunos países latinoamericanos, fue profundamente afectado por la crisis de 1929. No es que la crisis constituya una clara división de aguas entre un período de prosperidad y otro de depresión; en realidad, con respecto a algunos países, ya en la fase anterior se multiplicaban los síntomas de debilitamiento del sector exportador. En Brasil, por ejemplo, las crisis de sobreproducción de café se venían repitiendo desde antes del primer conflicto mundial y la pérdida de la posición privilegiada en el comercio de caucho había ocurrido en el decenio anterior. En Chile, la crisis del salitre, suscitada por la competencia de los nitratos sintéticos, pesaba en la economía del país hacía más de una década. Sin embargo, a excepción de Brasil, en todos los países de mayor expresión económica de la región, en el período 1925-1929, el *quantum* de las exportaciones era entre un cincuenta y un ciento por ciento más elevado que en el primer decenio del siglo. Es con respecto a la naturaleza del proceso de industrialización que la crisis de 1929 constituye un marco de gran significación. Hasta entonces, el desarrollo del sector industrial fue un reflejo de la expansión de las exportaciones; a partir de ese momento, la industrialización será inducida principalmente por las tensiones estructurales provocadas por la declinación o el insuficiente crecimiento del sector exportador. La excepción a esta regla está representada por los países que conocerán una fase de fuerte crecimiento de sus exportaciones en un período posterior, tales como Venezuela, Perú y los de América Central.

En los países en proceso de industrialización, la participación del sector industrial en el PIB se presentaba en 1929 como sigue¹:

¹Los datos básicos relativos a la evolución de la producción industrial y, a la participación del sector industrial y de las importaciones en el PIB que aparecen en este capítulo están tomados de CEPAL, *El Proceso de Industrialización en América Latina*, Anexo Estadístico, opus cit.

Antes de abordar las características de la nueva fase del proceso de industrialización, conviene esclarecer la pregunta siguiente: ¿qué posibilidades presentaba la industrialización latinoamericana dentro del cuadro que prevaleciera antes de 1929? En otras palabras, ¿hasta qué punto la brusca desorganización del comercio mundial frustró un proceso de industrialización en plena marcha ascendente?

Si observamos en sus detalles los datos relativos a Argentina, Brasil y México, constatamos que el proceso de industrialización inducido por la expansión de las exportaciones ya presentaba inequívocos síntomas de agotamiento antes de la crisis de 1929. Así, las modificaciones estructurales de la economía argentina, ya a partir de 1910 eran de escasa importancia. En ese año, la participación de la producción industrial en el PIB alcanzó el 20 por ciento, proporción que se mantendría en 1920; en 1925 alcanzaría a 23,6 por ciento para declinar en 1929 al 22,8 por ciento. Esa inmutabilidad estructural coincidía con un fuerte crecimiento de la economía argentina. En el transcurso de los decenios señalados, el volumen de la producción industrial creció en 120 por ciento, y el *quantum* de las exportaciones aumentó en 140 por ciento. En México, el coeficiente de industrialización (participación de la producción industrial en el PIB) comenzó a descender en la primera década del siglo, antes del período revolucionario. Así, en el lapso 1900-1910 la tasa media de crecimiento anual del PIB fue de 4,2 por ciento, siendo que la de aumento de la producción industrial fue apenas de 3,6 por ciento. En Brasil, donde el proceso de industrialización se hizo con atraso en relación a los otros dos países, el índice de la producción industrial se eleva en 150 por ciento entre 1914 y 1922, pero entre este último año y 1929 se mantiene prácticamente estacionario.

Para captar las limitaciones intrínsecas a esa primera fase de industrialización ocurrida en los países latinoamericanos, es necesario tener en cuenta algunas de sus características. Ella consistía esencialmente en la instalación de un núcleo de industrias de bienes de consumo corriente —tejidos, productos de cuero, alimentos elaborados, confecciones— cuya producción se hacía viable en razón del crecimiento del ingreso

disponible para el consumo, impulsado por la expansión de las exportaciones. Además, el proceso de urbanización, que se daba paralelamente, creaba nuevas exigencias en el sector de la construcción, abriendo el camino a una industria de materiales del ramo, los cuales sustituían en buena parte a productos tradicionales de origen artesanal. Nótese que esas industrias —las de bienes de consumo general y las de materiales de construcción— son de escaso poder germinativo. En el caso de las primeras, su curva de crecimiento era inicialmente rápida, simplemente porque ellas ocupaban el lugar de productos anteriormente importados. Así, la producción textil pasa, en Brasil, de 22 millones de metros en 1882 a 242 millones en 1905 y a 470 millones en 1915². A partir de este último año, sin embargo, su crecimiento será extremadamente débil, por cuanto la sustitución de importaciones agotó sus posibilidades y el sector exportador creció lentamente o se mantuvo estacionario.

La elasticidad de la oferta de mano de obra —aun cuando provenga del extranjero, como en el caso de Argentina— permite que el crecimiento del sector industrial se haga en condiciones de tasa de salario constante, en la misma forma que en el caso de la expansión del sector exportador en una economía en que existe un importante sector de subsistencia. El crecimiento de la producción industrial adopta esencialmente la forma de adición de nuevas unidades de producción, similares a las preexistentes, a través de la importación de equipos. No se trata de la formación de un sistema de producción industrial, mediante una diversificación creciente, sino a través de la adición de unidades similares en ciertos sectores de la actividad industrial. La mano de obra absorbida, beneficiándose de una tasa de salario superior a la media del país, constituye un refuerzo al mercado interno, de la misma manera que el crecimiento del sector exportador al absorber parte del excedente de mano de obra contribuye a la expansión de ese mercado. De este modo, no existen diferencias esenciales entre la expansión industrial de esa primera fase y el crecimiento de la agricultura de exportación. La principal disimilitud radica en que esta última, por depender de una demanda externa, operaba como una variable exógena, mientras que las inversiones en el sector industrial dependían del crecimiento de un mercado creado por la expansión de las exportaciones. En realidad, el sector industrial se comportaba

²Para los datos relacionados con la evolución de la industria textil algodonera brasileña, véase Stanley J. Stine, *The Brazilian Cotton Manufacture Textile Enterprise in an Underdeveloped Area, 1850-1950* (Harvard University Press, 1957).

como un multiplicador de empleo del sector exportador. Para que el sector industrial viniese a superar esa dependencia, sería necesario que él se diversificase suficientemente para autogenerar la demanda; es decir, que se instalasen industrias de equipos y otras, cuyo producto fuese absorbido por el propio sector industrial y otras actividades productivas. Ocurre, sin embargo, que las inversiones de infraestructura y las propias inversiones industriales encontraban facilidades de financiamiento fuera del país, financiamientos que estaban vinculados a la adquisición de equipos y tecnología en centros extranjeros. La dependencia financiera subordinaba la adquisición de equipos a abastecedores extranjeros, reduciendo la actividad industrial al procesamiento de materias primas locales con equipos importados o a la terminación de bienes de consumo importados semielaborados, siempre sobre la base de equipos adquiridos en el exterior. La limitación de la actividad industrial a manufacturas de procesamiento de bienes de consumo, limitaba sobremanera los requerimientos de asimilación de la tecnología moderna. La asistencia mecánica a las industrias existentes se limitaba a la sustitución de piezas, lo que podía ser hecho por agentes ligados a las casas importadoras. Esa aparente ventaja de un primer momento, repercutiría de forma extremadamente negativa en la fase siguiente, pues la instalación de las industrias se hacía sin que se crease una auténtica mentalidad industrial, la cual presupone no tan sólo la formación de administradores sino también de cuadros con un conocimiento cabal de los procesos tecnológicos.

Las modificaciones estructurales inducidas por la crisis del sector exportador

El brusco colapso de la capacidad para importar, la contracción del sector exportador y su baja rentabilidad, la obstrucción de los canales de financiamiento internacional, provocados por la crisis de 1929, modificaron profundamente el proceso evolutivo de las economías latinoamericanas, particularmente de aquellas que habían iniciado la industrialización. La contracción del sector externo dio lugar a dos tipos de reacción, según el grado de diversificación alcanzado por la economía de cada país: a) retorno de factores productivos al sector precapitalista —agricultura de subsistencia y artesanía— en un proceso de atrofia de la economía monetaria; b) expansión del sector industrial ligado al mercado interno, en un esfuerzo de sustitución total o parcial de bienes que anteriormente eran adquiridos en el exterior. El segundo caso configura lo que se convino en llamar

proceso sustitutivo de importaciones, el cual se define como el aumento de la participación de la producción industrial, destinada al mercado interno (E), en el producto bruto (P), en condiciones de declinación de la participación de las importaciones (M) en el producto. En términos de tasas de crecimiento tenemos:

$$1) \quad \frac{dE}{dt} > \frac{dP}{dt} > \frac{dM}{dt}$$

A fin de medir la intensidad de la sustitución de importaciones (SM) se puede atribuir a ésta la siguiente expresión:

$$2) \quad SM = \frac{Mt - 1}{Pt - 1} - \frac{Mt}{Pt}$$

Los coeficientes de importación de los países de industrialización más antigua en América Latina, evolucionaron, a partir de 1929, en la forma que se indica a continuación. La estimación está hecha a partir de series del PIB y de las importaciones, calculadas ambas a precios constantes basados en 1960.

CUADRO 1-XI
EVOLUCION DE LOS COEFICIENTES DE IMPORTACION
EN PAISES SELECCIONADOS

	Argentina	México	Brasil	Chile	Colombia
1929	17,8	14,2	11,3	31,2	18,0
1937	13,0	8,5	6,9	13,8	12,9
1947	11,7	10,6	8,7	12,6	13,8
1957	5,9	8,2	6,1	10,1	8,9

En el decenio que sigue a la crisis, la declinación del coeficiente de importaciones es sustancial en todos los países mencionados, alcanzando proporciones inusitadas en Chile. Este país es el único, de entre todos los incluidos en el cuadro, en el que, en 1937, el PIB aún no recupera en términos absolutos el nivel de 1929. El grado excesivamente elevado de integración en el comercio internacional —para un país exportador de materias primas— y la dependencia de la importación de materias primas agrícolas, hicieron de Chile no solamente el país más afectado por la crisis sino también aquel en que el proceso de sustitución de importaciones enfrentaría mayores obstáculos.

La reducción del coeficiente de importaciones fue posible gracias a un crecimiento más que proporcional del sector industrial, es decir,

a un aumento del coeficiente de industrialización. Damos a continuación la evolución de este último, basada en series del PIB y de la producción industrial calculadas a precios de 1960.

CUADRO 2-XI
EVOLUCION DE LOS COEFICIENTES DE INDUSTRIALIZACION
EN PAISES SELECCIONADOS

	Argentina	México	Brasil	Chile	Colombia
1929	22,8	14,2	11,7	7,9	6,2
1937	25,6	16,7	13,1	11,3	7,5
1947	31,1	19,8	17,3	17,3	11,5
1957	32,4	21,7	23,1	19,7	16,2

Es en Chile donde se observa la elevación más significativa en el transcurso de los años treinta. Aún así, ese ascenso no sería suficiente para explicar la considerable declinación del coeficiente de importaciones observada en ese país, la cual también traduce una sustitución de importaciones en el sector agrícola y una reducción sustancial de las inversiones y reorientación de ellas con miras a reducir su contenido de importaciones. A partir de la fórmula (2) y de los datos anteriormente presentados, podemos medir la intensidad del proceso de sustitución con respecto a diferentes períodos:

CUADRO 3-XI
MAGNITUD DEL PROCESO SUSTITUTIVO
EN PAISES SELECCIONADOS

	1929-37	1937-47	1947-57	1929-1957
Argentina	4,8	1,3	5,8	11,9
México	5,7	- 2,1	2,4	6,0
Brasil	4,4	- 1,8	2,6	5,2
Chile	17,4	1,2	2,5	21,1
Colombia	5,1	- 0,9	4,9	9,1

A excepción del caso chileno, el proceso de sustitución se da con intensidad similar en los otros cuatro países, en el primer período considerado. En el decenio siguiente, que se beneficia por la recuperación en el comercio mundial de materias primas, producida inmediatamente después de la guerra, el proceso de sustitución pierde intensidad o aun retrocede en los países de más bajo coeficiente de importaciones, o sea Brasil y México. En el período que sigue a 1947 el proceso de sustitución recupera su curso, pero con menor inten-

sidad. Argentina, que constituye la excepción a la regla, es exactamente el país en que la industrialización se hace más lentamente en el período considerado. Debido a las circunstancias propias de cada país y a las fases distintas en que se encontraban en el proceso de industrialización, sería equivocado esperar una clara correlación positiva entre las tasas de sustitución y de crecimiento de la producción industrial. No obstante, si se comparan los datos relativos a los dos países con grados de desarrollo más próximos —Brasil y México— constátase un claro paralelismo entre el proceso de sustitución y el de industrialización en los tres decenios referidos.

En el próximo cuadro indicamos los incrementos porcentuales de la producción industrial en los períodos que estamos considerando.

CUADRO 4-XI
INTENSIDAD DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION
EN PAISES SELECCIONADOS

	1929-37	1937-47	1947-57	1929-1957
Argentina	23	73	50	220
México	46	86	98	407
Brasil	42	82	123	475
Chile	16	9	58	100
Colombia	90	110	130	830

Ya hicimos referencia anteriormente a las características particulares del caso chileno. Su condición de país exportador de productos minerales determina que la actividad industrial chilena esté parcialmente integrada con el sector exportador, ya sea en el procesamiento de minerales o en el aprovechamiento de subproductos. El fuerte descenso de esas actividades en los años treinta, nos permite visualizar en el índice global, el proceso de sustitución que efectivamente ocurrió en el sector manufacturero. Así entre 1929 y 1937, la producción de tejidos de algodón aumentó en más de cuatro veces, la de confecciones en más de dos y la de papel en más de tres. Pese a todo, la incomprendibilidad de las importaciones de alimentos y la necesidad de aumentar las importaciones de combustibles y de algunas materias primas como el algodón, en una fase en que la capacidad para importar se reducía a la mitad, explican la lentitud de la industrialización chilena durante los años treinta. Esas dificultades, sin lugar a dudas, contribuyeron a que se tomase conciencia en el país de la necesidad de una acción global del Estado con miras a introducir modificaciones

en la estructura económica y dar mayor profundidad al proceso de industrialización. La creación, en 1939, de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), institución que serviría de modelo, un decenio más tarde, a otros países de América Latina, constituye el punto de partida de la segunda fase de la industrialización chilena. Correspondió a la CORFO elaborar y ejecutar un plan de electrificación para el país, crear las bases de la producción y refinación del petróleo, instalar una moderna usina siderúrgica (Huachipato), desarrollar la producción de azúcar de betarraga, promover la producción de papel, etc. Chile constituye por lo tanto, menos un caso de industrialización basada en la sustitución espontánea de importaciones, que en la acción estatal orientada a superar los obstáculos creados a la economía del país por la desorganización de su sector exportador.

En relación a Colombia cabe señalar que su desarrollo industrial era incipiente en 1929, lo que permitió que las dos fases del proceso de industrialización se superpusiesen de alguna manera. La naturaleza del sector exportador, en el que predomina la producción cafetalera basada en unidades familiares, permitió la formación de un mercado interno que venía induciendo a la instalación de industrias de consumo corriente, ya en los años veinte. La crisis, funcionando como un mecanismo de protección adicional, precipitó ese proceso. La elasticidad de la oferta interna de alimentos, de materias primas agrícolas y también de combustibles, constituyeron factores favorables adicionales. Pese a todo, el coeficiente de industrialización que Colombia presentaba en 1947 ya había sido superado por Argentina, México y Brasil en 1929. Es con relación a estos tres países que el proceso de sustitución de importaciones como factor de estímulo a la industrialización, se manifiesta en su plenitud.

La crisis de 1929, que adoptó inicialmente la forma de una contracción en la capacidad para importar, provocó en esos países depreciaciones cambiarias que pusieron en marcha procesos inflacionarios, conforme indicamos en capítulos anteriores. Uno y otro factor (la devaluación cambiaria y la inflación) actuaron en el sentido de elevar la tasa de rentabilidad del núcleo industrial ligado al mercado interno. Ese proceso pudo observarse con claridad en la industria textil de Brasil. Esa industria, que conociera una gran expansión antes de la primera guerra mundial, continuó aumentando su capacidad productiva en los años veinte. Entre 1915 y 1929 el número de husos aumentó de 1,5 a 2,7 millones y el de telares de 51 a 80 mil, lo que se tradujo en la creación de un margen de capacidad ociosa relativamente gran-

de³. De acuerdo a lo que expusimos en el capítulo anterior, cumplida la primera fase de sustitución de importaciones, la expansión de ese sector pasaba a depender del crecimiento de la demanda global, el cual dependía, en el período que finaliza con la crisis, del comportamiento del sector exportador. Gracias a ese margen de capacidad ociosa y a que la industria no dependía de materias primas importadas sino marginalmente, pudo darse una rápida expansión de la producción en el período siguiente. Así entre 1929 y 1932 la producción textil brasileña aumentó en un tercio y entre 1929 y 1939 en dos tercios. Ese rápido crecimiento se explica porque ciertos sectores del mercado atendidos antes por artículos importados —particularmente artículos de calidad superior— fueron cubiertos por la oferta interna, y también porque la propia expansión industrial, al elevar el nivel de la demanda global, amplió el mercado preexistente. Tenemos aquí las dos caras del proceso de sustitución. Por un lado, la producción interna aumenta su poder competitivo y cubre un segmento mayor del mercado, lo que se posibilita por la mantención de la demanda monetaria, simultáneamente con un aumento de los precios relativos de los productos importados, y por cierto grado de elasticidad de la oferta interna, sin lo cual los costos marginales se elevarían anulando el efecto favorable, para el productor interno, del incremento de los precios de importación. Por otro lado, el desarrollo de la producción industrial, al crear un flujo de ingreso adicional, amplía el mercado interno.

El proceso sustitutivo y la acción del Estado

La sustitución de importaciones solamente se concretó en los países que ya habían pasado por la primera fase de industrialización, esto es, en aquellos que ya poseían un núcleo significativo de industrias de bienes de consumo corriente. De manera general, esas industrias permiten una utilización más intensiva de los equipos y otras instalaciones, mediante la adición de uno o dos turnos suplementarios de trabajo. En esta forma, tórnase posible aumentar la oferta sin inversiones previas en capital fijo, esto es, sin importar equipos adicionales. Junto a esa elasticidad de la oferta, la otra condición esencial para que se realice la sustitución de importaciones, es que ocurra una ex-

³En la segunda mitad del decenio de los veinte los industriales textiles brasileños promueven una gran campaña tendiente a lograr la prohibición de importaciones de equipos, lo que indica claramente la situación de la impasse a que se había llegado al agotarse esa fase en que el crecimiento del sector industrial no engendraba transformaciones estructurales significativas en la economía.

pansión del ingreso monetario capaz de anular el efecto depresivo en el nivel de empleo ocasionado por la contracción de las actividades de exportación. Esta condición adicional fue obtenida más fácilmente en los países de agricultura permanente, como la de café de Brasil, cuya producción pasó a ser adquirida por el Gobierno con financiamiento basado en créditos concedidos por las autoridades monetarias. En aquellos países donde fueron agregadas esas condiciones, se dio una rápida expansión de la producción industrial, creciendo aun más su rentabilidad. Si se tiene en cuenta que el sector exportador estaba en aguda depresión, se comprende que no sólo los recursos financieros disponibles, sino también la capacidad empresarial, hayan sido atraídos por las actividades industriales.

El aumento de la producción manufacturera de bienes de consumo corriente, que se dio al iniciarse el proceso de sustitución, se tradujo en un aumento de la demanda de productos intermedios y de equipos en general. Frente a las limitaciones que presentaba la capacidad para importar, los precios de los insumos industriales tendieron a subir, abriendo nuevas posibilidades a la inversión. En los países en que ya existía una experiencia metalúrgica importante, como México, o donde la acción del Gobierno se hizo sentir con más eficacia en la promoción de industrias básicas, el proceso de sustitución se prolongó y ganó profundidad. Una comparación de las experiencias de Argentina, Brasil y México es ilustrativa en este sentido. En Argentina, durante los años treinta se realizó un esfuerzo considerable para preservar el crédito externo, lo que exigía una cierta política de contención interna. Se trató de sustituir importaciones en el sector agrícola —algodón y otras materias primas del agro— y de orientar la industrialización hacia los bienes de consumo no durables. La preocupación por defender el nivel de la actividad interna en las fases de depresión cíclica, puso en condición de privilegio a las industrias de demanda menos elástica, es decir, las de consumo general. Partíase del principio de que la demanda de los bienes durables de consumo y de los equipos puede ser más fácilmente comprimida para hacer frente a una declinación brusca de la capacidad para importar. En otras palabras, en Argentina prevaleció la preocupación de adaptarse a las condiciones de inestabilidad del mercado mundial de materias primas. La situación de México es distinta en aspectos fundamentales. Contrariamente a lo que sucedía en Argentina, el sector exportador estaba en los años veinte controlado por extranjeros, lo que tendía a hacer más nítida la línea demarcatoria entre los intereses del Estado mexicano y de los grupos exportadores. Ya en los años veinte el Estado mexicano pre-

para una acción amplia en el sector económico con la creación del Banco Central, de la Nacional Financiera, que es un Banco de desarrollo económico, y de la Comisión Federal de Electrificación. La expropiación de la industria petrolera en los años treinta constituye el punto álgido de la crisis entre el Estado mexicano y los poderosos grupos extranjeros que controlaban las actividades de exportación del país. La situación de Brasil puede ser considerada como intermedia entre las dos anteriormente citadas. A diferencia de Argentina, donde los intereses de la economía de exportación refuerzan su posición en el Estado mediante el golpe militar de 1930, en Brasil esas posiciones se debilitan⁴. Sin embargo, se está lejos de la dicotomía que señalamos en el caso mexicano. El gobierno de Vargas, no obstante la derrota de la contrarrevolución inspirada por los grupos tradicionalistas en 1932, lleva adelante una política de compromiso con los grupos cafetaleros, cuya producción será adquirida, aun cuando en gran parte deba ser destruida. Pese a todo, la mayor profundidad de la crisis no permite que en Brasil se alimenten ilusiones con respecto a una restauración del sector exportador en un papel similar al que antes le correspondiera. Así, desde los años treinta el gobierno brasileño se preocupa de unificar el mercado nacional eliminando las barreras que aún sobrevivían entre los estados, crea la Companhia Siderúrgica Nacional, a la que corresponderá la instalación de la usina de Volta Redonda, promueve el entrenamiento de mano de obra industrial en escala nacional, etc.

En el período de postguerra, el proceso de industrialización en los tres países referidos, dependerá mucho más de la acción estatal orientada a concentrar inversiones en sectores básicos, de la recuperación

⁴La crisis de 1929 tuvo amplias repercusiones políticas en la mayoría de los países latinoamericanos, causando en muchos de ellos levantamientos militares y sublevaciones populares. Sin embargo, el significado de esos movimientos políticos no siempre fue el mismo. Así, en Argentina el Poder Ejecutivo estaba, desde la elección de 1916, en manos de la Unión Cívica Radical, partido esencialmente representativo de las clases medias, principalmente urbanas; la crisis de 1929, al crear las condiciones para el levantamiento militar de 1930, abrió el camino a la restauración en el Poder de los grupos conservadores en que se reunían los intereses ligados a las exportaciones, a las especulaciones de tierras y a la actividad pecuaria. En Brasil ocurrió un proceso distinto: la Revolución de 1930, más bien una sublevación popular que un levantamiento militar, permitió que se desplazase del Poder a la oligarquía cafetalera, bajo la presión de grupos periféricos del nordeste y del extremo sur (Vargas era gobernador del estado de Rio Grande do Sul). La menor influencia de las clases medias urbanas hizo que el desplazamiento de la oligarquía se orientase menos hacia la democracia formal, como fuera el caso en Argentina bajo el dominio de la Unión Cívica Radical, y más hacia un *autoritarismo esclarecido*.

ocasional del sector exportador y de la introducción de capitales y tecnología extranjeros, que propiamente de la sustitución de importaciones. Sin embargo, se continuó hablando de sustitución de importaciones debido a que la producción industrial, orientada estrictamente para satisfacer la demanda interna, abastece mercados que antes eran proveídos mediante importaciones, incluso en pequeña escala. En rigor, los nuevos mercados son creados principalmente por la ampliación de la demanda global que trae consigo la industrialización. Tratándose de economías que reproducen formas de consumo propias de otros países, en una primera fase la oferta de cada producto es alimentada por importaciones, aun cuando esa fase tienda a ser cada vez más corta.

En los cuatro países que estamos considerando —Argentina, México, Brasil y Chile— la industrialización inducida por la sustitución de importaciones es, en realidad, un fenómeno de los años treinta y del período de la guerra, esto es, de la fase en que la contracción de la capacidad para importar permitió que se utilizase intensamente un núcleo industrial surgido en la fase anterior. La intensificación de la industrialización en esos países durante la depresión del sector externo, constituye una clara indicación de que ese proceso podría haber ocurrido anteriormente si tales países se hubiesen beneficiado de políticas adecuadas. En otras palabras, la superación de la primera fase de industrialización exigía la instauración de medidas económicas encaminadas a modificar la estructura del núcleo industrial, y el hecho de no haber sido implantadas condujo a los sectores industriales a una situación de relativa depresión. La crisis, al crear condiciones para una utilización intensiva de la capacidad existente y al ampliar la demanda de productos intermedios y equipos, hizo evidente que el proceso de industrialización solamente seguiría adelante si alcanzaba mayor profundidad. La acción estatal, al impulsar la creación de industrias básicas, abriría una tercera fase al proceso latinoamericano de industrialización.

CAPITULO XII
LOS DESEQUILIBRIOS PROVOCADOS
POR LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA
DE IMPORTACIONES: LA INFLACION ESTRUCTURAL

Desarrollo y cambios estructurales

Los países que se especializaron en la exportación de productos primarios, en el cuadro del sistema de división internacional del trabajo surgido en el siglo pasado, crearon estructuras económicas de fuerte vocación inflacionista. Ya observamos que en esos países las crisis cíclicas causaban no sólo una baja en el volumen físico de las exportaciones sino también deterioro de los términos de intercambio, fuga de capitales y obstrucción de las líneas de crédito en el exterior. En esta forma, la reducción de la capacidad para importar era más acentuada y más rápida que la del flujo de ingreso monetario creado por el sector exportador, lo que engendraba una presión sobre la balanza de pagos, que difícilmente podía ser aliviada con movilización de reservas de oro y divisas. Imponíase, en consecuencia, la desvalorización de la moneda, lo cual provocaba expansión del ingreso monetario del sector exportador, elevación receta tributaria proveniente de ese ingreso y alza de precios de los productos importados. La inflación se presentaba, por lo tanto, como un esfuerzo de adaptación del sistema económico a un conjunto de presiones ejercidas desde afuera. Por el hecho de ser impracticable la defensa de la moneda mediante la manipulación de la tasa de interés y la movilización de las reservas de oro y divisas y porque la forma de operar del movimiento de capitales a corto plazo agravaba las crisis de la balanza en cuenta corriente, era natural que prevaleciesen, conforme indicamos, sistemas flexibles de la tasa de cambio. Por otra parte, estos sistemas facilitaban la especulación, aumentando la vulnerabilidad a la inflación.

La industrialización sustitutiva de importaciones abrió un nuevo ciclo de inflación en América Latina, lo que se diferencia de los desequilibrios clásicos regionales engendrados por el esfuerzo de adaptación a las fluctuaciones bruscas del ingreso del sector externo. Ya observamos que uno de los requisitos para que se iniciase el proceso de sustitución, después de la contracción de la capacidad para importar, era la expansión del ingreso monetario. Esta expansión, si

bien era en parte absorbida por el aumento de la producción destinada al mercado interno —no existiendo ese aumento la sustitución no se concretaba—, ponía en marcha una serie de tensiones estructurales que se traducían en un proceso inflacionario. El estudio de esas tensiones constituye uno de los aspectos más interesantes del análisis del desarrollo latinoamericano reciente y su total comprensión solamente avanzó cuando se logró superar el marco teórico tradicional en que eran abordados los problemas de la inflación.

Considerado el problema sólo en sus aspectos más generales, puede ser planteado de la siguiente manera: a todo proceso de desarrollo son inherentes modificaciones de las estructuras económicas, las que adoptan la forma de transformaciones bruscas o graduales en el perfil de la demanda y en la composición de la oferta. En efecto, el estudio del desarrollo no es otra cosa que la identificación y la previsión de esas transformaciones, así como de las interacciones y de las posibles relaciones de causalidad que existen entre las mismas. Todo sucede como si el proceso de desarrollo fuese una cadena de situaciones interdependientes, en la cual ciertas situaciones dependen de las que ocurrieron anteriormente aunque también poseen aptitud germinativa propia capaz de modificar las tendencias que hasta entonces se venían manifestando. Decir que el desarrollo consiste en transformaciones estructurales, es prácticamente una redundancia. Lo importante es poder identificar las modificaciones que condicionan a las demás, los agentes responsables de las decisiones que engendran esas modificaciones y los elementos —situaciones y agentes— que mayor resistencia ofrecen a las mismas. La intensidad con que se efectúa el desarrollo, depende de la eficacia de los centros que toman decisiones estratégicas y de la plasticidad de las propias estructuras. En las economías desarrolladas, los factores cuyas decisiones son capaces de provocar procesos acumulativos y por lo tanto de transformar las estructuras, operan tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda. En realidad existe un sistema de causación circular por el cual tanto el aumento de productividad como la diversificación de la demanda se refuerzan mutuamente. La rapidez con que los agentes responden a las nuevas situaciones deriva de la mayor o menor plasticidad de la estructura económica.

En el modelo clásico de desarrollo de América Latina —integración en el sistema de división internacional del trabajo— el sector dinámico, que era el sector de los primarios, no interactuaba con la demanda interna. Por lo tanto, el sector exportador traía consigo una elevación del ingreso monetario y la diversificación de un segmento

de la demanda, provocando indirectamente crecimiento y diversificación de las importaciones. Los productos de demanda más elástica durante el crecimiento del ingreso eran precisamente los importados, lo que impedía que oferta y demanda interactuasen acumulativamente en el sentido de ampliar cualquier impulso inicial de crecimiento. Por otro lado, el sector exportador, restringido a un pequeño número de productos, no ofrecía muchas posibilidades a la innovación. Así, ni la ampliación de la demanda requería muchas modificaciones en la estructura de la oferta de origen interno, ni el crecimiento del sector exportador demandaba transformaciones de mayor envergadura. En consecuencia, se puede afirmar que se trataba de un modelo de desarrollo que no requería mayor plasticidad de las estructuras, o sea que era compatible con estructuras de escasa aptitud para el cambio. En realidad, el modelo exportador que prevaleció en América Latina, al permitir que el desarrollo se hiciese con un mínimo de modificaciones en las estructuras económicas, creó un clima de resistencia al cambio en el plano social. Las clases dirigentes, no preparadas para ver en los cambios estructurales un ingrediente del desarrollo, contribuyeron a que se formasen las actitudes que, en la fase siguiente, iban a obstaculizar el desarrollo de la región.

Los focos de presiones inflacionarias básicas

Las observaciones que acabamos de hacer adquieren mayor relevancia cuando se tiene en cuenta que la industrialización con descenso del coeficiente de importaciones, o sea, la industrialización sustitutiva de importaciones, constituye una forma de desarrollo que requiere rápidas modificaciones en las estructuras económicas. Las importaciones, que en la fase anterior daban plasticidad a la oferta global, permitiendo que ésta respondiese con prontitud a la evolución del perfil de la demanda, estarán ahora en declinación absoluta o relativa y constituidas, cada vez más, por insumos industriales, es decir, productos de demanda incompresible. En realidad, las importaciones serán ahora el instrumento a utilizar para transformar la estructura productiva ligada al mercado interno. Pásase, así, de una fase en que el desarrollo adoptaba la forma de modificaciones en la composición de la demanda (y en la de las importaciones) a otra en que solamente habrá desarrollo si la estructura de la oferta es rápidamente transformada. Imaginemos una situación concreta. Como respuesta a las tensiones creadas en el sector exportador, intensifícase la producción textil mediante turnos adicionales, para sustituir importaciones. El

nivel del ingreso global se eleva y con él el de la demanda de toda una gama de otros productos de consumo. En algunos casos la oferta interna podrá responder inmediatamente, aun de manera parcial e indirecta, poniendo en marcha procesos sustitutivos. La presión para aumentar las importaciones de productos intermedios y de equipos se hará sentir, reduciendo la capacidad para importar bienes de consumo. Habrá modificaciones significativas en los precios relativos e importantes transferencias de ingreso, reflejos de las tensiones estructurales requeridas para modificar la estructura de la oferta, o mejor, para reaproximar los perfiles de la oferta y de la demanda. El tiempo requerido para que se verifique esa reaproximación refleja en buena medida la plasticidad de las estructuras, teniendo en cuenta el grado de diferenciación alcanzado en la fase anterior por el sistema de producción del país. Las tensiones estructurales y la consecuente inflación fueron condicionadas en cada país por circunstancias locales. No obstante, en todas partes, aunque en diversos grados, se hicieron sentir ciertos factores, lo que permite dar una interpretación global a la inflación que en los países latinoamericanos acompañó a la industrialización sustitutiva de importaciones. Entre esos factores, que deben ser considerados como focos de *presiones inflacionarias* básicas, cabe destacar los siguientes:

a) *Inelasticidad de la oferta de productos agrícolas*

Si bien las estructuras agrícolas latinoamericanas se habían adaptado para responder al crecimiento de la demanda de unos pocos productos de exportación, no se puede decir lo mismo con respecto a la demanda interna. La diferencia, en realidad, es sustancial. En el primer caso se trata de un sistema rígido, casi siempre basado en el monocultivo, cuyo crecimiento se efectúa extensivamente, mediante la absorción de factores antes utilizados en una agricultura de subsistencia de productividad económica inferior, aunque las formas de producción no sean muy distintas. En el caso de la producción para el mercado interno, ésta tendría que ser altamente diversificada y con capacidad para adaptarse a las modificaciones de la demanda. Esa agricultura competía con los excedentes del propio sector de subsistencia, los cuales, en función de factores climáticos, varían de año en año. El simple crecimiento extensivo, en el caso de la producción para el mercado interno, llevaría a precios marginales crecientes, pues tendrían que utilizarse tierras cada vez más distantes de los mercados o de peor calidad. Frente al rápido crecimiento de la población em-

pleada en las zonas urbanas, solamente una agricultura de productividad ascendente podría hacer frente a la expansión de la demanda. Contrariamente a la agricultura tradicional de exportación, cuyo crecimiento podía ser extensivo, la agricultura de mercado interno tendría que abrirse camino elevando su nivel tecnológico; en caso contrario, las zonas urbanas serían sometidas a una escasez relativa de productos agrícolas, cuyos precios tendrían a elevarse. Como en el modelo ricardiano, ese aumento de los precios agrícolas se traduce en un incremento de la renta de los propietarios de la tierra, consolidando el poder de los grupos tradicionalistas y reduciendo la capacidad de adaptación de la estructura de la oferta al nuevo perfil de la demanda.

b) *Infraestructura inadecuada*

Los transportes y otros servicios básicos, construidos en función de unos pocos productos homogéneos de exportación, resultan muchas veces considerablemente inadecuados para los requerimientos de la nueva estructura productiva. Tanto en lo que respecta a la agricultura, cuya expansión cubre nuevas áreas, como en lo que concierne a la industria, que se abastece parcialmente de materias primas nacionales y necesita que sus productos alcancen las distintas áreas del país, se plantean serios problemas derivados de la inadecuada infraestructura existente. Evidentemente, ese problema revestía menor gravedad en unos países que en otros; en todos ellos, sin embargo, se presentaba en grado no despreciable. Lo mismo se puede decir con respecto a la red de almacenes (bodegas) y silos, casi siempre inutilizable en función del mercado interno. La infraestructura financiera también exigía importantes adaptaciones. El financiamiento de productos homogéneos, de tipo estandarizado, con demanda en los grandes centros internacionales, constituye una operación relativamente simple cuando la comparamos con el financiamiento de una producción agrícola altamente diversificada y con precarias condiciones de almacenamiento. Un monto sustancial de las inversiones realizadas por los gobiernos latinoamericanos en los últimos tres decenios se destinó a reacondicionar los sistemas de transporte y otros servicios básicos.

c) *Ausencia de factor humano adecuado disponible a corto plazo*

En la mayor parte de los países, aun siendo abundante la oferta de la mano de obra, no existía fuerza de trabajo adecuada a las actividades industriales. Muchas veces era escasa la propia tradición arte-

sanal, debiendo transferirse la mano de obra directamente de una agricultura de patrón técnico extremadamente bajo a las fábricas. Más importante aún era la ausencia de tradición empresarial. A excepción de los países que se habían beneficiado de la inmigración europea reciente, era escasa la experiencia empresarial en el sector industrial. Según ya observamos, la economía tradicional de exportación no favorecería el desarrollo de la capacidad innovadora. Además de los extranjeros, fueron los elementos nacionales con experiencia en empresas dedicadas a la importación de manufacturas —casi siempre controladas por grupos extranjeros—, quienes formaron el núcleo inicial de empresarios industriales. Ese núcleo, por haberse mantenido aislado de la clase dirigente tradicional y de la clase media profesional, tuvo un lento crecimiento, lo que constituye una de las causas principales de la poca plasticidad de las estructuras.

d) *Estructuras fiscales inadecuadas*

Ya observamos que los ingresos fiscales dependían esencialmente del comercio exterior, particularmente de las importaciones. Al reducirse esa fuente fiscal, se intentó una reorientación hacia el impuesto de consumo, de elevado costo de recaudación. En razón de su estructura regresiva, ese impuesto era muy poco elástico a las elevaciones del nivel del ingreso interno. El impuesto a la renta, que surge en Argentina en los años treinta, tendrá apenas un papel complementario. De manera general las estructuras impositivas son extremadamente regresivas e inelásticas al crecimiento del ingreso, cuando éste ocurre en actividades ligadas al mercado interno. Así, en la fase en que las inversiones públicas debían expandirse, la recaudación del Estado tornóse más cara y más inelástica. Puesto que las posibilidades de financiamiento externo se habían reducido o aun desaparecido y, no existían mercados financieros internos capaces de absorber emisiones públicas, en todas partes los gobiernos pasaron a depender en mayor o menor grado, de anticipos del sistema bancario con redescuento automático, para financiar las inversiones o incluso para cubrir una parte de los gastos corrientes. La modernización de los sistemas fiscales en función de las nuevas responsabilidades asumidas por los gobiernos y del nuevo tipo de economía que estaba surgiendo, se haría lentamente. En esta forma el propio sector público se transformó en factor de rigidez de las estructuras, inclusive en los países donde el Gobierno procuró abrir caminos al desarrollo por otros medios.

e) *Aumento de servicios financieros*

Puesto que las inversiones se están realizando en condiciones de presión sobre la balanza de pagos, o aun de declinación en la capacidad para importar, los precios de los equipos (importados en casi su totalidad) tienden a elevarse en términos relativos. En consecuencia, será necesaria una mayor tasa de ahorro para alcanzar la misma tasa de inversión en términos reales. Los servicios financieros de las empresas tendrán que aumentar, lo que constituye un factor de presión en el sentido de elevación del nivel de precios.

La importancia de los factores indicados varió de país a país y, también, en un mismo país de una época a otra. Sólo en los casos en que hubo el propósito deliberado de intensificar el desarrollo, las tensiones estructurales se manifestaron en su plenitud. Así, en los años treinta, al reducirse la capacidad para importar y expandirse el ingreso monetario, la reorientación de las inversiones hacia el sector industrial se hizo con el mínimo de tensiones en Argentina y con el máximo de ellas en Chile. En el primero de esos países los excedentes de exportación encontraron un mercado alternativo en la expansión del empleo urbano. En Chile no sólo no existían posibilidades de absorber internamente la producción exportable, sino que además la oferta interna de productos agrícolas demostró gran rigidez. Pese a todo, la agricultura argentina, en una fase posterior, también será un foco de tensiones estructurales. Agotada su fase de expansión extensiva —en lo que respecta a la región cerealera y pecuaria— y debiendo competir con los demás sectores productivos en un mercado de mano de obra de oferta relativamente poco elástica, la elevación del nivel técnico y la mayor capitalización de esa agricultura se hicieron indispensables para que las estructuras económicas conservasen la plasticidad que habían conocido en los períodos anteriores. En ausencia de ese desarrollo en profundidad del sector agrícola, la oferta de productos agropecuarios tendió a perder elasticidad, pasando el mercado interno a competir con las exportaciones, con la consecuente agudización del problema fundamental de insuficiente capacidad para importar.

Las tensiones estructurales muchas veces fueron agravadas por las políticas que siguieron los gobiernos. Así, en Brasil, el Poder Público persistió en la política de adquisición de excedentes invendibles de café (los que eran destruidos), incluso en los años de guerra, cuando el fuerte saldo de la balanza comercial y el déficit del presupuesto

público (habiendo entrado en el conflicto, Brasil procedió a una movilización parcial) originaban fuertes presiones inflacionarias. En Argentina, a fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta, el Gobierno al otorgar notorios privilegios a las inversiones industriales, redujo la rentabilidad del sector agrícola, cuya rigidez ya se manifestaba como el principal foco de tensiones estructurales. De manera general, los gobiernos, al pretender intensificar las inversiones agravaban las tensiones inflacionarias. El propósito de alcanzar una tasa de crecimiento que permitiese absorber el incremento de la población en edad de trabajar y satisfacer las expectativas de los grupos que ya tenían acceso a patrones modernos de vida, adoptaba la forma de una difícil carrera de obstáculos, para la cual los grupos dirigentes y los aparatos administrativos no estaban preparados. Mientras mayor era la velocidad que se pretendía alcanzar, más difícil pasaban a ser —*ceteris paribus*— los obstáculos.

Factores circunstanciales y mecanismos de propagación

En el análisis estructuralista de la inflación la atención se centraliza inicialmente en los focos desde donde se irradian las llamadas *presiones inflacionistas básicas*, que son los puntos de la estructura económica que más resistencia ofrecen a las transformaciones requeridas por el desarrollo¹. Junto a esas presiones básicas actúan otros factores que tanto pueden ser *circunstanciales* como engendrados por el propio proceso inflacionario. Los factores circunstanciales son muchas veces

¹Sobre la teoría estructuralista de la inflación, los trabajos básicos son: Juan Noyola Vásquez, «El Desarrollo Económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos», *Investigación Económica*, XVI, Nº 4, México, 1956; CEPAL, *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano, el caso de México*, 1957; Celso Furtado, «The external Desequilibrium in the Underdeveloped Economies», *The Indian Journal of Economics*, abril de 1958; Osvaldo Sunkel, «La inflación chilena —un enfoque heterodoxo», *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre 1958; Aníbal Pinto, «Estabilidad y Desarrollo», *El Trimestre Económico*, enero-marzo 1960; Julio Oliveira, «La Teoría no monetaria de la inflación», *El Trimestre Económico*, enero-marzo 1960; Raúl Prebisch, «El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria», *Boletín Económico de América Latina*, marzo 1961; Dudley Seers, «Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia latinoamericana», *Boletín Económico de América Latina*, febrero 1962. Para una apreciación de conjunto, véase Rosa Olivia Villa Martínez, *Inflación y desarrollo: el enfoque estructuralista*, tesis de licenciatura en la Universidad Nacional Autónoma de México, 1966; y Werner Baer, «The inflation controversy in Latin America: a survey», *Latin American Research Review*, vol. II, Nº 2, 1967.

el punto de partida de una nueva onda inflacionaria. Ellos pueden ser tanto de naturaleza económica —elevación o caída brusca de los precios de exportación— como no económica: pérdida de una cosecha de café en razón de una helada, contracción de la oferta de alimentos resultante de una sequía, acciones del Gobierno del tipo de los casos referidos. En realidad, el proceso inflacionario tiene siempre como punto de partida la acción de algún agente, cuya actuación frustra lo que se podría llamar las expectativas convencionales. Así, la elevación de los precios de exportación, al aumentar los ingresos públicos, puede inducir al Gobierno a lanzar un plan de obras modificando las condiciones del mercado de trabajo, aumentando el empleo urbano, haciendo crecer la demanda de excedentes agrícolas, modificando bruscamente el perfil de las importaciones, etc. De esa manera, muchas expectativas se verán frustradas, originando resistencias a las modificaciones requeridas en la asignación de los recursos. Una vez puesto en marcha, el proceso inflacionario tiende a crear situaciones que retroactúan sobre el impulso inicial, aumentando su virulencia. Así, la elevación de los costos monetarios, provocada por la inflación, trasciende en el sector exportador reduciendo su capacidad competitiva en el exterior. La consecuencia podrá ser tanto una reducción de las exportaciones —lo que repercutirá en la capacidad para importar y agravará la inflación— como una devaluación cambiaria, que elevará el nivel de precios de los insumos industriales importados, hecho que tampoco dejará de agravar la inflación. Otro ejemplo de factor derivado que gana autonomía como multiplicador de la presión inflacionaria, es el comportamiento de los servicios públicos: la baja de las tarifas puede reducir tanto las inversiones en los mismos, aumentando la rigidez estructural del sistema económico como un todo, como puede exigir subsidios públicos, incrementando la virulencia de uno de los focos de presión inflacionaria básica.

Los puntos de mayor rigidez de la estructura económica actúan como una barrera sobre la cual se acumula energía potencial en función de un volumen de agua cuyo nivel está en ascenso. En ciertas circunstancias, esa energía puede ser neutralizada y el sistema económico puede seguir operando como si ella no existiese; lo más probable, sin embargo, es que esa presión se irradie afectando a otros puntos de la estructura económica, dependiendo el curso que tome de los *mecanismos de propagación* que utilice. Así, la formación de un déficit en el sector público exigirá un financiamiento, el cual podrá tener un poder mayor o menor de propagación del potencial

inflacionario que él encierra. El alza de los precios agrícolas se refleja en la baja de los salarios reales en los sectores urbanos o en la elevación de los costos de sectores industriales que dependen de insumos agrícolas. La rapidez con que se propaga la presión inflacionaria, refleja la aptitud de los distintos grupos sociales para defender su participación en el ingreso social y la eficiencia con que los sectores público y privado defienden sus respectivas posiciones en el proceso de captación de los recursos disponibles.

Los *centros de comando* capaces de interferir en la propagación de las presiones inflacionarias son principalmente aquellos que interfieren en la política de crédito, en la política de cambio, en la política de salarios y en la forma de financiamiento del déficit del sector público. En otras palabras, la presión inflacionaria tiende a propagarse por los distintos canales de los flujos monetarios, de ahí que se diga que esos canales constituyen su mecanismo de propagación. Puesto que esos canales ofrecen una cierta resistencia, la presión inflacionaria puede ser parcialmente absorbida. Así, el sistema de crédito no es totalmente elástico, los salarios reales pueden declinar lentamente, el déficit de la balanza de pagos puede ser refinanciado en el exterior, etc. Si la presión continúa durante un tiempo prolongado o se acentúa bruscamente, los canales ofrecerán una resistencia decreciente, pudiendo incluso operar como mecanismos de propagación automática.

La dificultad para comprender la verdadera naturaleza de los procesos inflacionarios, que en América Latina acompañaron a las políticas de desarrollo en la fase de pérdida de dinamismo del sector exportador, resultaba del hecho de concentrar toda la atención en los mecanismos de propagación. De ahí que prevaleciese el punto de vista de que la inflación reflejaba un mal funcionamiento de los flujos monetarios. Así, la tolerancia excesiva del sistema bancario para con el sector privado o el abuso de los déficit presupuestarios llevarían a un exceso de la demanda sobre la oferta, diagnosticándose una *inflación de demanda*; otras veces la complacencia de los poderes públicos abría la puerta a una elevación excesiva de los salarios y constatabase una *inflación de costos*. No cabe duda que estas dos situaciones ocurrieron repetidas veces en muchos países latinoamericanos, en el transcurso de los tres últimos decenios, particularmente en la postguerra. No obstante, esas situaciones casi siempre eran *respuestas* a presiones más profundas, o mejor, reflejaban un esfuerzo de adaptación en el cuadro de un proceso más complejo, cuyos ingredientes

principales eran las inflexibilidades estructurales y el propósito de proseguir con una política de desarrollo.

Algunos casos significativos

México, entre los países de industrialización más avanzada de América Latina, constituye el único caso en que las presiones inflacionarias fueron totalmente controladas. A partir de 1954, cuando fue desvalorizado por última vez el peso mexicano, el nivel de precios en el país ha sido relativamente estable, su incremento no se ha apartado sensiblemente del que se observa en Estados Unidos. Para explicar esa situación singular es necesario tener en cuenta, en primer lugar, el sistema político monopartidario, que asegura una estricta continuidad en el control del Poder Ejecutivo y reduce a funciones subalternas el Poder Legislativo². Como el sistema sindical está integrado en el partido del Gobierno, se excluye la posibilidad de emulación entre los que administran la política salarial y los intérpretes de las organizaciones sindicales. Por otra parte, la posibilidad de que el sector exportador ejerza una fuerte presión sobre el Gobierno para resarcirse de una baja de precios en los mercados externos, está prácticamente excluida. En esta forma, los mecanismos de propagación están sometidos a control, lo que explica que la distribución del ingreso se modifique sin que sea afectado el nivel de precios. La debilidad de determinados grupos sociales crea condiciones para cierto tipo de adaptación estructural, a tal punto que el crecimiento del producto interno, en ciertos períodos, ha sido acompañado de baja de los salarios medios reales de esos grupos. Sin embargo, esas consideraciones no serían suficientes para explicar la experiencia mexicana. Otro aspecto importante de la misma, debe buscarse en el aumento considerable de la elasticidad de la estructura económica del país, resultante de las transformaciones sociales ocasionadas por la Revolución, y de la coherencia con que todos los gobiernos han mirado la industrialización del país en las últimas tres décadas. El control de la industria del petróleo no solamente creó una fuente importante de recursos para inversión, sino que permitió también llevar adelante una política de bajos precios de combustibles, con favorable repercusión en los costos industriales. Por último, la modernización del sector agrícola, con la gran irrigación en el norte y la elevación del nivel técnico en la meseta

²Un análisis de la estructura de poder vigente en México encuéntrase en Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, 1965.

central, eliminó uno de los focos de presión inflacionaria de más difícil tratamiento. Cabría agregar el desahogo que trajo a la capacidad para importar, la expansión del turismo ocurrida en los últimos dos decenios. De este modo una mayor flexibilidad estructural y un control más rígido de los mecanismos de propagación, crearon condiciones para que fuese lograda la estabilidad a que hicimos referencia.

La situación, tanto en Chile como en Argentina, es, bajo muchos aspectos, diametralmente opuesta a la de México. El sistema de poder refleja un compromiso entre grupos fuertemente estructurados, razón por la cual los mecanismos de propagación no están en condiciones de ofrecer ninguna resistencia a las presiones inflacionarias. En Argentina la insuficiencia crónica de la capacidad para importar, la ineptitud que demostró el sector agropecuario para modernizarse, la debilidad intrínseca del Estado frente a prolongadas tensiones sociales y la falta de una política de industrialización a largo plazo —todo eso en un país que se modernizó precozmente y donde las expectativas de la población están en permanente ascenso— alimentan uno de los más complejos procesos inflacionarios de que se tenga noticia.

El comportamiento de la inflación brasileña también presenta particularidades que merecen alusión. En la década que siguió a la última gran guerra, la inflación desempeñó un importante papel en la aceleración del desarrollo del país. La fuerte elevación de los precios del café a partir de 1949, y de los demás productos de exportación a partir del conflicto coreano, tradújose en los conocidos efectos favorables sobre el nivel de ingreso tanto del sector privado como del público. Sin embargo, frente a las inflexibilidades estructurales en el sector agrícola, en la infraestructura, en el mercado de mano de obra calificada, etc., el proceso inflacionario, proveniente del período de la guerra, tendió a agravarse. Para evitar una mayor propagación de los impulsos inflacionarios y también para defender los precios del café en los mercados internacionales, el Gobierno mantuvo estable la tasa de cambio. En la medida en que se fue elevando el nivel interno de precios, ocurrió una fuerte transferencia de ingresos desde el sector exportador (principalmente el cafetalero) hacia el importador. En esta forma, los equipos importados sufrieron un sensible descenso de precios relativos, lo que aumentó sobremanera la rentabilidad en el sector industrial. Trátase, así, de una transferencia de ingreso dentro del sector privado en beneficio de los grupos más dinámicos, lo que dio lugar al extraordinario crecimiento industrial de los años cincuenta. Se restringió la ola de nuevas inversiones en el sector cafetalero ya afectado por excedentes estructurales y la diversificación del sector indus-

trial se intensificó. A partir de 1954³, cuando se introdujo el sistema de licitación cambiaria, parte sustancial del incremento de ingreso del sector exportador, que venía siendo absorbida por el sector industrial, pasó a manos del propio Gobierno, lo que permitió reducir el potencial inflacionario que se creara en el sector público, principal responsable de las inversiones infraestructurales.

En el transcurso del decenio actual, la inflación brasileña tendió a asemejarse cada vez más al modelo argentino-chileno, el que, por otra parte, se reprodujo con características agudas en Uruguay. Los mecanismos de propagación actúan con prontitud creciente y los focos secundarios —creados por la propia inflación— pasan a actuar con autonomía creciente. Los bancos, que se benefician de los efectos de las leyes de usura sobre los ahorradores pequeños y medios y del dinero barato del redescuento, tienden a ocupar posiciones privilegiadas. Las empresas reducen tanto como es posible la liquidez propia y pasan a depender totalmente del sistema bancario para el capital de trabajo. En consecuencia, el sistema económico se torna extremadamente sensible a toda modificación en la política de crédito. Cualquier tentativa de control de la inflación mediante reducción del crédito, se traduce en la paralización de las empresas financieramente más débiles, sin afectar a aquellas que están ligadas a bancos o están en condiciones de buscar recursos en el extranjero a corto plazo. La contracción del crédito puede, así, paralizar ciertas empresas —que no son necesariamente las menos eficientes— y aumentar los costos monetarios de otras, debido a la elevación de los servicios financieros. De ahí que las políticas antinflacionarias inspiradas por el Fondo Monetario Internacional, seguidas en Chile a fines de los años cincuenta, y en Argentina y Brasil en el decenio actual, hayan provocado retracciones de la actividad económica sin lograr, pese a todo, una razonable estabilidad en el nivel de precios.

A partir de cierto momento, conforme veremos con detalle en otro capítulo, las inflexibilidades estructurales comenzarán a actuar no sólo como focos de presión inflacionaria, sino como freno al desarrollo. En esta fase, todo esfuerzo de desarrollo tiende a traducirse en agudas presiones inflacionarias, las cuales solamente pueden ser ab-

³La reforma cambiaria introducida por el Ministro Osvaldo Aranha en 1954, distribuyó las mercancías de la lista de importaciones en cinco categorías de acuerdo a su grado de *esencialidad*. Como para el grupo de mercancías consideradas menos esenciales se reservaba una pequeña cantidad de divisas, la cotización de éstas en el remate subía considerablemente revirtiendo el beneficio hacia las arcas fiscales.

CUADRO 1-XII
INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (COSTO DE VIDA)
EN PAISES SELECCIONADOS
(incrementos anuales en porcentajes)

	Argentina ^a	Brasil ^b	Bolivia ^c	Colombia ^d	Chile ^e	México ^f	Perú ^g	Uruguay ^h	Venezuela ⁱ
1956	+ 13,4	+ 21,1	+ 178,8	+ 5,1	+ 56,0	+ 5,0	+ 5,5	+ 6,7	+ 0,9
1957	+ 24,8	+ 15,9	+ 115,6	+ 15,0	+ 33,1	+ 5,8	+ 7,4	+ 14,7	+ 2,2
1958	+ 31,5	+ 14,7	+ 2,7	+ 13,1	+ 20,0	+ 11,4	+ 7,9	+ 17,5	+ 4,8
1959	+ 113,7	+ 39,2	+ 20,5	+ 8,5	+ 38,6	+ 2,5	+ 12,7	+ 39,5	+ 5,2
1960	+ 27,3	+ 29,4	+ 11,2	+ 6,1	+ 11,6	+ 5,0	+ 8,6	+ 38,8	+ 2,6
1961	+ 13,5	+ 33,3	+ 7,7	+ 7,8	+ 7,7	+ 1,7	+ 4,5	+ 22,5	+ 1,9
1962	+ 28,1	+ 48,8	+ 6,0	+ 5,6	+ 13,9	+ 1,0	+ 6,6	+ 10,9	+ 0,5
1963	+ 24,3	+ 72,4	— 0,7	+ 24,5	+ 44,2	+ 0,6	+ 6,4	+ 20,6	+ 0,3
1964	+ 22,1	+ 93,0	+ 10,1	+ 15,7	+ 46,0	+ 2,3	+ 10,5	+ 43,2	+ 1,1
1965	+ 28,6	+ 65,8	+ 2,6	+ 5,5	+ 28,8	+ 3,6	+ 17,0	+ 56,5	+ 2,1
1966	+ 31,9	+ 41,3	+ 7,2	+ 20,4	+ 22,9	+ 4,2	+ 9,4	+ 73,5	+ 0,2
1967	+ 29,2	+ 30,7	—	+ 8,9	+ 18,1	+ 3,0	—	—	+ 0,9

^aCapital Federal.

^bEstado de Guanábara.

^cCiudad de La Paz.

^dÍndice nacional referente al consumidor medio.

^eCiudad de Santiago.

Fuente: Boletín Estadístico, Instituto Interamericano de Estadística.

^fClase obrera en la ciudad de México.

^gClase obrera en Lima y Callao.

^hClase obrera en Montevideo.

ⁱCiudad de Caracas.

sorbidas mediante políticas orientadas directamente a modificar las estructuras. En síntesis, el problema de control de la inflación tendió a integrarse en la política de desarrollo, por cuanto la consecución de la estabilidad pasó a ser impracticable fuera del marco de un esfuerzo concertado y orientado a la transformación de las estructuras.

Crecimiento y estagnación en el período reciente

CAPITULO XIII
EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS
MACROECONOMICAS

Diversidad en la forma de comportamiento

Un análisis comparativo de las tendencias generales del desarrollo en el período reciente, pone en evidencia la diversidad de etapas en que se encuentran los países latinoamericanos, al mismo tiempo que permite identificar las líneas generales de un modelo representativo de la economía regional en el momento actual. Para los fines de ese análisis utilizaremos los datos del período que se inicia en 1950, concernientes a los países de mayor importancia económica relativa de la región¹: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Todos esos países conocen en el período indicado importantes modificaciones estructurales en sus economías, conforme se desprende de la observación de los datos reunidos en el Cuadro 1-xiii. La participación del sector agrícola en el PIB disminuye en todas partes. Entre 1950 y 1965, esa participación declina en Argentina de 18,7 a 16,2 por ciento; en México de 22,5 a 15,7; en Colombia de 39,8 a 32,2 y en Perú de 27,4 a 22,5. Las modificaciones estructurales no siguen siempre las mismas líneas. Así, en Brasil, no obstante el fuerte aumento relativo del sector manufacturero, el sector agrícola mantiene una elevada participación en el PIB, lo que se debe al lento crecimiento del sector terciario. En México la expansión relativa del sector manufacturero fue menor que en Brasil, pero las modificaciones estructurales fueron mayores, lo que refleja un mayor dinamismo logrado por el sector terciario, gracias a la expansión del turismo, y un aumento mucho más significativo de la productividad en el sector agrícola. En

¹Cuba, cuya población es de magnitud similar a la de Chile y a la de Venezuela y que, en 1960, ocupaba el cuarto lugar entre los países de más alto ingreso *per capita* de la región (después de Argentina, Uruguay y Venezuela), figura en el grupo de países de mayor importancia económica relativa de América Latina. Ocurre sin embargo que la escasez de datos concernientes a ese país, especialmente de datos que puedan ser comparados con los referentes a los siete países mencionados, imposibilita el tratamiento de la economía cubana en un cuadro de conjunto de la economía regional, en el último decenio. Por esta razón, los datos relativos a América Latina, cuando no se indique lo contrario, excluyen a Cuba. La economía de este país será objeto de un análisis de conjunto, separado, en el capítulo xxiv.

Colombia y en Perú, el crecimiento del sector manufacturero corrió paralelo con una declinación relativa del sector agrícola, mientras que en Chile y Venezuela, países parcialmente dependientes de la importación de alimentos, la participación del sector agrícola se mantuvo estable o se redujo más lentamente.

El decenio de los años cincuenta constituye un período de crecimiento relativamente rápido en la región. A excepción de Argentina y Chile, todos los otros países mencionados presentan tasas relativamente elevadas de incremento del PIB. El Cuadro 2-xiii reúne los índices de evolución del PIB y de sus principales sectores. La consideración conjunta de los datos de los cuadros 2 y 3, permite identificar tres tipos de comportamiento.

a) Países cuyos coeficientes de importación se encuentran en ascenso y por lo tanto presentan flexibilidad estructural, como resultado de la apertura hacia el exterior. Tales países conjugan el modelo latinoamericano clásico de desarrollo «hacia afuera» con un proceso de sustitución de importaciones, en parte provocado por la acción gubernamental y en parte resultante de la iniciativa de consorcios internacionales que procuran así anticiparse en la defensa de sus posiciones en los mercados locales. Es el caso del Perú en todo el decenio de los cincuenta y de Venezuela en la segunda parte de la misma década.

b) Países en los que el coeficiente de importación está en declinación, pero donde el impulso de la industrialización es suficientemente fuerte como para provocar modificaciones estructurales y sustentar el desarrollo. Es el caso de Brasil y de México, cuya industrialización continúa como si el impulso resultante de las tensiones estructurales, surgidas en los años treinta, no hubiese perdido aún su eficacia. Colombia se encuentra en posición intermedia entre este grupo y el anterior. Su coeficiente de importaciones comienza a declinar lo que provoca una intensificación de la industrialización, la cual no es sólo «espontánea», sino también estimulada por la acción gubernamental.

c) Países que ya pasaron por una fuerte declinación del coeficiente de importaciones y que avanzaron bastante en la industrialización, pero en los cuales esta última perdió vigor. Están en este caso Argentina y Chile. La tasa media de crecimiento anual del sector industrial en el decenio de los cincuenta, es de 3,8 por ciento en Argentina y de 4,3 en Chile, contra 9,9 de Venezuela, 9,2 de Brasil, 7,4 de México, 7,0 de Perú y de 6,5 de Colombia.

En los años sesenta el cuadro general se modifica. Los datos relativos a su primera mitad, cuyas principales tendencias predominan hasta el presente, revelan una contracción generalizada en las tasas de crecimiento del PIB. De entre los países del primer grupo, Venezuela sufre una declinación del coeficiente de importaciones mientras que en Perú éste continúa elevándose. El crecimiento del sector industrial se mantiene intenso en los dos países, acelerándose con respecto a la segunda mitad de los años cincuenta. La tasa de incremento del PIB descende en Venezuela y aumenta en Perú. En Colombia el coeficiente de importaciones baja ligeramente sin que el proceso de industrialización sea afectado de modo sensible. En esos tres países la sustitución de importaciones continúa actualmente a un ritmo intenso, siendo de esperar que el proceso se debilite antes de finalizar el decenio actual.

En cuanto a los países del grupo b), se señala una declinación significativa del proceso de industrialización en Brasil, país en que el coeficiente de importaciones continúa contrayéndose. En México la industrialización prosigue a ritmo acelerado y la tasa de crecimiento del PIB se mantiene elevada. Si observamos más en detalle los datos, vemos que el coeficiente de importación de Brasil bajó de 9,9 a 5,1 por ciento entre 1960 y 1965, mientras que en México se mantuvo prácticamente estable, pasando de 11,8 a 11,7 por ciento.

En el grupo c) se observan modificaciones significativas en los años sesenta. En primer lugar, se señala un fuerte esfuerzo de recuperación de la capacidad para importar. En Argentina el índice del coeficiente de importación (véase Cuadro 3-XII) pasa de 88 a 111 y en Chile de 101 a 138. La mayor flexibilidad traída por la recuperación de la capacidad para importar permite retomar el proceso de industrialización, lo que, sin embargo, no es suficiente para elevar la tasa de crecimiento del PIB. Cuando observamos la columna C del Cuadro 3-XII, constatamos que la productividad de las inversiones declinó en esos dos países, lo que puede derivar tanto de una pérdida en los términos de intercambio, la cual habría acompañado el mayor esfuerzo de exportación, como de una baja en la relación producto-capital

en el sector industrial, provocada por dimensiones insuficientes del mercado interno, errores en la programación industrial y causas similares.

Considerando el conjunto del período, pueden hacerse algunas observaciones de orden general. En primer lugar, cabe señalar la modificación del comportamiento del sector externo. Las exportaciones solamente están en expansión allí donde existe una política deliberada en tal sentido. Las formas tradicionales del crecimiento extensivo del sector exportador, en respuesta a una demanda externa en expansión, fueron sustituidas por otras cuya base es la conciencia de que la insuficiencia en la capacidad para importar constituye serio obstáculo al desarrollo. Así, en Chile la recuperación del crecimiento de las exportaciones resulta de una política deliberada, orientada a elevar la participación del país en el mercado mundial del cobre. De esa manera, el inusitado incremento de la pesca para exportación en Perú, constituye mucho más el fruto de un conjunto de medidas deliberadas tomadas en el país, que la simple respuesta a un mercado externo en expansión. En Argentina fue realizado un esfuerzo considerable a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, para reducir los precios relativos de los insumos agrícolas y reorientar así recursos hacia el sector exportador. En esa forma, las exportaciones, antes factor de inducción del desarrollo, tienden a transformarse hoy, de modo general, en freno a ese desarrollo, en razón de su insuficiente dinamismo.

En segundo lugar, obsérvase que la industrialización que llamamos de primera fase —directamente inducida por el crecimiento del sector exportador— tiende a realizarse simultáneamente con la industrialización «sustitutiva de importaciones», esto es, con la industrialización engendrada por insuficiencia de la capacidad para importar. Los países que presentaban un bajo nivel de industrialización en 1950 —coeficiente inferior a 15 por ciento— procuraron intensificar el proceso independientemente del comportamiento del sector exportador. Venezuela, en la primera mitad de los años cincuenta, constituye el último ejemplo de país latinoamericano en que el PIB crece fuertemente sin que aumente la participación del sector industrial en el mismo. En realidad, el sector industrial estaba en expansión también en ese país, pero eran tan fuertes las inversiones en el sector petrolero, cuyos insumos en esa época eran totalmente importados, que la estructura del sistema productivo se mantuvo sin alteraciones perceptibles. En Perú, país en que el coeficiente de importaciones se eleva durante todo el período, pasando de 13 a 27 por ciento entre 1950 y 1965,

no solamente el crecimiento del sector industrial es continuo sino que también lo es la transformación estructural, conforme lo indica el alza experimentada por el coeficiente de industrialización (véase Cuadro 1-XIII).

Anticipación y pérdida de eficacia del proceso sustitutivo

Comparando las experiencias de Colombia, Perú y Venezuela con las del grupo de países cuya industrialización tuvo comienzo en fase anterior —Argentina, México, Brasil y Chile— se constata una aceleración del proceso de industrialización. Esto parecería confirmar la observación que hicimos anteriormente con respecto al segundo grupo de países, relativa a que la industrialización del período de crisis del sector externo correspondía a posibilidades existentes y no explotadas en fase anterior. La percepción más clara del problema en los años cincuenta, permitiría que los países del primer grupo citado —los cinco países centroamericanos en su esfuerzo de integración repetirán la misma experiencia— *anticipasen* su proceso de industrialización, no sólo empuñándose en adecuadas medidas proteccionistas, sino también orientando las inversiones infraestructurales de modo de favorecer la industrialización e incluso creando incentivos directos a esta última. Es significativo, por ejemplo, que en los tres países, Colombia, Perú y Venezuela, haya habido iniciativas gubernamentales orientadas a la instalación de industrias básicas, inclusive siderúrgicas, ya por la mitad de los años cincuenta, aun cuando esa industrialización se haría con una participación mucho más amplia de grupos internacionales y se orientaría hacia una integración con el sector importador, cuyas fluctuaciones tienden a afectar seriamente el nivel de la actividad interna. Todo sucede como si la industrialización se orientase menos en el sentido de crear un sistema de producción integrado, que en el de prolongar el sector importador. La experiencia de los años sesenta puso en evidencia que será difícil conciliar, en esos países, el proceso de industrialización con una reducción del coeficiente de importaciones por debajo de niveles relativamente elevados. Por otro lado, el coeficiente de industrialización tiende a estabilizarse a un nivel proporcionalmente bajo. La compresión del coeficiente de importaciones por debajo del 15 por ciento, parece crear serios obstáculos al desarrollo y esa situación se viene alcanzando antes que la participación del sector manufacturero en el PIB llegue al 20 por ciento. De entre los países de industrialización más antigua, Argentina, México y Brasil lograron continuar el proceso con un coeficiente de importaciones que se apro-

ximaba al 10 por ciento. Con todo, la experiencia chilena ya puso de manifiesto las dificultades de proseguir el desarrollo con un coeficiente de importaciones por debajo del 15 por ciento, lo que parece indicar que la dimensión global del mercado también actúa como factor restrictivo. Así, si se tienen en cuenta el control extranjero de las inversiones industriales, lo que parece implicar un elevado contenido de insumos importados, y las dimensiones de los mercados nacionales respectivos, se deduce que la industrialización sustitutiva de importaciones posee una eficacia relativamente menor, como factor de transformación de las estructuras en los países en que ella sólo se implantó a partir de los años cincuenta.

CUADRO 1-XIII
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL PIB
EN PAISES SELECCIONADOS
(A costo de factores a los precios de 1960)

	Agricultura	Industria mínica	Manufac- tura	Construc- ción	Servicios básicos	Otros servicios	Total
Argentina							
1950	18,7	0,7	28,9	4,9	9,4	37,4	100
1955	19,6	0,8	29,9	3,9	9,5	36,3	100
1960	16,9	1,4	31,4	4,1	9,4	37,8	100
1965	16,2	1,7	32,2	4,1	9,8	36,0	100
Brasil							
1950	31,3	0,3	16,5	1,1	7,1	43,7	100
1955	31,0	0,3	18,9	1,1	7,6	41,2	100
1960	28,3	0,5	23,4	1,2	8,6	38,0	100
1965	31,0	0,6	23,4	1,1	9,3	34,6	100
México							
1950	22,5	5,7	20,6	3,1	5,8	42,3	100
1955	20,2	4,4	21,0	4,6	6,3	43,5	100
1960	17,4	4,3	23,0	5,0	6,1	44,2	100
1965	15,7	3,9	24,8	5,0	6,1	47,5	100
Chile							
1950	12,5	7,2	16,7	2,3	7,9	53,4	100
1955	12,8	6,9	18,8	3,1	8,7	49,7	100
1960	12,2	7,0	18,7	2,8	8,1	51,1	100
1965	10,9	6,8	19,9	2,7	8,7	51,0	100

EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS MACROECONOMICAS

	Agricultura	Industria minera	Manufac- tura	Construc- ción	Servicios básicos	Otros servicios	Total
Colombia							
1950	39,8	3,6	14,2	3,2	5,9	34,3	100
1955	35,2	3,5	15,4	4,5	7,6	33,8	100
1960	34,6	4,0	17,0	3,7	7,3	33,4	100
1965	32,2	4,0	17,3	3,4	7,7	35,4	100
Perú							
1950	27,4	5,4	14,6	3,5	4,7	44,4	100
1955	23,8	6,4	16,6	4,5	5,5	43,2	100
1960	22,9	9,0	17,7	3,2	5,5	41,7	100
1965	22,5	7,6	18,7	4,5	5,5	41,2	100
Venezuela							
1950	8,5	26,1	9,6	4,6	6,3	44,9	100
1955	7,3	27,0	9,4	5,0	6,0	45,3	100
1960	7,2	27,3	10,7	3,9	5,2	45,7	100
1965	7,7	25,2	12,9	4,4	5,9	43,9	100

Fuente: Datos básicos de CEPAL, *Estudios Económicos de América Latina*, 1963, 1965 y 1967.

CUADRO 2-XIII

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB EN LA POSTGUERRA
EN PAISES SELECCIONADOS
(Medias anuales en porcentaje)

	Argentina	Brasil	México	Chile	Colombia	Perú	Venezuela
Agricultura							
1950-55	4,1	5,0	5,8	3,5	2,7	2,2	5,9
1955-60	— 0,4	3,7	3,0	2,3	3,5	3,8	6,1
1960-65	2,1	6,9	3,9	3,1	3,0	5,9	6,6
Industria minera							
1950-55	7,8	6,6	4,7	— 2,9	4,3	8,8	8,7
1955-60	14,3	11,9	6,1	3,5	6,8	11,9	6,6
1960-65	7,8	11,1	4,2	5,0	4,4	2,6	3,7
Industria manufacturera							
1950-55	3,8	8,1	6,6	5,4	6,9	7,8	11,6
1955-60	3,8	10,3	8,1	3,2	6,1	6,1	9,1
1960-65	4,1	4,9	8,0	6,7	5,9	7,4	9,4

EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS MACROECONOMICAS

	Argentina	Brasil	México	Chile	Colombia	Perú	Venezuela
Construcción							
1950-55	1,5	6,4	6,4	3,9	12,4	10,7	10,6
1955-60	4,3	7,2	8,1	1,4	— 0,2	— 2,0	1,1
1960-65	2,0	2,8	5,9	4,6	1,9	13,5	7,9
Servicios básicos							
1950-55	6,2	4,4	9,6	6,0	9,6	—	18,0
1955-60	12,0	10,8	6,5	3,5	11,7	—	18,1
1960-65	9,9	9,7	10,0	7,4	9,2	—	12,0
PIB							
1950-55	3,2	5,7	6,1	3,1	5,3	5,1	8,7
1955-60	2,7	5,9	6,1	4,3	3,9	4,7	6,7
1960-65	2,8	4,9	5,9	3,5	4,5	6,3	5,4
PIB per capita							
1950-55	1,0	2,9	3,1	0,9	2,5	2,9	4,7
1955-60	0,9	2,9	3,1	1,9	0,9	2,1	2,8
1960-65	1,3	1,8	2,8	1,1	1,2	3,2	1,9

Fuente: Datos básicos de CEPAL, *Estudios Económicos de América Latina*, 1963, 1965 y 1967.

CUADRO 3-XIII

INDICADORES DEL PROCESO DE MODIFICACIONES ESTRUCTURALES
EN PAISES SELECCIONADOS
(1950-1955 = 100)

	A	B	C	D	E
Argentina					
1955-60	88	99	75	100	84
1960-65	111	120	65	108	87
Brasil					
1955-60	66	95	108	127	104
1960-65	58	101	90	60	86
México					
1955-60	89	114	82	123	100
1960-65	81	112	87	121	97

142 EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS MACROECONOMICAS

Chile	A	B	C	D	E
1955-60	101	101	136	59	139
1960-65	138	131	85	124	113
Colombia					
1955-60	82	101	76	88	74
1960-65	75	111	74	86	85
Venezuela					
1955-60	109	89	85	78	77
1960-65	66	61	100	80	62

Fuente: Datos básicos de CEPAL, *Estudios económicos de América Latina*, 1963, 1965 y 1967.

A: Índices del coeficiente de importaciones.

B: Índices de la tasa de inversión bruta.

C: Índices de la productividad marginal de las inversiones.

D: Índices de la velocidad de crecimiento del producto industrial.

E: Índices de la velocidad de crecimiento del PIB.

CUADRO 4-XIII

TASAS DE INVERSION FIJA BRUTA EN PAISES SELECCIONADOS
(Porcentaje de las inversiones en el PIB)

	1950-1954	1955-1959	1960-1965
Argentina			
Inversión pública	5,1	3,5	5,3
Inversión privada	13,1	14,6	16,6
Total	18,2	18,1	21,9
Brasil			
Inversión pública	—	—	4,7
Inversión privada	—	—	8,7
Total	14,9	14,2	13,4
México			
Inversión pública	—	—	6,0
Inversión privada	—	—	9,0
Total	13,4	16,3	15,0

EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS MACROECONOMICAS 143

Chile	1950-1954	1955-1959	1960-1965
Inversión pública	4,5	4,1	6,9
Inversión privada	4,9	5,4	5,4
Total	9,4	9,5	12,3
Colombia			
Inversión pública	—	—	3,3
Inversión privada	—	—	14,0
Total	13,6	15,8	17,3
Venezuela			
Inversión pública	9,6	11,1	5,5
Inversión privada	17,8	13,4	11,2
Total	27,4	24,5	16,7
Perú			
Inversión pública	—	—	4,7
Inversión privada	—	—	18,7
Total	—	—	23,2

Fuente: Datos básicos de CEPAL, *Estudios Económicos de América Latina*, 1963, 1965 y 1967.

CAPITULO XIV
EL SECTOR AGROPECUARIO

La producción agrícola

Las características estructurales de la agricultura latinoamericana, a que hicimos referencias pormenorizadas en el capítulo VII, explican en gran medida el comportamiento de ese sector en los años recientes. De manera general, se trata de una agricultura extensiva, esto es, orientada hacia la utilización de los recursos de tierras y de mano de obra mediante aplicaciones reducidas de capital. Además, se trata de una agricultura en que un número reducido de productos, entre los cuales sobresalen aquellos que se destinan a la exportación, gozan de posición privilegiada, monopolizando el crédito y los servicios infraestructurales disponibles. Es a partir de ese telón de fondo que cabe analizar la evolución experimentada en los últimos decenios, la que se caracteriza por el debilitamiento de la demanda externa y por la expansión del mercado interno. Así, la intensificación del crecimiento demográfico, la rápida urbanización y la elevación del poder de compra de una parte de la población, pasaron a exigir del sector agrario latinoamericano una respuesta para la cual éste no estaba preparado, pues las simples prácticas de utilización extensiva de los recursos ya no eran suficientes.

Los datos reunidos en el Cuadro 1-XIV evidencian que solamente en casos excepcionales la producción agropecuaria excedió al crecimiento de la población. Conviene agregar que esos datos subestiman la insuficiencia de la oferta, pues, debido a la rápida urbanización, la demanda de excedentes agrícolas creció mucho más rápidamente que la población. Aun admitiéndose que la población que se desplaza de los campos hacia las ciudades mantiene los mismos patrones de alimentación, cabría tener en cuenta el coeficiente muy superior de desperdicio que involucra el traslado de los alimentos, particularmente en los países de clima tropical, derivado de la insuficiencia de medios de transporte y almacenamiento, las grandes distancias, etc. De entre los países incluidos en el cuadro señalado, sólo México y Venezuela presentan una oferta interna de productos agropecuarios en expansión significativa. Las bajas tasas de crecimiento que se observan en Argentina y Perú son, principalmente, reflejo de la lenta expansión o aun de la declinación de la producción pecuaria.

EL SECTOR AGROPECUARIO

145

CUADRO 1-XIV
TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y DE LA POBLACION
EN PAISES SELECCIONADOS, ENTRE 1952 Y 1964
(Porcentajes)

	Producción agropecuaria	Población
Argentina	1,8	1,8
Brasil	3,2	3,0
Colombia	2,4	2,8
Chile	1,8	2,5
México	6,7	3,2
Perú	2,3	2,6
Venezuela	5,3	3,8

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1966.

El crecimiento de la producción agrícola resulta tanto del aumento de la superficie cultivada como del incremento del rendimiento por unidad de tierra utilizada. Es significativo el hecho de que la agricultura latinoamericana continúe dependiendo más de la incorporación de nuevas tierras que de la intensificación de los rendimientos para expandirse. Datos relativos al conjunto de la región indican que, en el período comprendido entre 1948-52 y 1964-65, cerca de dos terceras partes del aumento de la producción agrícola resultó del incremento de la superficie cultivada. Durante el período analizado, el rendimiento en la producción de cereales aumentó a una tasa anual de 1,6 por ciento, mientras que en la América anglosajona el incremento fue de 2,9 y en Europa de 3,0 por ciento. En la producción de oleaginosas, la tasa de incremento del rendimiento por unidad de superficie fue en América Latina de 1,9, en la América anglosajona de 3,3 y en Europa de 3,9¹.

Un análisis comparativo indica diferencias considerables entre los países de la región, no sólo en lo que se refiere a las tendencias evolutivas, sino también en lo que concierne a los patrones de rendimiento ya alcanzados. Los datos reunidos en el Cuadro 2-XIV son ilustrativos en

¹Para una apreciación de conjunto del problema, y de datos comparativos con otras regiones, véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1966, Cuarta Parte: *Evolución y Situación Actual y Futura de la Agricultura Latinamericana*; véanse también Banco Interamericano de Desarrollo, *Agricultural Development in Latin America: current status and prospects* (1966), trabajo preparado por Montague Yudelman, y CEPAL/FAO/BID, *El Uso de Fertilizantes en América Latina*, 1966.

ese sentido. En Argentina los aumentos del rendimiento son importantes en lo que respecta al trigo y al arroz, pero no existen en lo que toca al maíz y al algodón. En Venezuela obsérvase un comportamiento similar, aunque a niveles de rendimiento mucho más bajos. En México el aumento del rendimiento es espectacular en relación al trigo y al algodón y débil en cuanto al arroz y maíz, lo que es importante, ya que este último cereal constituye la base de la alimentación popular. En Brasil, en Colombia y en Perú los rendimientos se mantienen prácticamente estacionarios, siendo la única excepción la producción de algodón en Colombia. El caso de Brasil es particularmente grave, pues no solamente los rendimientos se mantienen estacionarios, sino que además la producción por hectárea es, en general, de las más bajas de la región.

CUADRO 2-XIV
RENDIMIENTOS MEDIOS DE ALGUNOS CULTIVOS
EN PAISES SELECCIONADOS
(100 kg/hectárea)

	Trigo			Maíz			Arroz			Algodón (fibra)		
	1948-52	1958-62	1964-65	1948-52	1958-62	1964-65	1948-52	1958-62	1964-65	1948-52	1958-62	1964-65
Argentina . . .	11,5	12,8	18,6	14,8	18,2	16,8	30,5	33,2	48,6	2,4	2,2	2,5
Brasil	7,4	6,0	8,8	12,4	12,9	11,6*	15,7	16,6	15,2*	1,5	1,7	1,6
Colombia	7,2	9,0	9,6	10,7	11,3	9,1	20,4	20,0	19,9	2,2	4,3	4,9
Chile	11,9	13,4	13,6	13,8	20,4	27,8	29,0	26,5	27,3	—	—	—
México	8,8	16,0	25,5	7,5	9,0	10,9	18,0	21,7	20,7	3,3	5,4	6,9
Perú	9,2	9,9	9,9	14,3	13,3	13,9	38,5	38,5	43,1*	5,0	5,4	—
Venezuela . . .	4,7	6,0	5,5	11,4	11,3	10,1	11,4	15,2	18,3	2,8	2,1	3,3

*1963-64.

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1966.

Los rendimientos alcanzados en México en la producción de trigo, y aún los ya alcanzados por Argentina, superan a los de Estados Unidos y Canadá y se comparan con la media europea, la que se sitúa alrededor de las dos toneladas. Con relación al maíz, el rendimiento alcanzado por Chile es similar a la media europea, pero inferior a la de Estados Unidos, la que se sitúa en torno de las cuatro toneladas. Cabe señalar, además, que los rendimientos chilenos duplican con creces la media latinoamericana. En arroz, Argentina y Perú presentan rendimientos similares a las medias de Europa y Estados Unidos. Con todo, Brasil, cuya producción representa tres cuartas partes del total,

muestra rendimientos medios que corresponden a un tercio de las medias europea y estadounidense. La producción algodonera, realizada en tierras regadas en México y Perú, ostenta en esos dos países rendimientos medios muy elevados.

La evolución de los rendimientos agrícolas viene siendo condicionada por una serie de factores, cuya importancia relativa varía de un país a otro. Entre esos factores cabe mencionar la existencia de una frontera agrícola abierta, esto es, de tierras disponibles para ampliar las superficies cultivadas, la aptitud de la estructura agraria para elevar el nivel técnico de producción, el apoyo financiero y técnico del Gobierno, y la intensidad del crecimiento de la demanda de productos agrícolas. Parece evidente que en México, la reforma agraria, cuya parte más relevante fue realizada en los años treinta, así como la decidida acción del Gobierno al invertir en infraestructura agrícola y al facilitar la ampliación de la oferta interna de fertilizantes, crearon un conjunto de circunstancias favorables al desarrollo de ese sector. La experiencia mexicana es tanto más significativa cuanto que ese país fue tradicionalmente considerado en América Latina como poseedor de una base de recursos naturales poco favorables al desarrollo agrícola. Aun en 1948-52 sus rendimientos en la producción de maíz eran los más bajos de la región, no obstante que su población dependía básicamente de ese cereal para alimentarse. La ampliación del área irrigada en México se hizo, fundamentalmente, mediante la apertura de nuevas fuentes de irrigación, lo que determinaba automáticamente la elevación de los rendimientos medios. La experiencia venezolana también constituye un ejemplo interesante de acción gubernamental orientada a elevar el nivel técnico de la agricultura. Pese a todo, en este caso, el problema es de magnitud relativa muy inferior, ya que la agricultura contribuye con menos de un décimo del producto interno y el Gobierno dispone de considerables recursos proporcionados por el sector petrolero.

Uno de los principales factores determinantes del alza de los rendimientos agrícolas es la utilización de fertilizantes. Conjuntamente con las mejoras genéticas y el control de las plagas, ese factor es responsable de la extraordinaria elevación de los rendimientos agrícolas ocurrida en los países desarrollados en los últimos dos decenios. La utilización de fertilizantes aumentó, en América Latina, de 500 mil toneladas (en términos de nutrientes) a 1,3 millones, entre 1950 y 1964. Sin embargo, las medias actuales apenas alcanzan un quinto de las que presentan los países desarrollados. En el cuadro siguiente

reunimos datos relativos al consumo total en algunos países de nitrógeno, fósforo y potasio, bajo la forma de fertilizantes.

CUADRO 3-XIV
CONSUMO DE FERTILIZANTES (NPK) EN PAISES SELECCIONADOS
(Medias anuales en mil toneladas de nutrientes)

	1957-59	1960-62	1964
Argentina	15,9	16,5	48,5
Brasil	227,8	262,5	255,5
Colombia	61,0	73,7	94,8
Chile	55,4	78,0	120,1
México	131,4	185,5	300,5
Perú	62,6	72,5	91,9
Venezuela	11,6	21,1	32,0

Fuente: CEPAL/FAO, *El Uso de Fertilizantes en América Latina*, 1956.

El escaso consumo de fertilizantes que se observa en Argentina resulta del hecho de que la región pampeana, donde se concentra la producción de cereales, prácticamente no los recibe. El carácter semi-extensivo de la agricultura, las posibilidades de rotación de cultivos con la actividad pecuaria y la fertilidad natural de los suelos, al proporcionar índices relativamente altos de rentabilidad, no favorecen la creación de una tradición en el uso de fertilizantes. En realidad, en la mayor parte de los países la utilización de fertilizantes concierne a un número reducido de productos: aquellos que tienen acceso al crédito y disponen de un mercado organizado. Así, en Brasil un 48 por ciento de los fertilizantes va a la caña de azúcar y café, en Perú un 33 por ciento va al algodón y, en Argentina un 60 por ciento va a la caña de azúcar y las frutas. Aun en México, donde los precios relativos de los fertilizantes son más bajos que en cualquier otro país de la región, apenas un 18 por ciento de la superficie cultivada con maíz se beneficia del uso de abonos, mientras que en lo que se refiere al algodón ese porcentaje se eleva al 84 por ciento. En Brasil los precios relativos de los fertilizantes se elevaron a partir de 1961 como consecuencia de reformas cambiarias, lo que, en buena medida, explica la declinación de su consumo. El aumento considerable en el uso de fertilizantes observado en Brasil en el transcurso de los años cincuenta, tuvo reducido efecto en los rendimientos medios de la agricultura del país, pues apenas 2 por ciento del área cultivada con cereales se beneficia del uso de fertilizantes.

El avance relativamente lento de la mecanización agrícola se debe, en gran medida, a la abundancia relativa de mano de obra que aún la caracteriza. Sin embargo, debido al hecho mismo de que la expansión agrícola continúa adoptando en muchas áreas la forma de incorporación de nuevas tierras, un cierto grado de mecanización constituye un factor favorable. Además, en determinadas áreas, el régimen de lluvias impide una utilización adecuada de la tierra a menos que se disponga de cierto equipo mecánico. El cuadro siguiente incluye algunos datos relativos al stock de tractores de la región.

CUADRO 4-XIV
NUMERO DE TRACTORES EMPLEADOS EN LA AGRICULTURA
EN PAISES SELECCIONADOS
(Mil unidades)

	1957	1960	1963
Argentina	70,0	110,6	—
Brasil	57,9 ^a	65,9	107,1
Colombia	—	23,5	—
Chile	15,0	—	25,0 ^b
Perú	—	—	7,8
México	—	54,5	—
Venezuela	—	3,9 ^c	10,0 ^c

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, *América en Cifras*, 1965 y CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1966.

^a1955. ^b1965. ^c1961. ^d1964.

El número de tractores por mil hectáreas cultivadas varía de 0,9 en Brasil a 5,9 en Chile. Conviene observar que aún en países de agricultura extensiva, como Canadá y Australia, esa cifra se eleva a 13,1 y 8,5, respectivamente. En países de agricultura intensiva, como Francia e Inglaterra, el número de tractores por mil hectáreas alcanza a 46 y 52, respectivamente. Es interesante observar que Italia, que ocupa en la agricultura una proporción mayor de su población activa que Argentina, utiliza 24,5 tractores por mil hectáreas, contra 2,8 en este último país. Aunque haya que tener en cuenta la importancia relativamente mayor de la actividad pecuaria en Argentina, ese dato es suficiente para evidenciar el carácter extensivo del uso de los recursos naturales que continúa caracterizando la agricultura latinoamericana, aún allí donde presenta los patrones técnicos más altos.

La producción pecuaria

Más aún que la de la agricultura, la reciente evolución de la producción pecuaria latinoamericana pone de manifiesto las dificultades con que se enfrenta la región para elevar el nivel técnico de sus actividades rurales. El Cuadro 5-XIV reúne algunos datos relativos a los principales rebaños.

CUADRO 5-XIV
CRECIMIENTO DE LOS REBAÑOS EN PAISES SELECCIONADOS
(Millones de cabezas)

	Bovinos		Ovinos		Porcinos	
	1955-56	1964-65	1955-56	1964-65	1955-56	1964-65
Argentina	46,9	42,7	44,5	48,3	4,0	3,6
Brasil	65,2	80,7	18,0	21,2	40,0	56,8
Colombia	12,5	15,4	1,1	1,7	1,7	1,8
Chile	2,9	3,0	6,4	7,5	0,9	1,0
México	16,7	22,3	5,1	6,5	6,5	9,4
Perú	3,5	3,5	16,7	14,3	1,3	2,0
Uruguay	7,4	8,4	23,9	22,0	0,3	0,4
Venezuela	6,3	6,6	—	—	2,3	3,5

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1966.

En lo que se refiere al ganado porcino, el crecimiento es significativo en la mayoría de los países mencionados. En Venezuela alcanza un 54 por ciento, en Perú 47, en México 46 y en Brasil 42. En lo que concierne al ganado ovino constátase un estancamiento o aun una declinación en los grandes países productores de lana como Argentina y Uruguay. Con respecto al rebaño, vacuno, obsérvase estancamiento o descenso en Argentina, Chile, Perú y Venezuela. En Brasil y en Colombia el aumento se sitúa en torno del 24 por ciento y en México alcanza a 34. De este modo, en ningún país de América Latina el crecimiento del rebaño bovino acompañó al de la población. Si se tiene en cuenta que la elasticidad-ingreso de la demanda de carne es relativamente elevada, cabe suponer que, en muchos países, el consumo de ese producto debió restringirse a un grupo cada vez más reducido de la población.

El crecimiento de la producción pecuaria en la región continúa basado casi exclusivamente en la simple incorporación de nuevas tierras bajo la forma de pastos naturales, abiertas muchas veces mediante el mero roce de la vegetación. La carga animal que soportan

esos pastos es muy débil y como la distancia de los mismos tiende a crecer con respecto a los centros urbanos, aumentando los costos de engorda y de transporte, el rendimiento del rebaño decae. En esta forma, donde existen estadísticas de producción de carne se observa que ésta aumenta menos que el rebaño. Con la excepción de Argentina, Uruguay y la región sur de Brasil, el rendimiento económico del rebaño latinoamericano es extremadamente bajo. Los índices de natalidad varían entre 40 y 60 por ciento, mientras que en Estados Unidos alcanzan a 85 por ciento. Eso se debe a que las vacas, en promedio, tienden a parir cada dos años, en lugar de doce meses, como ocurre donde las condiciones de alimentación del rebaño son adecuadas. Además, el índice de beneficio, esto es, la relación entre el número de cabezas que se sacrifican anualmente y el rebaño total, también es muy bajo, siendo en algunos países inferior al 10 por ciento. Por último, el peso medio del animal beneficiado es relativamente bajo. De esta manera, no solamente el rebaño crece lentamente, sino que también la cantidad de animales que se pueden sacrificar sin afectar el crecimiento del rebaño es relativamente pequeña, y la cantidad de carne que se obtiene en promedio por animal adulto beneficiado es relativamente baja. Así, si se excluyen Argentina y Uruguay, la producción de carne por animal existente en la región es de 22 kilogramos, contra 52 en Australia y 77 en Estados Unidos. Argentina, cuya producción de carne por animal existente alcanza a 54 kilos, ocupa una posición aislada en la producción pecuaria latinoamericana, lo que se debe a la alta calidad de sus pastos, aun siendo éstos naturales. Sin embargo, contrariamente a otros países donde la incorporación de nuevas tierras continúa, en Argentina la expansión de la actividad pecuaria ya no se puede hacer sino disputando tierras a la agricultura, o mediante la mejoría de los pastos.

Más que la agricultura, cuya expansión aún refleja en algunas partes el simple crecimiento de la población rural, la actividad pecuaria latinoamericana depende hoy esencialmente de la elevación de sus niveles técnicos para expandirse. Las formas de crecimiento extensivo que la caracterizaron en el pasado, ya no son suficientes para que ella acompañe el aumento demográfico de la región, y mucho menos para que atienda los mayores requerimientos de la demanda derivados de la elevación del ingreso *per capita*. Es perfectamente natural que la carne de vacuno venga a ser en muchos países parcialmente sustituida por otras fuentes de proteína animal, básicamente aves y peces. Sin embargo, si se excluyen Argentina y Uruguay, los índices de consumo de carne (o proteínas de origen animal en general) son extremada-

EL SECTOR AGROPECUARIO

CUADRO 6-XIV

PRINCIPALES ÍTEM DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

EN PAÍSES SELECCIONADOS

(En miles de toneladas)

	1956-57	1960-61	1964-65
Trigo			
Argentina	7.100	4.200	10.100
México	1.243	1.190	2.134
Chile	892	1.123	1.276
Brasil	855	713	643 ^a
Colombia	110	145	85
Perú	123	153	161
Arroz			
Brasil	4.072	5.392	6.344 ^a
Colombia	300	450	576
Perú	246	328	341 ^a
México	235	327	274
Argentina	193	149	268
Venezuela	47	72	166
Maíz			
Brasil	6.095	6.886	8.106 ^a
México	5.460	5.415	7.760
Argentina	1.958	2.744	3.062
Colombia	802	715	741
Venezuela	287	398	443
Perú	235	246	279
Papas			
Argentina	1.311	2.072	2.488
Brasil	1.003	1.113	1.264
Perú	1.013	1.146	1.300
Frejol			
Brasil	1.585	1.745	1.951 ^a
México	342	723	892
Chile	86	91	89
Porotos Soya			
Brasil	122	271	475
Colombia	—	19	49

EL SECTOR AGROPECUARIO

	1956-57	1960-61	1964-65
Café			
Brasil	979	1.797	1.560 ^a
Colombia	365	462	480
México	124	124	145
El Salvador	95	103	114
Cacao			
Brasil	161	178	154
Ecuador	26	44	47
México	14	24	31
República Dominicana	33	35	38
Venezuela	23	19	20
Caña de Azúcar			
Brasil	43.976	56.927	63.723 ^a
México	14.597	19.167	21.836 ^a
Argentina	9.874	9.650	11.827 ^a
Perú	7.033	8.663	7.350 ^a
Colombia	14.480 ^b	14.569 ^c	—
Bananas			
Brasil	4.481	5.127	6.828 ^a
Ecuador	1.953	2.075	3.300 ^a
Venezuela	894	1.332	1.456 ^a
Naranjas			
Brasil	1.576	1.918	2.223 ^a
México	625	766	855 ^a
Argentina	610	717	715 ^a
Algodón (pluma)			
Brasil	400	536	652 ^a
México	426	470	566
Perú	115	130	133
Argentina	105	124	119
Semillas de lino			
Argentina	620	562	815
Uruguay	72	67	64
Semillas de girasol			
Argentina	625	585	757
Uruguay	79	57	80

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, *América en Cifras*, 1965.^a1963-64.^b1957-58.^c1961-62.

mente bajos, lo que significa que la oferta de carne deberá aumentar para que su consumo no se restrinja a una porción cada vez menor de la población. Pues bien, ese aumento podrá ser obtenido con relativa facilidad mediante la elevación del nivel técnico, particularmente si se da atención al problema de la nutrición y de las condiciones sanitarias del rebaño. Teniendo en cuenta las circunstancias extremadamente favorables que ofrece la región para la producción pecuaria, el hecho de que la oferta de carne haya declinado cuando su demanda estaba en expansión, constituye una clara indicación de que las estructuras latinoamericanas, especialmente en lo que respecta al sector agrario, presentan poca aptitud a la asimilación del progreso tecnológico.

La estructura de la industria latinoamericana

La industria manufacturera, que contribuye actualmente con 23 por ciento al producto interno bruto de la región y ocupa un 14 por ciento de su mano de obra, constituye el principal factor responsable de las modificaciones estructurales ocurridas en el reciente período. En lo que se refiere al conjunto de la región, la tasa media de crecimiento anual, en el período 1955-60, alcanzó a 6,4 por ciento y en la primera mitad de los años sesenta, 5,8. Esa declinación traduce, esencialmente, la pérdida de velocidad de la industrialización brasileña, conforme se desprende del siguiente cuadro.

CUADRO 1-XV
EVOLUCION RECIENTE DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL
EN PAISES SELECCIONADOS
(Tasas medias de crecimiento anual)

	1955-60	1960-65
Argentina	3,7	5,7
Brasil	10,3	3,9
Colombia	6,1	5,6
Chile	3,2	7,3
México	8,1	8,1
Perú	6,1	7,7
Venezuela	7,7	9,5

Fuente: CEPAL, *La industria textil en América Latina*, 1968.

En los países pequeños de la región el sector manufacturero también se desarrolló con intensidad, a excepción de Paraguay, la República Dominicana, Uruguay y Haití. En los países de América Central, conforme veremos en detalle al analizar la experiencia de la integración regional en el capítulo xx, la producción manufacturera se expandió con intensidad, particularmente en el segundo quinquenio señalado.

Desde el punto de vista del grado de diversificación estructural del sector manufacturero, las variaciones son considerables entre los países latinoamericanos. En los países en que el sector manufacturero

ya contribuyó, desde hace aproximadamente un decenio, con más de una quinta parte del PIB, más de la mitad de la producción industrial corresponde a industrias de productos intermedios y de bienes finales originarios de las industrias mecánicas. Por el hecho de desempeñar un importante papel en la transformación de esas estructuras económicas, esas industrias han sido calificadas de «dinámicas»¹. En el grupo de países mencionados constituido por Argentina, Brasil y México, las industrias de alimentos, bebidas y tabaco contribuyeron con 27 por ciento al valor total, y las de textiles, calzado y vestuario con 15 por ciento. En los países en fase intermedia de industrialización —Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela— la contribución de esos dos grupos de industrias es 32 y 20 por ciento, respectivamente. En los demás países, todos de industrialización incipiente, las industrias de alimentos y afines contribuyen con 57 por ciento y las textiles y afines con 17. Esos datos evidencian que, en la región, la industrialización se inicia con el simple procesamiento de productos agrícolas destinados a la alimentación y con la actividad textil, siendo esta última la que marca el paso hacia la industria moderna. Vencida la primera fase, la importancia relativa del sector textil tiende a declinar más rápidamente que la del sector alimenticio, al mismo tiempo que gana en complejidad el sector manufacturero, creciendo más que proporcionalmente las industrias cuyo mercado es el propio sector industrial. Si observamos el grupo de las llamadas industrias «dinámicas», constatamos que, dentro de ellas, primero se desarrollan las del papel y de los productos de caucho. Donde las condiciones son favorables, la instalación de refinerías de petróleo puede anticipar el desarrollo del sector químico. A pesar de todo, son las industrias metalúrgicas y particularmente las mecánicas, las que definen el perfil del proceso de industrialización en su fase superior. Este último grupo de industrias representa, en los países de industrialización incipiente, apenas 3,6 por ciento de la producción total, aumentando esa participación a 13,6 en los intermedios y a 25,0 en los tres de industrialización más avanzada.

Industria textil

La industria textil merece especial atención no solamente por su importancia relativa actual, sino también por el papel que podrá desempeñar en una fase futura de desarrollo de las exportaciones manu-

¹Clasificación utilizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

factureras de la región. La circunstancia de que sea actualmente gran exportadora de fibras naturales, sitúa favorablemente a la región para participar en el mercado mundial de productos textiles, en la medida en que los países altamente industrializados vengán a comprender las ventajas que derivarán de una mayor descentralización de las actividades manufactureras a escala mundial. Como la industria textil presenta reducido grado de integración con otras industrias y no se beneficia de manera significativa de economías de escala, sus posibilidades de descentralización geográfica son considerables. Así, las importaciones de productos textiles realizadas por Estados Unidos aumentaron de 562 a 1.072 millones de dólares, entre 1958 y 1962, proviniendo en ese último año un 37 por ciento de esas importaciones de los países subdesarrollados. Las importaciones inglesas, que en 1960 alcanzaron 220 millones de dólares, provinieron en un 60 por ciento de países subdesarrollados. Las exportaciones latinoamericanas de textiles alcanzaron apenas, en 1963, a 82 millones de dólares, de los cuales 11 millones correspondieron a transacciones realizadas dentro de la región. Las importaciones del área subieron a 216 millones de dólares en el año mencionado, lo que indica que la región aún está en la fase de «sustitución de importaciones» en un sector que presenta condiciones para transformarla en abastecedora del mercado mundial².

La capacidad de la industria textil latinoamericana aumentó en 1,5 millones de husos, entre 1955 y 1963, de los cuales un tercio correspondió a Brasil, un quinto a México y otro quinto a Argentina. Sin embargo, el crecimiento más intenso fue el que se observó en Colombia.

CUADRO 2-XV
CAPACIDAD INSTALADA EN LA INDUSTRIA TEXTIL ALGODONERA
(millones de husos)

	1955	1963
Brasil	3,4	3,9
México	1,1	1,4
Argentina	0,7	1,0
Colombia	0,4	0,6
Otros	1,0	1,2

Fuente: CEPAL, *La industria textil en América Latina*, 1968.

²Para un análisis de conjunto de la industria textil latinoamericana y su situación presente y perspectivas frente a los mercados internacionales, véase CEPAL, *La industria textil en América Latina*, XII Informe regional, 1968.

En el período referido, esto es, entre 1955 y 1963, la capacidad de la industria textil algodonera hindú aumentó de 11,9 a 14,7 millones de husos, la de Pakistán de 1,4 a 2,4 y la de Egipto de 0,6 a 1,3. El crecimiento de la capacidad productiva latinoamericana, si bien relativamente lento, no siempre fue acompañado de un aumento paralelo en la producción, lo que indica que la demanda ha crecido lentamente. El consumo por habitante al año en el conjunto de la región, es relativamente bajo —4,0 kilogramos contra 9,7 de Europa Occidental y 16,3 de Estados Unidos—, a pesar de que su crecimiento haya sido anormalmente lento, situándose en torno del 0,6 por ciento anual. Ese dato comprueba que el nivel de vida de la masa de la población latinoamericana ha sido poco afectado por el desarrollo del período reciente.

CUADRO 3-XV
EVOLUCION RECIENTE DE LA PRODUCCION TEXTIL
EN PAISES SELECCIONADOS
(1963 = 100)

	1956	1960	1965
Argentina	131	134	148
Brasil	70	94	88
Colombia	65	84	103
Chile	73*	75	108
México	76	91	123
Perú	76	94	122
Venezuela	38	72	117

*1957.

Fuente: CEPAL, *La industria textil en América Latina*, 1968.

En Perú y Venezuela, particularmente en este último, el crecimiento refleja principalmente un proceso de sustitución de importaciones. En los demás países, por el contrario, el mercado interno viene siendo satisfecho desde hace algún tiempo, en más de un 95 por ciento, con producción local.

El equipo textil latinoamericano, si bien se ha renovado en gran parte en el período reciente, comprende aún una apreciable cantidad de máquinas obsoletas, debido principalmente a la antigüedad relativa de la industria brasileña y, en menor grado, de la mexicana. En lo que respecta a husos, 44 por ciento de los 8,1 millones de la industria algodonera son modernos, 30 por ciento reformables y 26 por ciento

obsoletos; en la industria de artificiales y sintéticos, 88 por ciento de los husos son modernos y en la de lana apenas 37 por ciento. En lo que respecta a telares, la automatización alcanza 20 por ciento en la lana, 33 en las fibras artificiales y sintéticas y 44 en algodón. El cuadro siguiente revela las disparidades existentes entre los diversos países.

CUADRO 4-XV
INDICES DE MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA TEXTIL ALGODONERA

	Husos				Telares		Total
	Mo- dernos	Refor- mables	Obso- letos	Total	Automá- ticos	Mecáni- cos	
Argentina	83	12	5	100	67	33	100
Brasil	21	42	37	100	25	75	100
Colombia	91	8	1	100	99	1	100
Chile	81	19	—	100	83	17	100
México	65	5	29	100	52	48	100
Perú	31	18	51	100	70	30	100
Venezuela	98	—	2	100	91	9	100

Fuente: CEPAL, *La industria textil en América Latina*, 1968.

A excepción de Brasil, la industria textil algodonera latinoamericana presenta índices razonables de modernización y excepcionalmente elevados en el caso de Colombia. Este último país no sólo presenta los índices más altos de modernización de equipos, sino también los índices más destacados de productividad tanto de la mano de obra como del equipo.

Industrias químicas

Las industrias químicas constituyen actualmente un sector productivo de importancia similar a la de la industria textil, contribuyendo con cerca de 15 por ciento del valor de la producción manufacturera en el conjunto de América Latina. Además, a diferencia de lo que ocurre con el sector textil, su tasa de crecimiento ha sido de las más elevadas, aunque en los países mayores el proceso de sustitución de importaciones se encuentra en su fase final. Entre 1959 y 1964, la tasa media de crecimiento anual alcanzó 11 por ciento, correspondiendo al índice más alto a México (14 por ciento) y el más bajo a Chile (6 por ciento). Sin embargo, el valor total de la producción latinoamericana apenas alcanza a un 50 por ciento del de Alemania Federal y a un

80 por ciento del de Francia³. Los datos reunidos en el cuadro siguiente ponen de manifiesto el grado aún poco avanzado de la industria química de la región.

CUADRO 5-XV
ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA QUIMICA EN SIETE PAISES* DE
AMERICA LATINA Y EN ESTADOS UNIDOS

	América Latina (1964)		EE. UU. (1957)
	Valor f.o.b. en millones de dólares	Porcentaje	Porcentaje
Principales productos químicos orgánicos e inorgánicos . . .	333,4	11,4	17,5
Productos para la agricultura . . .	183,7	6,3	3,3
Agentes tensoactivos y blanqueadores . . .	600,3	20,5	9,8
Productos farmacéuticos	449,2	15,4	13,5
Explosivos, fósforos, pirotecnia	73,6	2,5	1,4
Productos de tocador, esencias y saborizantes	144,7	5,0	5,0
Alquitrán, brea y subproductos similares . . .	99,4	3,4	2,9
Otros productos . . .	1.040,7	35,5	46,6
Total	2.925,0	100,0	100,0

*Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.
Fuente: CEPAL, *La industria química latinoamericana* (1966).

Si se excluyen los productos naturales (alcohol, anhídrido y glicerina) del primer grupo, formado por los principales productos químicos, su participación en el valor total desciende de 11,4 a 5,3 por ciento. Este dato, conjuntamente con la importancia considerable de los agentes tensoactivos y blanqueadores, que son productos finales destinados al consumidor, evidencia la estructura aún poco desarrollada de la industria química regional. Brasil contribuyó, en 1964, con 38,6 por ciento a la producción química de la región, México con

³Un análisis de conjunto de la industria química regional, encuéntrase en CEPAL, *La industria química latinoamericana en 1962-64, 1966*; y *La industria petroquímica en América Latina, 1966*.

22,7 y Argentina con 19,1. La producción química latinoamericana contribuye actualmente con cerca de tres cuartas partes al abastecimiento del mercado interno y esa participación no se ha elevado en el período reciente de modo significativo, particularmente en Argentina y en Brasil, donde la misma ya había superado el 80 por ciento a fines del decenio anterior. De esta manera, cabe inferir que la actual estructura de la industria química regional es menos un reflejo del insuficiente desarrollo de ese sector manufacturero, que de la falta de diversificación del conjunto del sistema industrial. En los países de mayor desarrollo industrial de la región, la sustitución de importaciones aparentemente alcanzó el punto de saturación, que parece situarse en torno del 80 por ciento de la oferta interna en los tres países de mayor mercado, y alrededor del 60 por ciento en los de tamaño medio. El cuadro 6-xv reúne datos sobre los ítem más significativos de la producción química latinoamericana.

CUADRO 6-XV
PRODUCCION, CONSUMO APARENTE Y CAPACIDAD INSTALADA
REFERENTES A LOS PRINCIPALES SECTORES DE LA INDUSTRIA QUIMICA
(En miles de toneladas)

	Producción (1964)	Consumo aparente (1964)	Capacidad instalada (1965)
<i>Acido sulfúrico</i>			
Argentina	158,4	158,4	220,0
Brasil	290,0	260,0	456,8
Colombia	38,0	38,0	—
Chile	167,0	167,0	190,0
México	440,0	440,0	665,2
Perú	47,4	47,5	78,0
Venezuela	51,1	51,2	78,6
<i>Soda cáustica</i>			
Argentina	63,0	78,9	95,5
Brasil	103,0	219,6	144,5
Colombia	16,1	43,2	—
México	100,0	124,0	106,8
<i>Carbonato de sodio</i>			
Argentina	—	104,1	—
Brasil	76,2	82,2	100,0
Colombia	8,8	17,5	—
México	106,0	201,0	—

EL SECTOR INDUSTRIAL

	Producción (1964)	Consumo aparente (1964)	Capacidad instalada (1965)
<i>Sulfato de amonio (20,5/21% N)</i>			
Argentina	7,6	46,3	13,5
Brasil	9,7	153,3	10,0
México	167,0	229,8	235,5
Perú	15,8	89,9	17,0
Venezuela	43,3	45,6	—
<i>Superfosfato simple (18/20% P₂O₅)</i>			
Brasil	251,3	251,3	—
México	400,0	400,0	—
<i>Superfosfato triple (46/48% P₂O₅)</i>			
México	155,0	155,6	170,0
Venezuela	12,6	12,7	36,0
<i>Fibras de viscosa</i>			
Argentina	15,0	15,0	—
Brasil	32,0	32,0	—
México	17,0	17,0	—
<i>Fibras poliamídicas</i>			
Argentina	4,1	4,4	—
Brasil	17,0	17,2	—
México	3,0	3,0	—
<i>Negro de humo</i>			
Argentina	11,3	16,3	13,0
Brasil	25,0	27,8	36,0
México	13,0	14,8	40,0
<i>Caucho sintético</i>			
Brasil	32,7	29,4	47,5
Argentina	—	16,8	35,0

Fuente: CEPAL, *La industria química latinoamericana* (1966).

Papel y celulosa

La industria del papel y celulosa se desarrolló con intensidad, en el período reciente, no solamente bajo el impulso de la sustitución de importaciones, sino principalmente para atender a los requerimientos de una demanda en rápida expansión. Entre 1960 y 1965, el consumo total de papel pasó de 2,4 a 3,5 millones de toneladas, y el de

EL SECTOR INDUSTRIAL

pulpas para fabricación de papel de 1,1 a 1,9. La producción interna contribuye aproximadamente con tres cuartas partes al abastecimiento del mercado regional. La situación es sin embargo totalmente distinta en lo que concierne al papel de diario, cuya oferta depende, en cuatro quintas partes, de las importaciones. Chile ocupa una situación diferente, pues dispone de un excedente exportable de papel de diario en expansión. En Brasil la producción interna cubre 40 por ciento de la demanda, en México 20 y en Argentina 7 por ciento. Los demás países dependen totalmente de importaciones para abastecerse de papel de diario.

CUADRO 7-XV

PRODUCCION DE PAPEL EN PAISES SELECCIONADOS
(En miles de toneladas)

	Papel de diario		Papel de escribir		Otros tipos		Cartón	
	1957	1964	1957	1964	1957	1964	1957	1964
Argentina	20	22 ^a	65	84	125	189	104	127
Brasil	49	119	107	149	218	251	106	139
Colombia	—	—	—	—	25	60	12	55
Chile	20	77	15	30	23	38	1	20
México	—	22 ^a	62	110	104	257	170	175
Perú	—	—	—	6	17	32	12	29
Uruguay	—	—	—	10	25	11	10	9
Venezuela	—	—	—	11	7	62	—	62

^a1963.

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, *América en Cifras*, 1965.

Las posibilidades de expansión de la industria del papel y celulosa son considerables en Chile, donde una importante reforestación, a base de coníferas, fue realizada en el último cuarto de siglo. Se continúan realizando inversiones importantes en este sector, con miras a abastecer el mercado regional, especialmente el de Argentina. En México también son significativas las reservas de coníferas. En los demás países la expansión de esa industria depende, ya sea de una política de reforestación, lo que puede ser hecho a base de esencias de ciclo evolutivo relativamente rápido, coníferas o no, o bien de la utilización de maderas duras y otras materias primas como el bagazo de caña. De manera general, los problemas técnicos que plantea la utilización de materias primas locales vienen siendo estudiados y en lo esencial están obteniendo soluciones.

Siderurgia

La industria siderúrgica latinoamericana está actualmente formada por 14 usinas integradas y por 35 pequeñas usinas semintegradas. De la producción total, que en 1967 alcanzó a 9,7 millones de toneladas de acero en lingote, más del 95 por ciento correspondió a las usinas integradas. La implantación de esa industria, realizada casi íntegramente en los últimos veinticinco años, constituye un hito decisivo en la transición de las economías latinoamericanas hacia la era industrial. Como la instalación de esa industria derivó esencialmente de la acción directa o indirecta del Estado, cabe preguntarse qué habría ocurrido si la iniciativa estatal se hubiese anticipado en un cuarto de siglo. En realidad, América Latina contaba con alguna tradición siderúrgica, particularmente en los países en que la abundancia de minas de hierro de elevado tenor era más notoria. En México, desde comienzos de siglo funcionaba en Monterrey un alto horno a coque de 350 toneladas diarias de capacidad; en Chile, el horno a carbón vegetal de Corral, operaba desde antes de la primera guerra mundial, y en Brasil, desde los años veinte, la Compañía Belgo-Mineira operaba hornos a carbón vegetal de dimensiones relativamente grandes. Sin embargo, será en los años cuarenta que se darán los pasos definitivos para la instalación de una moderna siderurgia en la región. Así, en México, un segundo alto horno, de 600 toneladas diarias, fue instalado en 1942 por la empresa que ya operaba en Monterrey. En 1944 se instala la segunda usina integrada de México, en Monclova, especializada en productos planos, y en 1946 surge en ese país la empresa Hojalata y Láminas, que se daría a conocer posteriormente por las iniciativas innovadoras que tendrá en el terreno tecnológico, dando comienzo a la reducción directa de mineral de hierro mediante la utilización de gas, lo que dispensa del uso del alto horno y permite disminuir la dimensión económica de la usina. En 1946, comienza a operar en Brasil la usina de Volta Redonda, unidad integrada con un alto horno de mil toneladas diarias y laminadoras de perfiles y planos. En 1950, entra en funcionamiento en Chile la usina integrada de Huachipato, con un alto horno cuya capacidad sería elevada a 800 toneladas diarias. En Colombia, la usina de Paz del Río comienza a operar en 1954; la de Chimbote en Perú en 1958; la de San Nicolás en Argentina en 1960, y la de Orinoco en Venezuela en 1962¹.

¹Cf. *El proceso de industrialización en América Latina, op. cit.*, Vol. I.

El cuadro siguiente reúne los datos indicativos de la evolución de la producción, en el transcurso del último decenio.

CUADRO 8-XV
PRODUCCION DE ACERO EN LINGOTES EN PAISES SELECCIONADOS
(En miles de toneladas)

	1958	1960	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Argentina	244	277	658	913	1.265	1.368	1.267	1.326
Brasil	1.362	1.843	2.396	2.604	2.923	2.983	3.713	3.667
Colombia	149	172	157	222	230	242	216	256
Chile	348	422	495	489	544	477	577	638
México	1.038	1.503	1.851	1.974	2.279	2.455	2.763	3.023
Perú	20	60	73	73	75	94	80	79
Venezuela	40	37	225	364	441	625	537	703

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, *América Latina en Cifras*, 1965 y CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1967.

Los minerales de hierro actualmente explotados en América Latina son de alta ley. Solamente en Argentina y Colombia se explotan minas de un tenor que oscila entre 47 y 53. La producción de carbón coqueficable es, sin embargo, insuficiente en Argentina, Brasil y Chile. Esa situación particular, en lo que respecta a la oferta local de materias primas y a las dimensiones del mercado a que se dirige cada productor, constituyen los dos factores básicos condicionantes del desarrollo de la siderurgia latinoamericana. La sustitución parcial del coque por petróleo, gas o carbón pulverizado, viene mereciendo atención, y ha permitido economías sustanciales en el consumo de coque por unidad de arrabio. En donde la disponibilidad de energía hidroeléctrica es grande y su costo de oportunidad bajo, como es el caso de Venezuela, se optó por la electrosiderurgia. Donde se dispone de minerales de bajo tenor de fósforo, la reducción directa permite disminuir sustancialmente las dimensiones económicas de la unidad de operación, mediante la producción de hierro esponja.

El problema de más difícil solución para la obtención de productos ferrosos a precios competitivos, dice relación con las dimensiones de los laminadores de productos planos, con respecto a los cuales las economías de escala asumen gran importancia. En efecto, las inversiones por tonelada de capacidad-año para la producción de laminados planos, se reduce de 484 dólares a 199, cuando se eleva la escala de pro-

ducción de cien mil a un millón de toneladas⁵. Este problema solamente encontrará solución en el marco de una planificación regional de la expansión siderúrgica.

A causa de la inevitable concentración de la industria en algunos países, y de los problemas de dimensión de mercado que se plantean con respecto a ciertas líneas de producción, las importaciones de productos siderúrgicos continúan desempeñando un papel importante en el abastecimiento del mercado regional. En Brasil, México y Chile las importaciones contribuyen con menos de una cuarta parte a la oferta de productos siderúrgicos; en Argentina las importaciones contribuyen con cerca del 40 por ciento y en los demás países son las importaciones la principal fuente de abastecimiento. Chile coloca en los países vecinos parte significativa de su producción, y México también se viene transformando en exportador regular de ciertos tipos de laminados. Los datos del cuadro siguiente ponen en evidencia la importancia relativa de las importaciones, particularmente en lo que se refiere a planos.

CUADRO 9-XV
OFERTA DE LAMINADOS DE ACERO EN AMÉRICA LATINA EN 1962
(En miles de toneladas)

	Producción	Importación	Consumo aparente
Barras y perfiles livianos	2.181,2	395,4	2.576,6
Planchas y láminas	1.450,5	881,5	2.332,0
Hojalata	234,2	269,4	503,6
Rieles y perfiles pesados	265,3	258,0	523,3
Alambrón	545,0	209,3	754,3

Fuente: CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, 1965.

Industrias mecánicas

El desarrollo de las industrias mecánicas constituye, de algún modo, la coronación de todo proceso de industrialización. Aunque esa denominación sea demasiado amplia, porque permite incluir desde empresas de simple mantención y reparación de equipos de uso industrial o doméstico, hasta las fundiciones y forjas pesadas y fabricación de aparatos de la más alta complejidad, la importancia relativa de ese

⁵Cf. CEPAL, *Las economías de escala en plantas siderúrgicas*, 1967.

sector en la producción industrial constituye un claro indicador de la capacidad de autotransformación de un sistema económico. Puesto que las industrias mecánicas representan la principal correa de transmisión del progreso tecnológico a los distintos sectores de la actividad productiva, el hecho de alcanzar una relativa autonomía en tales industrias significa poder actuar sobre la difusión de ese progreso. Su papel se asemeja al que, en los países subdesarrollados, desempeñan las importaciones. Es principalmente por intermedio de éstas que tales países tienen acceso a las innovaciones en las formas de producción, razón por la cual la declinación relativa de la capacidad para importar tiende a aumentar la rigidez estructural. En efecto, en lo que concierne a los países latinoamericanos, las importaciones están constituidas hoy, esencialmente, por productos originarios de la industria de manufactura metálica. En 1960, el valor de las importaciones de ese tipo alcanzó a 4.500 millones de dólares, representando un 60 por ciento del total, en circunstancias que más de la mitad de ellas estuvieron constituidas por máquinas y equipos para la agricultura, industria y sistema de transportes.

En la mayor parte de los países de la región, la industria mecánica aún está constituida principalmente por fábricas productoras de bienes de consumo, por fábricas de montaje a partir de piezas y subconjuntos importados y por actividades de reparación y mantención. Con todo, en los países de mayor avance industrial la producción de máquinas y de equipos de transporte se desarrolló considerablemente en el período reciente, constituyendo hoy el principal sector del grupo de las industrias mecánicas. En Argentina y Brasil, ya en los años cincuenta la industria de máquinas-herramientas había tenido un desarrollo significativo. En 1960, la producción brasileña de esas máquinas alcanzó a 13 mil toneladas, ofreciendo al mercado 50 tipos en cerca de 150 modelos. En el período 1957-61 la producción interna atendió un 40 por ciento de las necesidades del país, cuyo conjunto de máquinas-herramientas alcanzó en 1960 a 205 mil unidades, 55 por ciento de las cuales eran de menos de diez años⁶. En Argentina la producción de máquinas-herramientas alcanzó a 10,5 mil toneladas, en 1961; en 1963 el conjunto de máquinas-herramientas en ese país alcanzaba a 172 mil unidades, 55 por ciento de las cuales tenían menos de diez años⁷.

⁶Cf. CEPAL, *Las máquinas-herramienta en Brasil*, 1966.

⁷Cf. CEPAL, *Las máquinas-herramienta en Argentina*, 1966.

Un estudio concerniente a los equipos requeridos para la expansión de cinco grupos importantes de industrias —petróleo, gas natural y petroquímica; generación y transmisión de energía eléctrica; siderurgia; construcción naval, y papel y celulosa— señaló que la industria mecánica argentina está actualmente en condiciones de producir cerca de tres cuartas partes de los mismos. Un estudio similar hecho para el Brasil, indicó que la industria mecánica local está en condiciones de satisfacer un 90 por ciento de las necesidades de equipo del sector generador de energía eléctrica, 77 por ciento de la industria siderúrgica, 66 por ciento de la industria de cemento y un porcentaje similar en lo que respecta a la refinación de petróleo y petroquímica⁶.

El sector de la industria mecánica cuyo crecimiento es seguramente el más visible, es el de la producción de vehículos automotrices. Esa actividad, que surgiera desde antes del último conflicto mundial bajo la forma de fábricas de montaje, pasó a interesar a algunos países en los años cincuenta, debido al creciente peso de las importaciones de vehículos en las balanzas de pago. En razón del fuerte crecimiento de la demanda, tanto de vehículos utilitarios como de turismo, se establecieron regímenes de control cuantitativo de las importaciones, en función de los cuales los precios internos tendieron a ser entre tres y cinco veces los internacionales. Tal circunstancia hizo atractiva la producción, aun en fábricas de dimensiones relativamente pequeñas. Esa situación particular del mercado y los amplios favores suministrados por los Poderes Públicos, daban origen a una multiplicidad de iniciativas en Brasil y Argentina, países de mercados relativamente grandes y donde la crisis de la balanza de pagos era más aguda. Las dimensiones relativamente pequeñas de las fábricas —ocho en Brasil y un número aún mayor en Argentina— y la subutilización de su capacidad, llevarían a la industria a dificultades financieras, una vez atendida la demanda comprimida por la insuficiencia de las importaciones en el decenio anterior. Actualmente la industria pasa por una fase de reestructuración, reduciéndose el número de empresas que, por lo demás, son todas subsidiarias de consorcios internacionales. Los precios relativamente altos de los vehículos —de dos a cuatro veces los del mercado internacional— continúan obstaculizando la expansión del mercado interno. Ese problema encontrará una solución, aunque parcial, en la reducción del número de empresas y en una coordinación de la producción a nivel regional.

⁶Cf. *El proceso de industrialización de América Latina, op. cit.*, Vol. 1.

CUADRO 10-XV
PRODUCCION Y MONTAJE DE VEHICULOS

	1966	1967	Grado de integración ^a
Argentina	179.453	175.318	A
Brasil	224.574	227.552	A
Colombia	2.210	3.100	C
Chile	7.096	12.991	C
México	113.170	118.000	B
Perú	13.170	18.000	C
Venezuela	60.500	61.000	C

^aImportancia de las piezas de fabricación nacional en el peso de los vehículos: A: más de 90 por ciento; B: entre 31 y 60 por ciento; C: menos de 30 por ciento.

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1967.

Producción y refinación de petróleo

La industria petrolera latinoamericana comprende dos sectores esencialmente distintos. De un lado, se presenta la producción venezolana, que representa más de las dos terceras partes del total y se destina fundamentalmente a la exportación. De otro está la producción de los demás países, que se destina casi exclusivamente a los mercados internos respectivos. La producción venezolana está controlada por

CUADRO 11-XV
PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO EN PAISES SELECCIONADOS
(En miles de metros cúbicos)

	1958	1960	1965	1967
Argentina	5.668	10.178	15.625	18.242
Bolivia	546	568	534	2.274
Brasil	3.009	4.708	5.460	8.509
Colombia	7.457	8.867	11.628	11.280
Chile	885	1.150	2.020	1.966
Ecuador	494	438	453	572
México	16.000	17.293	21.008	24.000
Perú	2.978	2.819	3.668	3.690
Venezuela	151.160	165.613	201.533	205.600

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, *América en Cifras*, 1965; y CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1967.

los grandes consorcios internacionales; en la mayoría de los demás países el control es ejercido total o parcialmente por empresas nacionales de capital público. Las inversiones realizadas en la industria petrolera, tanto en la prospección como en la perforación de pozos y en la instalación de refinería, fueron considerables en el transcurso del último decenio. El número de pozos perforados, que en 1955 fue de 284 en Argentina y de 73 en Brasil, aumentó a 712 en el primer país y a 331 en el segundo, en 1966; en Bolivia el aumento fue igualmente considerable, pasando de 21 a 52⁹. La producción de crudo en este último país se cuadruplicó entre 1958 y 1967, mientras que en Argentina fue más del triple y en Brasil se multiplicó por 2,8.

De los países incluidos en el Cuadro 11-XV, Brasil es el único que aún depende en forma sustancial de las importaciones para abastecerse de petróleo crudo. Con todo, la participación de las importaciones en la oferta interna declinó en ese país de tres cuartas partes a cerca de la mitad, entre 1965 y 1967. En Chile, por el contrario, las importaciones, que en 1965 habían representado un cuarto de la oferta, en 1967 contribuyeron con casi la mitad de ésta, lo que se debe al estancamiento de la producción en los años más recientes. La refinación, como se desprende del cuadro 12-XV, creció con intensidad aún mayor que la producción.

CUADRO 12-XV
PETROLEO CRUDO REFINADO EN AMERICA LATINA
(En miles de metros cúbicos)

	1965	1960	1965	1967
Argentina	9.537	13.629	19.495	20.852
Bolivia	338	359	512	590
Brasil	4.089	10.412	17.841	22.100
Colombia	2.248	4.221	5.325	6.000
Chile	753	1.727	2.746	3.898
Ecuador	319	674	873	980
México	13.028	17.028	21.444	23.260
Perú	2.356	2.637	3.300	3.560
Uruguay	1.302	1.508	1.867	1.960
Venezuela	31.140	51.339	68.210	67.700

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1967.

⁹Cf. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1967, Segunda Parte.

A excepción de Venezuela, que consume menos de un décimo de lo que refina, en los demás países la refinación se destina a sus respectivos mercados. México importa y exporta una cierta cantidad de derivados, por conveniencia de abastecimiento de regiones fronterizas de Estados Unidos. Con excepción de Venezuela y Ecuador, cuyas refinerías son en su totalidad de propiedad de los grandes consorcios internacionales, en los demás países, de manera casi general, las refinerías fueron instaladas y son operadas por compañías nacionales, en la gran mayoría de los casos de propiedad estatal. En México, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay, las refinerías son todas de propiedad nacional. En Argentina el control nacional alcanza a un 63 por ciento y en Colombia a un 49 por ciento.

Energía eléctrica

La generación de energía eléctrica aumentó, en América Latina, a una tasa media anual de 9,5 por ciento, entre 1950 y 1960, y de 9,6 entre este último año y 1965¹⁰. Las tasas de crecimiento correspondientes al conjunto de la economía mundial fueron de 8,4 y 7,8 por ciento, respectivamente, en los dos períodos señalados. Esa expansión refleja la mayor participación del sector industrial en la economía latinoamericana, así como la expansión demográfica y la rápida urbanización. Con todo, si se tiene en cuenta que, no obstante el grado aún bajo de industrialización de la economía regional, el 55 por ciento de la energía eléctrica generada se destina a las industrias —contra 50 por ciento en Estados Unidos y 65 por ciento en Europa—, se desprende que el consumo personal se mantiene a niveles mucho más bajos. En efecto, este consumo corresponde a un cuarto de la media europea y a menos de un décimo de la media estadounidense.

La producción de energía eléctrica estaba controlada tradicionalmente en los países latinoamericanos por grandes consorcios internacionales, con sede principalmente en Estados Unidos. Por diversos motivos, de orden interno y externo, las inversiones de esos consorcios crecieron lentamente en el período comprendido entre la crisis de 1929 y el fin del segundo conflicto mundial. Planteóse, así, en la mayor parte de los países —casi todos afectados por insuficiencia de la oferta de energía en los años inmediatamente posteriores a la guerra—, el problema de la creación de instituciones capaces de movilizar los voluminosos recursos requeridos para expandir la capacidad de

¹⁰Cf. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1966, Tercera Parte.

generación y transmisión de energía eléctrica. Los nuevos recursos provinieron casi exclusivamente de los presupuestos públicos, a través de impuestos creados especialmente para ese fin y de instituciones internacionales como el Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano. En el cuadro siguiente se reúnen datos relativos a la generación de energía eléctrica en el transcurso del último decenio.

CUADRO 13-XV
EVOLUCION RECIENTE DE LA GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA
EN PAISES SELECCIONADOS
(En millones de kWh)

	1957	1960	1965	1966	1967	kWh/hab. 1967
Argentina . .	9.418*	10.459	14.700	15.400	16.508	718
Brasil . . .	16.963	22.865	30.128	32.200	35.300	410
Colombia . .	2.850	3.750	6.000	6.350	6.700	356
Chile . . .	4.188	4.523	6.131	6.600	7.100	770
México . . .	8.463	10.813	17.769	19.339	20.926	458
Perú . . .	1.792	2.501	3.808	4.080	4.810	388
Venezuela . .	—	4.652	8.171	8.900	9.200	985

*1958.

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, *América en Cifras*, 1965; y CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1966 y 1967.

No obstante el crecimiento considerable de la generación de energía en el período reciente, la insuficiencia de oferta ha constituido un permanente obstáculo al desarrollo industrial en muchos países, especialmente en Argentina. De la energía de servicio público, solamente un 24 por ciento se destina a las industrias en Argentina, 29 en México, 36 en Brasil y 40 por ciento en Chile. En el conjunto de la región, 31 por ciento de la energía de servicio público va para la industria, en circunstancias que esta última consume, conforme indicamos, 55 por ciento de la oferta total de energía, lo que pone de manifiesto su dependencia de usinas de dimensiones inadecuadas instaladas para autoconsumo. Por otro lado, parte considerable de la población regional, inclusive la urbana, aún no consume directamente en ciertos países, energía eléctrica. En Argentina, un 14 por ciento de la población se encuentra en esas condiciones, en Chile un 24, en Brasil un 26, Venezuela un 35, en México un 59 y en Perú un 61 por ciento.

Del total de la capacidad generadora instalada en América Lati-

na, que se elevó en 1967 a 31 millones de kW, cerca de un 60 por ciento (17,7 millones) era de origen térmico. De los 13 millones de kW hidráulicos instalados en la región, 5,9 millones se encuentran en Brasil, 2,6 en México y 1,3 en Colombia. Sin embargo, el desarrollo más intenso en el transcurso de la última década se hizo en el sector hidráulico, lo que se traduce en el aumento de dimensión de las centrales generadoras y en el crecimiento de las redes de transmisión. Por otro lado, ese desarrollo está permitiendo la interconexión de áreas, articulando unidades térmicas e hidráulicas, y elevando el factor de carga. Las obras actualmente en ejecución permiten prever para los próximos años una participación creciente de la energía de origen hidráulico, con el aumento de las dimensiones medias de las unidades generadoras e interconexiones de áreas de diferentes regímenes hidrográficos. La posibilidad de una oferta a una tarifa decreciente para fines industriales, se vislumbra como probable en algunas de las áreas de mayor industrialización.

CAPITULO XVI
DECLINACION EN LA TASA DE CRECIMIENTO

Tendencias del conjunto regional

En el transcurso de las dos últimas décadas, la economía de los países de América Latina conoció, en conjunto, una considerable expansión y transformaciones estructurales de real significación. Medido a precio de 1960, el producto bruto de la región que apenas superaba los 40 mil millones de dólares en 1950, elevóse a más de 120 mil millones en 1967. La producción de acero en lingotes, que era poco más de un millón de toneladas en el primero de los años mencionados, en el segundo ya se aproximaba a los 10 millones. Con todo, a pesar de esos índices y muchos otros similares que podrían agregarse, sería incorrecto afirmar que la economía regional haya reunido el conjunto de condiciones necesarias para que el desarrollo tienda a asegurar su propia continuidad. Por el contrario, los datos evidencian que el ritmo de crecimiento de la economía regional tendió a debilitarse, y lo que es más significativo aún, ese debilitamiento se debe principalmente al comportamiento de las economías en las cuales el proceso de industrialización avanzó más. Los datos relativos al conjunto de la región indican que la tasa de crecimiento del PIB por habitante descendió de 2,2 por ciento en 1950-55 a 1,8 por ciento en 1955-60, 1,7 por ciento en 1960-65 y 1,6 por ciento en 1966-68¹. Esos datos encubren, evidentemente, índices nacionales de comportamiento muy diversos, sin que esto les reste totalmente su significación. De hecho, esa pérdida de velocidad de crecimiento ocurrió en una época en que se aceleraba el progreso tecnológico y en que el conjunto de las economías industrializadas mantuvo una elevada tasa de incremento, sin síntomas de debilitamiento.

Para que podamos comprender mejor las tendencias actuales, es conveniente recordar que las economías latinoamericanas no constituyen un *sistema* y que los datos referentes al todo están extremadamente influidos por el comportamiento de las tres economías nacionales mayores —Brasil, México y Argentina— que en conjunto contribuyen con más de las dos terceras partes al producto regional. Con todo, se debe tener en cuenta también que el desarrollo de las economías nacionales viene comportándose según ciertas líneas comunes, razón

¹Cf. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*, Primera Parte, 1969.

por la cual la evolución de las más avanzadas anticipa, en alguna forma, el de otras que se encuentran en fases inmediatamente anteriores. Así, las economías que conocieron en la postguerra una fase de expansión impulsada por el crecimiento de las exportaciones, como el caso de Ecuador con el banano, América Central con el algodón o Perú con la harina de pescado, repitieron en su evolución estructural un proceso ya conocido en la región, del mismo modo en que también lo hicieron los países que iniciaron la sustitución de importaciones en el transcurso del último decenio. Sin pretender establecer un modelo faseológico del desarrollo de las economías de la región, lo que implicaría la pretensión de poder anticipar la experiencia de los países de menor desarrollo, cabe reconocer que el comportamiento *presente* de esas economías se encuadra en un número limitado de *tipos*. En ciertos países, determinado *tipo* —el exportador de productos agrícolas, el exportador de productos mineros o el sustitutivo de importaciones— reunió condiciones extremadamente favorables y sostuvo el desarrollo durante un período relativamente prolongado. En otros, las condiciones fueron menos favorables y el período de desarrollo fue más corto dentro de cierto tipo. La curva de desarrollo global de la región, constituye la agregación de curvas nacionales, cuyo comportamiento traduce la dinámica de cierto número de tipos que operan en una multiplicidad de condiciones. La pérdida de velocidad en el crecimiento puede manifestarse en economías que corresponden a tipos diversos, agravándose o atenuándose el movimiento de la curva global, conforme exista o no simultaneidad en los procesos.

Ya observamos anteriormente cómo el desarrollo inducido por el crecimiento de exportaciones de productos primarios había permitido desembocar en la industrialización. Frente a las condiciones que han prevalecido en el mercado mundial de productos primarios, y que se traducen en la tendencia persistente al descenso relativo de sus precios, la idea de que el desarrollo regional se apoyaría más y más en el proceso de industrialización pasó a constituir un punto de vista de aceptación general. El hecho de haberse debilitado el ritmo de crecimiento en la forma que acabamos de ver, parecería indicar que la industrialización no asumió la amplitud necesaria. En efecto, la reducción de la tasa de crecimiento del PIB regional refleja principalmente el comportamiento de Argentina, ya en los años cincuenta, y de este país y Brasil en el actual decenio, vale decir, de los dos países que después de conocer un período de rápida industrialización, vieron declinar sus índices de crecimiento del sector manufacturero. En consecuencia, el problema que se plantea es saber

si la industrialización latinoamericana presenta limitaciones intrínsecas, es decir, si ella representa un tipo de desarrollo similar a los que conoció hasta el presente la región, lo que la diferenciaría de la de los países actualmente llamados desarrollados.

El caso de Argentina

La experiencia argentina presenta un interés especial por su anticipación, pero de ninguna manera podría ser considerada como representativa de la región. Por haber alcanzado un elevado grado de urbanización ya en la fase de desarrollo impulsado por las exportaciones de productos primarios, y por haber conocido salarios medios relativamente altos en la agricultura (para atraer población europea), Argentina configuraría un caso aislado en el cuadro latinoamericano. No obstante, debido a la importancia relativa de ese país, tal experiencia constituye uno de los aspectos relevantes de la reciente evolución de la región. La intensificación de la industrialización argentina, que proviene desde el período de la guerra hasta la mitad de los años cincuenta, se hace bajo fuerte protección tarifaria y mediante subsidios a la importación de insumos industriales. De ahí resultan dos consecuencias: a) aumento de la eficiencia marginal de las inversiones en industrias productoras de bienes finales de consumo, y b) modificación de los términos de intercambio interno contra el sector agropecuario. La tendencia seguirá, por lo tanto, el sentido de una expansión horizontal del sector industrial, el cual continuará dependiendo, en gran medida, de insumos importados. Se generó así, una creciente *incompresibilidad* de las importaciones a corto plazo y una tendencia al crecimiento de la demanda de productos importados en función de la expansión del sector industrial. Dando énfasis al aspecto que nos interesa, se puede afirmar que el crecimiento del sector industrial se hizo menos para crear un sistema integrado y más para complementar al sector importador. Evidentemente, esa complementación evolucionó en el sentido de una creciente participación de la producción interna, lo que simultáneamente significaba que lo que se importaba, adquiriría un carácter de esencialidad cada vez más acentuado. El nivel de la actividad económica pasó a ser más dependiente, a corto plazo, de las fluctuaciones en la capacidad para importar, que en la época en que gran parte de las importaciones estaba constituida por productos finales de consumo postergables. Concretáronse, así, los temores que habían marcado la política económica argentina en la segunda mitad de los

años treinta y comienzos de los cuarenta, cuando preveían las preocupaciones anticíclicas. Por otra parte, la evolución desfavorable de los términos de intercambio interno venía deprimiendo las inversiones en el sector agropecuario, fuente de las exportaciones. Además, la estagnación de la producción de petróleo, en los años cuarenta y cincuenta, crearía un poderoso elemento de presión adicional sobre la declinante capacidad para importar.

En síntesis, en Argentina conjugáronse dos procesos: la excesiva horizontalización del crecimiento industrial y el desaliento a la inversión en el sector exportador. El énfasis de uno u otro aspecto del problema, depende de la orientación intelectual del análisis². No cabe duda que el segundo proceso tendería, en cualquier caso, a reducir la productividad de las inversiones y a aumentar la inestabilidad del sistema económico. Pero no es menos cierto que si la industrialización hubiese ampliado su base con anterioridad, su poder transformador del conjunto de las estructuras económicas habría sido mucho mayor, siendo admisible que viniese a repercutir favorablemente en el propio sector exportador, a través de la reducción de los precios relativos de sus insumos. Conviene señalar que la industrialización argentina sólo habría alcanzado profundidad desde los años cuarenta, si hubiese obedecido a una política apoyada en un diagnóstico que hubiera tenido en cuenta la evolución a largo plazo del comercio internacional. En efecto, la industrialización implicaba absorber mano de obra del sector agrícola, lo que involucraba un nivel de salarios relativamente elevado. Si las inversiones industriales se hubiesen orientado hacia proyectos de más larga maduración y de mayor densidad de capital, la rentabilidad del sector industrial habría sido más baja y la acumulación más lenta. Debido a la relativa escasez de mano de obra que se manifestaba en la segunda mitad del decenio de los cuarenta, y que se traducía en una presión hacia el alza de los salarios reales, cabe admitir que una industrialización en mayor profundidad habría requerido un decidido apoyo financiero de los poderes públicos e inversiones simultáneas en el sector agrícola, orientadas a liberar mano de obra. Tales objetivos sólo habrían podido ser alcanzados mediante un aumento de la tasa de inversión, lo que exigía la implantación de una política salarial conservadora, en condiciones de fuerte demanda de mano de obra. En la práctica siguióse

²Véase, como ejemplo de la primera tendencia, Aldo Ferrer, *La Economía Argentina*, opus cit., y como ejemplo de la segunda, Carlos F. Díaz-Alejandro, «An Interpretation of Argentina Economic Growth since 1930». *Journal of Development Studies* (octubre de 1965 y enero de 1967).

la línea de menor resistencia, consistente en una política de altos salarios y en una concentración de las inversiones industriales donde era mayor la rotación del capital, determinando la insuficiencia tanto de los servicios infraestructurales como de la capacidad para importar que se observa en la mitad de los años cincuenta. A partir de esa época la política económica argentina ha tenido como objetivo central la recuperación de la capacidad para importar, sea mejorando los términos de intercambio del sector agropecuario, sea reorientando el crédito hacia ese sector o favoreciendo la entrada de capitales extranjeros, si bien en el período 1958-62 realizó un esfuerzo paralelo tendiente a ampliar las bases del sistema industrial.

El caso de Brasil

La experiencia brasileña de entorpecimiento del proceso de industrialización, aunque más reciente que la argentina, presenta mayor interés en razón de la mayor representatividad de las estructuras económicas del Brasil en el conjunto de la región. A diferencia de Argentina, en Brasil la industrialización se realizó en condiciones de oferta totalmente elástica de mano de obra, a semejanza de lo que está ocurriendo prácticamente en todos los demás países del área. Por otro lado, desde los años treinta, se tomó conciencia de la necesidad de ampliar las bases del sistema industrial y la responsabilidad que cabía a los poderes públicos en esa tarea. Es significativo que en medio de las dificultades de la segunda guerra mundial, el Gobierno brasileño haya logrado dotar al país de un moderno complejo siderúrgico³. Inmediatamente después de la guerra fue lanzado un primer plan de inversiones públicas infraestructurales (Plano SALTE). En 1954 fue creado el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico*, gracias al cual importantes recursos fueron encauzados hacia las industrias básicas y hacia los sectores infraestructurales. A continuación se creaba la Petrobrás, que orientó recursos considerables hacia la producción, refinación y transporte marítimo del petróleo. En síntesis, la industrialización brasileña amplió sustancialmente su base, lo que permitió la continuidad de su expansión por más de un cuarto de siglo. Al iniciarse la década de los sesenta, la oferta de

³El Plan Siderúrgico del gobierno brasileño fue elaborado inmediatamente antes de la guerra. En los años del conflicto, la usina de Volta Redonda fue construida mediante el financiamiento del Export-Import Bank y la adquisición de equipos en Estados Unidos, lo que solamente se tornó posible gracias a arreglos políticos del gobierno de Vargas con el Presidente Roosevelt. La usina comenzó a operar en 1946.

productos industriales en el mercado brasileño dependía aproximadamente en un 90 por ciento de la producción interna. En lo que respecta a los bienes finales de consumo, esa dependencia era de más del 95 por ciento, siendo cercana al 90 por ciento en lo que concierne a los productos intermedios de la industria y próxima al 80 por ciento en cuanto a los bienes de capital. En esta forma, la industrialización había avanzado considerablemente en la creación de un sistema industrial con un grado de diferenciación similar al de las economías altamente industrializadas. Cabe agregar que, a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, se inició un proceso de sustitución de importaciones en el sector petrolero que representaba cerca de un quinto de las importaciones brasileñas. A partir de entonces se estabiliza el valor de las importaciones, gracias al crecimiento rápido de la refinación, en una primera fase, y de la producción de crudo, posteriormente. En el comienzo de los años sesenta, no obstante que el sistema industrial completaba su diversificación y estaba en condiciones de crear, en gran parte, sus propios medios de expansión, y que la amenaza de la balanza de pagos, constituida por el rápido crecimiento de las importaciones de petróleo, era contenida, el ritmo de crecimiento del sector industrial tiende a declinar. De una media de 10,8 por ciento entre 1956 y 1962, la tasa de crecimiento anual del sector industrial desciende al 4,8 por ciento en 1963-68. En el primer período ella se colocó a proximadamente en 60 por ciento por encima de la tasa de crecimiento del PIB; en el segundo fue sólo 20 por ciento más alta.

La pérdida de velocidad del desarrollo brasileño fue acompañada de un aumento de la presión inflacionaria y de agudización de las tensiones sociales con importantes repercusiones en el plano político. Además, la brusca modificación de política a partir de 1964, que transformó la contención de las presiones inflacionarias en el principal objetivo de la acción gubernamental en el plano económico-financiero, tuvo repercusiones secundarias, al punto que el nivel de la producción industrial bajó un 5 por ciento en 1965, habiendo sido aún más acentuada la caída de la producción manufacturera. No sería fácil demostrar que los factores sociales y políticos tuvieron importancia subsidiaria en la declinación de la tasa de crecimiento observada a partir de 1962 en Brasil; sin embargo, sería aún más difícil demostrar que esos factores constituyeron la causa primaria o principal de esa declinación. Si observamos más de cerca los datos, constatamos que las exportaciones tendieron a crecer con intensidad mucho mayor que las importaciones. Entre 1959-60 y 1965-66 el coe-

ficiente de exportación aumentó y el de importaciones descendió. De esta manera, parece evidente que los factores de entorpecimiento se originaron mucho más a partir de la demanda que de la oferta.

Hicimos referencia anteriormente a que la industrialización sustitutiva de importaciones se caracteriza esencialmente porque la demanda existe con anterioridad a las inversiones industriales, lo que significa que su perfil está definido antes de verificarse el impulso de industrialización. De este modo, las nuevas inversiones se orientan en función de una composición de la demanda, surgida en la fase previa al desarrollo industrial. En un país donde el excedente estructural de mano de obra fue prácticamente absorbido en la fase anterior —como en el caso de Argentina— este problema no presenta mayor importancia. Sin embargo, donde existe un gran excedente de mano de obra, esto es, donde existe una distancia considerable entre el nivel de vida de la masa de la población y el de las clases medias y altas, asume una significación particular, pues el mercado de manufacturas de consumo está formado por dos sectores entre los cuales prácticamente no existe comunicación. Como el excedente de mano de obra continúa presionando sobre los salarios, los patrones de consumo de la masa de la población se modifican poco o nada, creciendo el mercado de bienes de consumo general por la simple agregación de nuevos elementos, que ascienden de las condiciones de subempleo hacia las de empleo real. Mientras tanto, en el otro segmento del mercado, formado por una pequeña fracción de la población, que no alcanza al cinco por ciento del total, el ingreso disponible para consumo aumenta, diversificándose el consumo en función de los nuevos patrones que están surgiendo en los países más desarrollados. Además, la orientación del progreso tecnológico tendiente a aumentar el coeficiente de capital por persona ocupada y por unidad de producto adicional, contribuye a agudizar la situación estructural descrita. La mayor lentitud en la absorción de mano de obra coadyuva a aumentar el excedente estructural de ese factor. Así, el progreso tecnológico se encarga de frenar por sí mismo la difusión social de sus beneficios. El crecimiento del sector industrial se hace, por lo tanto, apoyado en dos mercados casi desvinculados entre sí. El primero, formado por la gran masa de la población, crece vegetativamente y tiende a perder velocidad con la aceleración del progreso tecnológico. El otro aumenta con gran dinamismo, pero, siendo de pequeñas dimensiones, su propio dinamismo, que se traduce en diversificación, restringe sus dimensiones reales. Por ejemplo, el crecimiento de la demanda de automóviles exige una mayor diver-

sificación de modelos, lo que repercute negativamente en la productividad industrial; las economías de escala, que son una de las manifestaciones más significativas de la asimilación del progreso tecnológico, no son debidamente aprovechadas.

Considerando directamente el caso brasileño, constatamos que entre 1955 y 1965 la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero aumentó a una tasa anual de 5,2 por ciento, mientras que la tasa de incremento anual del salario real en el sector fue de 1,3 por ciento⁴. En esa forma, el salario real, incluso en el sector en que la productividad presentó la más alta tasa de crecimiento, aumentó menos que el ingreso *per capita* del conjunto de la población, esto es, menos que la productividad media. En consecuencia, cabe deducir que el desarrollo se hizo con disminución de la participación de la masa asalariada en el ingreso global, particularmente si de aquélla se excluyen los trabajadores de los grupos de ingresos medios. Ya señalamos anteriormente que la participación del sector agrícola en el PIB no había descendido entre 1955 y 1965, manteniéndose en torno del 31 por ciento, en un período en que el PIB *per capita* crecía sustancialmente. Esos datos, aparentemente contradictorios, encontrarían explicación en el hecho que la gran masa de la población, privada del acceso a los beneficios del desarrollo, no diversificó su consumo, manteniendo la misma proporción de productos agrícolas en su presupuesto familiar. Por otro lado, existe evidencia estadística de que la manufactura brasileña opera, prácticamente en todas sus ramas, pero de manera acentuada en el sector de bienes de capital, con amplio margen de capacidad ociosa. Datos referentes a 1965 revelaron que, incluso si se consideran sólo 8 horas de trabajo, la capacidad utilizada del conjunto de las industrias de bienes de capital apenas excedía el cincuenta por ciento⁵.

Aunque no sea posible ir mucho más allá de hipótesis explicativas preliminares, parece indudable que el proceso de industrialización brasileño enfrenta actualmente serios obstáculos de naturaleza estructural, cuya causa básica está en la insuficiente difusión de los frutos de los incrementos de productividad. Esa tendencia a la concentración del ingreso permitió que se acelerase el desarrollo, cuando éste se apoyaba en la sustitución de importaciones; agotado este proceso, el perfil de la demanda de bienes finales de consumo que emergió, ten-

⁴Para los datos básicos véase CEPAL/BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), Brasil 1966, *A Evolução Recente da Economia Brasileira* (1967).

⁵Cf. Werner Baer y Adrea Maneschi, *Import-Substitution, Stagnation and Structural Change. An Interpretation of the Brazilian Case* (mimeografiado), 1968.

dió a orientar las inversiones de modo de provocar una declinación persistente en la productividad marginal de éstas⁶.

La experiencia brasileña reviste gran importancia para América Latina, por el hecho de haber tenido lugar en el país de mayor población y que reúne una base de recursos naturales extremadamente favorable y una clase empresarial reconocidamente dinámica. Como la industrialización de otros países, tales como Colombia, Venezuela y Perú, se realiza actualmente dentro de líneas no muy distintas de las que se dieron en Brasil —en todos esos países se plantea el problema de un amplio excedente estructural de mano de obra— no será de extrañar que en ellos vengan a reproducirse fenómenos similares, de tendencia al estancamiento, en un futuro próximo. Trátase, evidentemente, de simples posibilidades, con un grado incierto de probabilidad. No se excluye la hipótesis, por ejemplo, que esos países tiendan a apartarse del modelo brasileño y a aproximarse al mexicano, el que se caracterizó por una reconstrucción a fondo del sector agrícola paralela a un proceso de industrialización, en que la acción estatal fue tan amplia como en Brasil.

⁶Cf. C. Furtado, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (Rio: 1967) y *Um Projeto para o Brasil* (Rio, 1968).