

LA INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA*

MILIC KYBAL

Comisión Económica para América Latina,
Santiago, Chile

I

PARA un examen de la industrialización en América Latina sería conveniente averiguar ante todo cuál es el significado, dentro de un marco mundial, de las industrias manufactureras de las veinte repúblicas tomadas en su conjunto. Tal cómputo o, mejor dicho, tal aproximación, se puede hacer a base de los distintos censos industriales levantados en América Latina. No se tienen tales censos para todas las repúblicas, pero sí para todas las de mayor importancia económica relativa, de manera que la omisión de algunos países donde la producción industrial es casi insignificante dada la magnitud del total, permite afirmar que los datos existentes son representativos de América Latina en su conjunto. Considerando a los países no americanos, se advierte que varios de ellos, de una importancia económica apreciable, no separan los datos correspondientes a su producción fabril de los datos para la actividad minera. Sumando, pues el valor neto de la producción fabril y minera en América Latina para el último año disponible, es decir, el de 1937, observamos que representaba apenas una pequeña parte del total mundial, ascendiendo aproximadamente el 2.3%. La industria fabril y las minas de los

* Conferencia sustentada en la Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, el 21 de octubre de 1949. Aunque el autor participa en los estudios que sobre el tema realiza la Comisión Económica para América Latina, expresa aquí únicamente sus propias ideas sobre el problema. Una parte de los datos que se mencionan en esta ocasión fué reunida al prepararse el *Estudio Económico de América Latina*, de la Comisión, que será publicado dentro de breve en su versión española e inglesa, respectivamente.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

119 millones de habitantes de América Latina no producían un valor neto mucho mayor que el de Canadá con sus 12 millones de habitantes, que contribuían con un 2.2 % al total mundial.

Una estimación del desarrollo industrial de América Latina desde el comienzo de la última guerra presenta dificultades considerables. Solamente dos países —México y Chile— miden directamente de una manera periódica, ponderado por su valor, el volumen de su producción industrial (aunque no con entera exactitud, por omitir a veces la producción de nuevas empresas). En la Argentina existe un cómputo indirecto hecho por el Banco Central basado en el valor neto de la producción a precios constantes. Para dos países más —el Uruguay y la República Dominicana— hay que contentarse con un método menos satisfactorio, el de la ocupación en la industrial fabril. El Brasil posee solamente una serie parcial de números índices para su producción fabril, incluyendo principalmente textiles, cemento y hierro y acero, que no puede considerarse como suficientemente representativa del progreso de todas sus industrias. Para los demás países las series son aún más incompletas. Sus datos, como los de la producción textil, de cemento, de algunas industrias de alimentos y bebidas, de tabacos, etc., no representan sino una tendencia del conjunto de sus industrias sin darnos la posibilidad de un cómputo satisfactorio.¹

En estas condiciones no puede haber más que una estimación aproximada del incremento de la producción manufacturera en

¹ Si hubiera datos suficientes, se podría hacer tal vez una aproximación a base de la energía eléctrica utilizada por la industria fabril. Sin embargo, no se dispone de información para un número suficiente de países latinoamericanos. Lo que se llama consumo industrial de la energía generada por las empresas de servicio público incluye generalmente el consumo por establecimientos que no son fabriles. Además, se desconoce en la mayoría de los casos la producción eléctrica de las plantas generadoras que son de uso exclusivo de los distintos establecimientos industriales. Finalmente, es probable que haya habido una substitución de motores de propulsión directa en favor de un mayor empleo de energía eléctrica.

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

el decenio que aquí consideramos, es decir, 1937-1947. Parece que en este período, el promedio de la producción fabril en los cuatro países de mayor significación industrial en América Latina —Argentina, Brasil, México y Chile— aumentó aproximadamente en un 50 %. En los demás países el aumento parece haber sido entre el 25 y el 50 % en relación con 1937.

Es éste un resultado sin duda halagador. En el decenio que examinamos la industria fabril en América Latina se desarrolló con un ritmo más rápido que la agricultura y que la minería. Es bien probable que este crecimiento sea más considerable que en cualquier otro período comparable de la historia económica de la región.

A pesar de los estragos de la guerra, principalmente en Europa y Asia, acaecidos durante el decenio, la producción fabril y minera del mundo registró un aumento de aproximadamente 21 % entre 1937 y 1947. Como en América Latina el crecimiento fué superior a esta cifra media, su participación, que en 1937 fué de 2.3 %, habrá llegado a entre el 2.6 % y el 2.9 % del total mundial en 1947.

Hay, sin embargo, varias consideraciones que hacen que el desarrollo industrial latinoamericano haya sido menos satisfactorio de lo que aparece a primera vista. Una de ellas reside en el hecho de que la población crece muy rápidamente: de 119 millones en 1937 a 146 millones diez años después, o sea un aumento de 22.3 %, mientras que en el mundo entero el aumento fué solo del 8 %. De esta manera, el aumento de la producción industrial *per capita* en América Latina fué menor que en el resto del mundo. La segunda consideración es que este desarrollo, en términos relativos, fué menor también en comparación con los países industrializados como los Estados Unidos y Canadá, que no fueron afectados físicamente por la guerra. En 1947 la producción fabril de los Estados Unidos fué superior en un 65 % en comparación con su nivel de 1937, y en Canadá el aumento fué del 63 %. Estas cifras suponen

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ya una declinación del auge que en esos países se experimentó en 1943 y 1944 con base en el esfuerzo de guerra. La tercera consideración es que el proceso de industrialización lleva un ritmo bastante distinto en las varias repúblicas latinoamericanas. El que tuvo lugar en países de evolución más adelantada, como Argentina, Brasil, México y Chile, parece haber promovido una alteración de cierto alcance en la estructura económica de los respectivos países. En la mayoría de los otros, a pesar del crecimiento de varias ramas industriales, en términos relativos, no hubo ningún cambio apreciable en la estructura de las respectivas economías. Por consiguiente, las disparidades que existían en la región se habrán acentuado.

Aun así, la estructura económica de la región en su conjunto no ha sufrido alteración fundamental, siendo todavía una parte del mundo que es esencialmente agrícola. Para los países para los que se dispone de datos, las estimaciones del ingreso nacional y las cifras de empleo indican la significación todavía secundaria de la industria con respecto a otras actividades. Sin embargo, como se ha dicho antes, la industria es la rama de producción que acusa el aumento más notable. Así, en la Argentina la contribución de la industria fabril al ingreso nacional aumentó del 18 % en 1930 al 21 % en 1945. En Chile, el aumento fué del 17 % al 20 % entre 1940 y 1943. En México, del 21 % en 1938 al 26 % en 1946.

El por ciento de la población dedicada a la producción fabril con respecto a la económicamente activa es todavía considerablemente inferior al de los países industrializados, representando un 20 % en la Argentina (en 1947), 17 % en Chile (en 1940), 11 % en México (en 1940) y el 10 % en Brasil. En todos los países para los cuales se dispone de datos, la mano de obra ocupada en la producción manufacturera aumentó más rápidamente que la población total de los respectivos países. Sin embargo, a pesar del aumento relativo de la mano de obra industrial, parece que, con excepción de

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

la Argentina, el proceso de industrialización en América Latina no ha tomado un impulso suficiente para reducir en números absolutos la población agrícola. En la medida en que hay sobrepoblación agrícola, la industrialización no ha logrado todavía en América Latina uno de sus fines principales. Aun en México, la población agrícola sigue aumentando en más del 1% al año. En los países poco desarrollados es posible que este fenómeno tenga un aspecto malthusiano: que el desplazamiento de parte del incremento de la población agrícola contribuya a un crecimiento vegetativo más rápido del que tendría lugar de otra manera. En esas condiciones la elevación del nivel de vida se hace más difícil porque gran parte del aumento de la producción se ve diluída por un aumento de la población. Veremos más adelante qué consecuencias puede traer esto para una política de industrialización.

II

No cabe duda que la guerra aceleró el proceso de industrialización en América Latina. La escasez de importaciones de equipo industrial y refacciones, de combustibles y ciertas materias primas no impidió el crecimiento de la producción que resultó del aumento del poder de compra y de la disminución de la competencia extranjera. Este proceso obedece también, sin embargo, a la política de industrialización seguida con distintos grados de perseverancia e intensidad por casi todos los países latinoamericanos.

No es ésta la ocasión para examinar los métodos usados en cumplimiento de tal política ni para juzgar su eficiencia. Basten por el momento unas reflexiones acerca del fin principal que persigue una política de industrialización y examinemos su relación con el comercio exterior. A través de una mayor productividad del trabajo y de un mayor ingreso real, la consecuencia directa y su finalidad inmediata es el incremento de las disponibilidades de artículos manufacturados.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Señalando algunos ejemplos históricos, especialmente el caso de Australia y Nueva Zelandia, cabría preguntar si un amplio volumen de artículos manufacturados no es obtenible tal vez más rápidamente por medio del comercio internacional. Se trataría esencialmente de un amplio intercambio de materias primas por productos manufacturados, de acuerdo con los principios de la doctrina clásica de la división internacional del trabajo.

La realidad es que constituyen una excepción los países que siendo grandes exportadores de materias primas han alcanzado al mismo tiempo un alto grado de disponibilidad de productos manufacturados; además, están más industrializados de lo que generalmente se supone. Algunos dominios británicos y en menor grado Argentina y Uruguay pertenecen a esta categoría. Reúnen ellos varias condiciones excepcionales: una escasa población en relación con la tierra cultivable y fáciles comunicaciones interiores o una gran riqueza minera económicamente explotable. Aun así, su alto nivel de suministros de productos manufacturados no procede principalmente de su comercio exterior, sino de sus propias industrias. En la Argentina, por ejemplo, ya antes de la segunda guerra mundial, menos del 30 % del abastecimiento de tales productos se debía a la importación, siendo el resto de origen nacional. Si se considera el promedio *per capita* de la producción industrial de cuatro grandes exportadores de materias primas —Canadá, Australia, Nueva Zelandia y la Unión Sudafricana— se puede notar que ya en 1926-1929 alcanzaba el nivel de la producción industrial de Francia y que era el doble del de Italia.²

No es difícil demostrar que América Latina no puede por medio del comercio exterior aumentar su suministro de artículos manufacturados a un nivel comparable al de los países industrializados. Supondría ello un volumen de intercambio completamente fuera

² Sociedad de Naciones, *Industrialization and Foreign Trade*.

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

de la realidad. Para simplificar limitaremos el ejemplo a la Argentina, Brasil, Chile y México. Para que estos países, tomados en su conjunto, hubieran alcanzado en 1939 solamente la mitad de la disponibilidad de productos manufacturados *per capita* del Canadá, habrían tenido que aumentar sus importaciones de tales artículos en Dls. 7,236 millones. Esta cifra equivaldría al 30% del total mundial del comercio internacional incluyendo materias primas y artículos alimenticios. Sin embargo, la agrupación de estos cuatro países latinoamericanos no revela el problema de la industrialización en su relación con el comercio exterior de cada uno de ellos en lo individual. Por ejemplo, para poder alcanzar el nivel de abastecimiento de la Argentina, en 1939, el Brasil tendría que aumentar sus importaciones de artículos manufacturados diez veces y México (en 1940) doce veces.

País por país, el fenómeno se puede ilustrar con algunas cifras de 1939. El valor bruto de la producción fabril argentina *per capita* equivalía a Dls. 46.70 y las importaciones netas de artículos manufacturados a Dls. 18.70 por persona. En el Brasil, una producción nacional de Dls. 12.60 más Dls. 4.30 de importaciones hacían un total de Dls. 16.90 por persona. En Chile, una producción nacional de Dls. 14.70 más Dls. 32.80 de importaciones sumaban Dls. 47.50. En México (datos de 1940), la producción nacional daba Dls. 12.20 y las importaciones netas Dls. 1.60, haciendo un total de Dls. 13.80. Las importaciones canadienses de artículos manufacturados ascendían a Dls. 7.70 por persona; sin embargo, debido a una producción interna de Dls. 224.50 por persona, las disponibilidades de artículos manufacturados sumaban Dls. 232.20.

Es probable que a causa de las diferencias metodológicas y también de la mayor significación relativa de la producción artesana en América Latina que escapa a los censos industriales, el suministro de artículos manufacturados en los países mencionados se haya subestimado. Sin embargo, vistas las diferencias entre las magnitudes

EL TRIMESTRE ECONOMICO

consideradas, el posible margen de error no invalida las conclusiones que se pueden deducir del cómputo.

A largo plazo, pues, la industrialización parece ser el medio principal para conseguir una elevación sensible de los niveles de vida en América Latina. A largo plazo también, la posibilidad de un incremento múltiple en las exportaciones de artículos primarios sólo se puede prever en casos excepcionales. Los cambios estructurales que tuvieron lugar en el comercio internacional durante la primera guerra mundial, y la contracción que se experimentó en los años treinta, hicieron dudosa la posibilidad de conseguir por medio del comercio internacional un amplio desarrollo económico en los países que son tradicionalmente exportadores de artículos primarios. Podemos notar a este propósito que una expansión amplia de las exportaciones latinoamericanas está limitada, en general, por el bajo grado de elasticidad de la demanda de materias primas y artículos alimenticios en los mercados internacionales.

Habiendo indicado el significado esencial de la industrialización para una elevación sustancial del nivel de vida, convendría señalar las condiciones presentes dentro de las cuales se desarrolla el proceso de industrialización de América Latina. Aunque estemos de acuerdo con el fin a largo plazo, un examen de la realidad presente nos puede acercar a esbozar algunos principios de política industrial. Veremos también que, a pesar de un número de rasgos económicos similares, las estructuras de los países latinoamericanos difieren considerablemente entre sí. Tales diferencias se deben reflejar lógicamente en su política económica.

La primera observación que se puede hacer acerca de las condiciones en las que se desarrolla la industrialización de América Latina es que éstas difieren considerablemente de las que rigieron este proceso en los países económicamente más desarrollados. La industrialización arraigó en Gran Bretaña y más tarde en Europa Occidental en condiciones de un comercio internacional esencial-

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

mente libre. Las industrias que se establecían en los distintos países tenían que enfrentarse con la competencia internacional en los mercados nacionales y aun más en el extranjero. No quisiéramos subestimar el impulso que le dió a la industria norteamericana, sobre todo a la metalúrgica, una política arancelaria proteccionista. Sin embargo, y a pesar del creciente nacionalismo económico de fines del siglo XIX, no cabe duda que las industrias europeas y sobre todo la norteamericana se desarrollaron dentro de mercados tanto nacionales como internacionales mucho más amplios de los que tienen las industrias latinoamericanas.

Considerando la tecnología industrial moderna en todas sus ramas, la estrechez del mercado constituye tal vez un obstáculo cada vez más serio. En los últimos decenios el progreso tecnológico está concentrándose en los Estados Unidos, donde la producción en serie y sobre todo la labor de investigación y de organización encuentran un medio favorable dentro de un mercado de proporciones inusitadas. Es allí donde se concentra ahora la mitad de la producción fabril del mundo. Desde hace tiempo Europa perdió su primacía industrial. Tal cosa no se debió, en lo principal, a los estragos de dos guerras mundiales, ni a una inferioridad de recursos o de aptitud de sus poblaciones, sino primordialmente al hecho de que su organización económica, fundada en el concepto del Estado nacional, deja ya de corresponder en muchas ramas industriales a las necesidades de una técnica de producción moderna.

Por cierto que este problema de la magnitud relativa del mercado nos hace pensar en otro, de gran interés actual: la escasez de dólares. Parece que la ventaja que la magnitud del mercado le concede a la producción norteamericana es una de sus causas fundamentales. La relación entre los Estados Unidos y el Reino Unido en el comercio internacional puede considerarse como una ilustración de la productividad norteamericana, comparada a la de los otros países industrializados. El mayor incremento de la produc-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tividad estadounidense en comparación con la británica se reflejaba en una ventaja competitiva creciente de la primera, al tipo de cambio que hasta poco regía entre el dólar y la libra esterlina. En último análisis la devaluación de la libra esterlina reconoce que a falta de un progreso tecnológico similar, el intercambio entre las dos áreas monetarias tiene que hacerse entre más unidades de trabajo británico (no importa que tal factor no sea conmensurable con suficiente precisión) por la misma cantidad de trabajo norteamericano. El problema secular de la relación de intercambio no está limitado a los países industriales de un lado y a los países exportadores de materias primas del otro en condiciones que son a largo plazo desfavorables a estos últimos. Es un problema más amplio: el de la productividad en general, la cual, siendo determinada en gran parte por la magnitud del mercado, se introduce con una insistencia creciente también en las relaciones de los países ya industrializados.

Tras esta digresión de orden general, volvamos al tema: el del efecto de la magnitud del mercado sobre la industrialización de los países latinoamericanos. Hemos dicho que, considerando la tecnología industrial moderna en todas sus ramas, la estrechez del mercado parece constituir un obstáculo cada vez más serio. No será necesario tratar de demostrar aquí el hecho bien conocido del bajo nivel de la demanda efectiva de productos manufacturados en las economías de los distintos países latinoamericanos. Basta indicar que no se pueden hacer generalizaciones fáciles: hay grandes diferencias en la demanda de los distintos productos, y la hay también entre los distintos países de la región.

A primera vista parece que el progreso tecnológico, en la medida en que requiere una producción en gran escala, es un factor desfavorable para la industrialización de América Latina. Sin embargo, para llegar a conclusiones válidas hay que hacer un examen más detallado del problema.

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

La afirmación anterior se puede hacer considerando únicamente la tecnología industrial en todas sus ramas. Pero si bien es cierto que la magnitud de la empresa óptima parece aumentar en ciertas ramas, sobre todo en las industrias metalúrgicas, mecánicas y de la química pesada, de manera que son pocos los países latinoamericanos y no muchas las líneas de producción donde tales empresas pueden establecerse económicamente, es probable que consideraciones del tamaño óptimo de empresa no impedirían a la mayoría de los países latinoamericanos poseer una considerable estructura industrial elaboradora principalmente de artículos de consumo.

Habrán sido principalmente consideraciones de demanda interna las que determinaron la estructura industrial de los países latinoamericanos en el pasado. Podemos ilustrar la diferencia entre la estructura industrial latinoamericana y la de tres países industrializados por medio de la distribución de la mano de obra fabril. Mientras en nueve países latinoamericanos³ la industria de artículos alimenticios, bebidas y tabaco empleaba entre el 21.9 % y el 55.8 % de la mano de obra industrial, los mismos grupos industriales en el Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos empleaban antes de la guerra solamente entre el 10.1 % y el 12.3 %. Las industrias de la alimentación, de las bebidas, del tabaco y de los tejidos representan para nueve países latinoamericanos entre el 40 % y 75 % del total de la ocupación en actividades fabriles, y estos porcentajes son sin duda mayores en el conjunto de la región. En términos de valor bruto de la producción, el predominio de estas cuatro actividades industriales aparece todavía con mayor claridad, ya que representa entre el 60 % y 75 % del total. En comparación, las mismas industrias representaban en 1939 en los Estados Unidos apenas el 25 % de la ocupación industrial y el 28 % del valor bruto de la producción manufacturera. En el mismo año, en el Canadá,

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

estos grupos de industrias empleaban el 33 % de la mano de obra industrial y producían el 35 % del valor total de las manufacturas.

El desarrollo de estas industrias de consumo tiene bases económicas que conviene señalar. Las industrias de alimentos incluyen sobre todo dos sectores relacionados con el comercio internacional, uno negativa y el otro positivamente. El primero comprende la elaboración de artículos que por su carácter perecedero no entran en el comercio exterior, es decir, se destinan a un sector localizado, como por ejemplo la industria de la leche y en parte también la de las bebidas. El otro, mucho más importante, consiste en la elaboración de materias primas alimenticias que entran en el comercio internacional en gran escala, como la industria de las carnes y más recientemente la de las empacadoras de frutas y verduras. Abarca también ingenios azucareros, molinos de trigo, plantas de lavado de café, molinos de semillas oleaginosas, etc. En general, en todo caso en el que hay una producción suficiente de materias primas de origen agropecuario a precios competitivos, la industria elaboradora de éstas tiene una ventaja natural que permite la existencia de plantas de tamaño óptimo.

La industria textil en la mayoría de los países latinoamericanos posee, en principio, la misma ventaja, estando basada en una producción nacional de algodón o de lana, sobre todo en las repúblicas que son al mismo tiempo exportadoras de tales materias. Mientras que en 1914 los tejidos constituían más de la mitad del total de las importaciones latinoamericanas, la industria textil de la región triplicó su producción entre 1909-1913 y 1946-1947. En la situación anormal del mercado internacional causada por la segunda guerra mundial, los tejidos, principalmente los del Brasil, México y Colombia, llegaron a representar una proporción importante de sus exportaciones. Es sabido que al renovarse la competencia internacional las industrias textiles latinoamericanas tuvieron que retirarse en gran medida a sus mercados nacionales. Sin embargo,

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

parece completamente factible que dentro de un plazo más largo, si se logra una modernización del equipo y una aplicación más estricta de controles sobre la calidad del producto, los tejidos de los países latinoamericanos más avanzados lleguen a ocupar una posición permanente en el mercado internacional.

No hemos tratado con algún detenimiento las industrias de artículos de consumo en América Latina sólo por la importancia que tienen dentro de la estructura económica de los respectivos países, sino porque en general poseen estas industrias una significación especial relacionada con el empleo y con la balanza de pagos, factor que quisiéramos subrayar.

Será necesario introducir el concepto de intensidad de inversión, es decir, la relación entre el monto de la inversión en una rama industrial y el valor bruto de su producto. Se puede expresar indirectamente esta relación por el cociente del monto de la inversión entre la mano de obra empleada. Limitémonos por ahora a esta relación indirecta, de la cual podremos sacar conclusiones de alguna significación para una política de empleo. Como ilustración del problema puede mencionarse el valor de la inversión (excluyendo terrenos) por trabajador en el Estado de Pensylvania en 1929.⁴ En el caso que hemos escogido, el grupo de industrias productoras principalmente de bienes de consumo representaba una inversión media de Dls. 4,039 por obrero, mientras que las industrias productoras principalmente de bienes de capital representaban un promedio de Dls. 6,445 por obrero. Sin embargo, había diferencias apreciables dentro de cada grupo, principalmente en las industrias de bienes de consumo: la más intensiva era la de gasolina, con una inversión de Dls. 17,974 por obrero, y la menos intensiva la industria de vestidos para mujeres, con una inversión de Dls. 563. En las industrias de bienes de capital la variación era entre Dls. 19,658 en

⁴ Norman S. Buchanan, *International Investment and Domestic Welfare*, Nueva York, 1945.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

la fabricación de hierro en lingotes y Dls. 3,511 para fundiciones de acero. Si estas relaciones prevalecieran en América Latina —donde, a causa de una mayor sustitución entre los factores de la producción, las disparidades serían todavía más grandes— veríamos que, por ejemplo, una inversión que da ocupación a un obrero en la industria metalúrgica daría ocupación a 32 obreros en la industria del vestido. En aquellos países donde el progreso de la industrialización no es suficiente siquiera para absorber el aumento anual de la población agrícola y mucho menos para disminuir la presión demográfica en el campo, parece que el concepto de intensidad de inversión tiene un significado de particular importancia.

La intensidad de inversión tiene también una significación directa para el comercio exterior y por medio de éste para la balanza de pagos. Si, por ejemplo, la intensidad de inversión para las industrias de bienes capitales fuera de 1.0, es decir, si una inversión de un millón de pesos produjera un millón en productos por año⁵ y si la intensidad para las industrias de bienes de consumo fuera de 1.5, se notarían los efectos siguientes: en condiciones iguales —y luego veremos que no lo son— una inversión en la industria de bienes de consumo podría resultar en un valor de exportación 50% más grande de lo que podrían ser las exportaciones de una industria de bienes de capital con la misma inversión. En el caso de que ambos tipos de industrias fueran limitados al mercado interior, reemplazando productos previamente importados, el producto del primer tipo representaría un ahorro de divisas 50% más grande que el producto del segundo tipo, siendo la inversión igual.

Consideraciones de intensidad de inversión, que desde el punto de vista de la empresa individual es una relación entre costos fijos y costos variables, nos llevan a examinar el problema de las materias

⁵ En promedio todas las industrias fabriles en Massachusetts mantenían, en 1928, 92 centavos invertidos en bienes o activos fijos por cada dólar de ventas que realizaron en ese año. Buchanan, *op. cit.*

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

primas. Según varios censos industriales levantados entre 1940 y 1945, se puede observar que por lo general las industrias latinoamericanas utilizan un alto porcentaje de materias primas nacionales dentro de su consumo total: para la Argentina era éste del 82 %, para Colombia el 78 %, para México el 77 %, para el Uruguay (en 1936) el 74 % y para Chile el 70 %. En países menos desarrollados los porcentajes eran menores: en Guatemala el 58 % y en Bolivia el 36 %. En todas estas cifras es probable que haya un margen de error apreciable que, a causa de duplicaciones, favorece las cifras de las materias primas nacionales.

Analizando el consumo de materias primas por ramas generales se puede notar que, como regla, las materias primas nacionales representan la mayor proporción en productos alimenticios, bebidas y tabaco, y proporciones variables, generalmente también elevadas, en las industrias textiles, de madera y del cuero. En la mayoría de los casos es más bajo el porcentaje en las industrias químicas y casi siempre es reducido en la metalurgia. Por ejemplo, en 1940 las distintas ramas de la industria mexicana consumían materias primas nacionales en las proporciones siguientes: alimentos 93 %, bebidas 65 %, tabaco, 77 %, textil e indumentaria 81 %, maderas 74 %, cueros 84 %, productos químicos 53 %, y metalurgia y mecánica 40 %.

El significado de estas cifras para el comercio exterior nos lleva a la conclusión de que las industrias de artículos de consumo son las que tienen una posibilidad más grande de convertirse en fuentes de ingresos o de ahorro de divisas. En resumen, además de la ventaja ya mencionada relacionada con la intensidad de la inversión, las industrias de artículos de consumo tienen también la ventaja de involucrar una menor proporción de gastos por importación de materias primas extranjeras. No hay que omitir tampoco el efecto favorable que un mayor uso de materias primas del país

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tiene para el empleo y los ingresos en la agricultura y en las industrias extractivas de una nación.

Nos podríamos preguntar, en fin, ¿qué estructura industrial parece ser la más económica en la presente fase de evolución de los países latinoamericanos? Resumiendo lo dicho antes y considerando el presente como una base para el futuro, se podrá decir lo siguiente: una estructura que consista esencialmente en industrias de artículos de consumo, con una amplia base de materias primas nacionales, y suficientemente adelantada desde el punto de vista técnico para poder mantener en varios renglones, y de una manera duradera, excedentes de exportación. En varios países tal estructura puede incluir una industria textil susceptible de competir en el mercado exterior.

Una estructura como la descrita comprendería naturalmente las industrias de carácter local por naturaleza (producción en gran volumen y de escasa densidad económica, en muchos casos con materias primas ubicuas), que por el valor de su producción representan un sector importante y que en numerosos países incluyen también el cemento y los fertilizantes. Solamente una serie de estudios técnico-económicos podría determinar las empresas del ramo de la química, metalurgia y mecánica que conviene establecer para que no constituyan una restricción continua al consumo de los respectivos productos. No cabe duda que el número de tales empresas en los países más desarrollados de América Latina es considerable y que podrá aumentar a medida que crece la demanda interna en cada uno de ellos. Sin embargo, las que pueden encontrar de una manera permanente mercado exterior constituyen más bien una excepción.

A veces, el hecho de que en tiempos de guerra las importaciones de ciertos bienes de inversión se encuentran restringidas se aduce como argumento para su producción en un país dado. En algunos casos esto parece ser cierto. A este respecto sería intere-

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

sante comparar la disminución de la disponibilidad de bienes que representa la protección de una industria antieconómica con la disminución que haya ocurrido durante las dos guerras pasadas.

Una estructura industrial fundada en consideraciones económicas no puede tener aspiraciones autárquicas. Aun en un país relativamente pequeño puede satisfacer la mayor parte del mercado interno; pero tanto por sus exportaciones como por las importaciones de artículos que no puede producir económicamente en el volumen o calidad necesarios, está ligada al comercio exterior. Es una realidad histórica que a medida que un país se industrializa aumenta también su importación de artículos manufacturados, aunque a un ritmo más lento que su producción nacional. El Canadá representa un caso típico de esta tendencia. A partir del período base de 1901-1905, la producción manufacturera aumentó en un 218% hasta 1926-1929, pero la importación de artículos manufacturados creció en un 184% en el mismo período. El comercio internacional de artículos manufacturados tiene proporcionalmente mayor importancia entre los países industrializados que entre éstos y los que no están todavía económicamente desarrollados. Así, por ejemplo, en 1935 trece de los países más desarrollados que comprendían tan sólo el 20% de la población total del mundo absorbían más de un tercio de los artículos manufacturados que participaban en el comercio internacional.⁶

Indicamos antes que considerando la intensidad de inversión algunas industrias pueden tener un efecto más favorable sobre la balanza de pagos que otras. Sin embargo, considerando el proceso de industrialización en su conjunto y a largo plazo sería demasiado simple decir que el establecimiento de una industria que baste para satisfacer las necesidades del mercado nacional ahorrará las divisas que se gastaban antes en la importación del producto en cuestión.

⁶ *Industrialization and Foreign Trade, op. cit.*

EL TRIMESTRE ECONOMICO

En primer lugar, y especialmente en América Latina, el proceso de industrialización supone un amplio volumen de importaciones de bienes de producción. Más tarde, al haber una mayor productividad, parte del aumento de ingresos reales se volcará en un incremento de demanda de bienes de consumo, especialmente duraderos o semi-duraderos, importados del extranjero. En la medida en que el aumento de los ingresos reales beneficie a las clases trabajadoras, la industrialización se manifiesta principalmente en una mayor demanda de productos alimenticios, y si la agricultura nacional no basta a satisfacerla, habrá que recurrir a las importaciones. Sin embargo, parece que son los sectores de los industriales y los comerciantes los que en un proceso de industrialización en América Latina experimentan más directamente un aumento de ingresos reales y son éstos los que buscan la satisfacción de una parte apreciable de sus demandas en artículos y servicios extranjeros.

De esta manera, en los países latinoamericanos la relación entre el aumento de ingreso y el aumento de importaciones, o sea la propensión marginal a importar, es alta y es un factor destacado en el proceso de industrialización. Sin embargo, su actuación puede ser limitada por la intervención del Estado, aplicando controles cualitativos a las importaciones, y otras medidas. Ya sea o no que los ingresos más amplios resultantes del proceso industrial afecten el carácter de las importaciones, es un hecho general que provocan un aumento de su volumen, junto con una alteración en su composición. La experiencia latinoamericana indica que ocurre principalmente una sustitución de las importaciones de consumo por artículos duraderos y de bienes de inversión. Es probable que la industrialización traiga consigo una menor dependencia del ingreso nacional respecto al comercio exterior, pero el considerar el monto de las importaciones en sí como un signo de inferioridad económica de un país es equívoco.

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

Esto nos lleva a considerar la industrialización como un factor de estabilidad económica. Es cierto que la concentración de la producción de un país en pocos productos agrícolas o mineros de exportación lo expone a fluctuaciones violentas de ingresos. Es éste, por ejemplo, el caso del azúcar de Cuba o del petróleo de Venezuela y en menor grado el del cobre en Chile o el café en Brasil. A pesar de las perturbaciones que las variaciones de los precios de estos productos crean en las economías nacionales, la cuestión es ésta: ¿cuál sería el nivel, probablemente más estable, de los ingresos en esos países sin una gran producción especializada de exportación? Es seguro que la economía cubana tiene menor estabilidad que la del Paraguay, pero es igualmente cierto que su nivel es considerablemente más alto. La inestabilidad de ciertos países no se debe a que produzcan un gran volumen de uno o dos productos, generalmente con una técnica moderna, sino más bien al hecho de que la productividad sea baja en el resto de su economía. En la medida, pues, en que los países de producción especializada traten de mantener su posición competitiva, la industrialización, al contribuir a un aumento de ingresos, tiene una función estabilizadora y benéfica. No se podría decir lo mismo en los casos en que la industrialización significaría un estancamiento o una decadencia de una rama de la economía nacional. Esto sólo se justificaría cuando tal producción fuera a constituir la menos eficiente en la economía de la nación.

III

Nos preguntamos anteriormente qué estructura industrial parece ser la más económica en la presente etapa de evolución de los países de América Latina. Abarcando un panorama más amplio, podríamos preguntar ahora cuál debería ser la posición de la industria fabril dentro de estas economías.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Si consideramos la industrialización en su sentido general, que es el único que nos puede dar la perspectiva necesaria, vemos que es un proceso mucho más complejo que la mera instalación de fábricas y la adopción de una política que asegure la perduración de las mismas. Hemos indicado que el establecimiento de una industria nueva, a pesar de poder constituir por sí mismo un hecho favorable por representar un incremento de productividad y una contribución al crecimiento de los ingresos reales, no significa automáticamente la utilización óptima de los factores de producción disponibles. Se trata de delinear un cuadro de prioridades que fuera consecuente con dicha utilización óptima. Si salimos ahora del marco de la industria manufacturera para considerar la economía entera, vemos que la industrialización es un proceso que abarca toda producción de bienes y asimismo muchos servicios. Entraña este proceso, de una manera general, una mayor productividad, por medio de un aumento de la cantidad y de la calidad del capital real.

Esto nos lleva a establecer un nexo entre todas las actividades productivas, principalmente entre la industria fabril, la agricultura y la minería. En la medida en que convenga que el Estado encauce las inversiones y otros aspectos de política económica, convendría examinar la intensidad de inversión en las tres ramas. En América Latina, donde en su conjunto el 60% de la población depende de la agricultura, hay motivo para creer que, con excepción de algunas actividades productivas especializadas, la disparidad entre la inversión presente de capital real y la inversión óptima es precisamente más grande en la agricultura. Esto indicaría que en la mayoría de los países latinoamericanos una inversión en la agricultura podría dar un aumento mayor en la producción que una inversión similar en cualquier otra rama productiva. Como no disponemos de cifras generales acerca de las inversiones reales en la agricultura mencionaremos como ilustración el caso del Brasil,

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

cuya producción industrial en términos absolutos es de las más importantes en América Latina. En 1940 no había en el país entero sino medio millón de arados para 1.900,000 empresas agrícolas; es decir, que en más del 75 % de las unidades agrícolas el principal equipo de trabajo era probablemente el azadón.

Señalamos al principio que la producción industrial en América Latina en 1947 fué superior en una tercera parte o en una mitad a la de 1937. Como la población aumentó en un 22.3% tuvo lugar un incremento *per capita*. Refiriéndonos a América Latina en su conjunto, la producción de alimentos no aumentó al mismo ritmo que la población. En 1947, con respecto al período base de 1934-1938, el aumento de la producción de alimentos estaba entre un 19 o un 20 %. De esta manera la producción de alimentos *per capita* era 4 % inferior a la del período base.⁷ Las principales excepciones las constituían Cuba, a causa sobre todo del aumento de su producción azucarera, y México, donde hubo un incremento *per capita* del 9 %. Con esto, lo único que podemos hacer en esta ocasión es plantear la cuestión de si la industrialización en América Latina no representa un elemento de desequilibrio económico en la presente fase de su desarrollo, y, en tal caso, en qué medida. No se trata de considerar la industria fabril y su progreso como un concepto opuesto a la agricultura, puesto que la prosperidad de ambos está íntimamente ligada. En la medida en que no tengamos en cuenta el comercio exterior, la producción agrícola no encontrará un mercado suficiente a menos que la población urbana no tenga ingresos reales más altos, los cuales dependen principalmente del desarrollo industrial; por otro lado, la industria fabril no gozará de un mercado suficiente a menos que la población agrícola, que constituye la mayoría del total, no tenga ingresos reales más altos.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a base de datos para la Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México, Perú y Uruguay.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Se trata, pues, de saber qué énfasis dar a una u otra actividad productiva para que el total de bienes disponibles sea el máximo.

IV

No podemos terminar sin mencionar, aun cuando sea brevemente, los aspectos financieros de la industrialización. En la mayoría de los países latinoamericanos las inversiones nacionales representan la parte principal de las inversiones totales en la industria fabril. En la Argentina, la proporción de las inversiones extranjeras era aproximadamente el 20% (en 1941) y en el Brasil un por ciento análogo (en 1941). En 1943, de un total de Dls. 3,425 millones que se calcula como el total de las inversiones en América Latina por ciudadanos o empresas de los Estados Unidos, Dls. 2,450 millones representaban inversiones directas; de esta cantidad sólo 322 millones, o sea el 13%, correspondía a actividades manufactureras. Esta suma es mucho menor que los Dls. 817 millones invertidos por norteamericanos en las manufacturas canadienses y representaba sólo el 15% de las inversiones norteamericanas en actividades manufactureras en el exterior. La tendencia general en América Latina, durante el último decenio, parece orientarse, en la industria manufacturera, hacia un mayor crecimiento relativo de las inversiones de capital nacional.

Considerando la magnitud de las inversiones necesarias para una industrialización de la producción en América Latina, el ahorro nacional no es suficiente. Aun en los países más desarrollados, como Chile, las inversiones brutas en años recientes variaron entre el 8% y 11% del ingreso nacional y las inversiones netas representaron un promedio del 5%. En el Brasil, las inversiones brutas ascendieron a un 10% del ingreso nacional estimado. No solamente los ahorros son escasos, sino que su utilización se dirige en gran parte hacia actividades no reproductivas. En el caso de

INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

Chile, por ejemplo, la industria de la construcción (incluyendo las obras públicas, las inversiones directas de la Corporación de Fomento y las inversiones en ferrocarriles) representaba entre el 23.5 % y 38.3 % de las inversiones brutas realizadas en el país, durante el período de 1940 a 1944. Hechos semejantes se deben no solamente a la distribución de ingresos que predomina en América Latina, sino en mayor grado aún a la tradicional preferencia en favor de las inversiones en bienes raíces. Las presiones inflacionarias que se han manifestado en años recientes en la mayor parte de los países latinoamericanos, han venido a reforzar aún más esta tendencia.

Sin embargo, parece que la escasez y la dirección deficiente del ahorro nacional no presentan el problema más agudo para la industria. Esto se debe al hecho de que el proceso de industrialización y el desarrollo económico requieren inversiones muy considerables en ferrocarriles y empresas de servicio público. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos, en 1938, las inversiones en este campo representaban la tercera parte del total de la inversión real del país (excluyendo el valor de los terrenos); sumaban Dls. 38,000 millones en comparación con los Dls. 13,000 millones invertidos en la agricultura y los Dls. 54,000 millones en la industria (incluyendo la minería) y el comercio.⁸ Mientras que el capital extranjero manifieste preferencia por la inversión en la producción de materias primas y la minería de exportación, la presente tendencia a utilizar el capital extranjero público (principalmente créditos del Export-Import Bank y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) para inversiones en medios de transporte y empresas de servicio público (tal como la generación de la electricidad) representa una dirección deseable.

⁸ Buchanan, *op. cit.*

EL TRIMESTRE ECONOMICO

V

Para concluir: hemos indicado al principio que el abastecimiento de artículos manufacturados dependerá a largo plazo principalmente de la producción nacional. Se deriva de eso que hay que considerar la industrialización como el medio principal para una elevación sustancial de los niveles de vida. Teniendo esta meta final en la mente, hemos visto, sin embargo, que, aun omitiendo los aspectos sociales y políticos, es un proceso largo y complejo que dependerá esencialmente del esfuerzo de cada nación y en el cual la ayuda externa puede brindar en el mejor de los casos un mero impulso inicial o de tipo secundario. Para que encuentre una base sólida hemos indicado que la industrialización ha de ser concebida como un proceso que abarca todas las fases de producción. Vista de esta manera, las decisiones sobre política industrial tendrán que basarse en cada país latinoamericano en un conocimiento amplio de la ciencia y de la realidad económica nacional, apoyada estadísticamente.