

CAPITULO I

DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

Hace tiempo ya que el desarrollo de las industrias transformadoras en países de América latina ha dejado de ser un tema de discusión teórica para trocarse en realidad tangible. El problema no es tanto de si puede lograrse la industrialización sino de como alcanzarla. Lo que se necesita es, en base al estudio cuidadoso de los fenómenos que en este campo han tenido lugar, y el de sus causas y repercusiones, trazar un cuadro de medidas concurrentes para apresurar y afianzar la consolidación de la estructura, en lógica correlación con las características y potencialidades del ambiente.

Desde luego, existe el peligro de definir prematuramente, y con excesiva fijeza y precisión, los objetivos que se persiguen y tender luego a que los pasos iniciales y subsiguientes conformen a esos preconceptos. Vale decir: plantearse teóricamente la necesidad de poseer tales y cuales ramas de la industria y, denominando a eso "industrialización", pugnar por conseguirlas, haciendo abstracción de las condiciones reales de un ambiente nacional e internacional dado. Semejante tipo de deformación de la industrialización de países menos desarrollados puede llegar a ser, en cierto sentido, no menos peligroso y contraproducente que la negación lisa y llana de la posibilidad para países del tipo de los latinoamericanos de desarrollar sus industrias de elaboración en escala apreciable. Mientras esta última se nutre de los resabios de conceptos económicos fenecidos, basada en una pretendida división de países en los de estructura puramente extractiva—agrícola o minera—por un lado, y los dedicados a la elaboración de toda clase de productos manufacturados por el otro, la segunda trata de copiar artificialmente ciertos tipos y estadios industriales de países más adelantados.

Nuestro punto de partida será doble. En primer lugar, el mundo se halla animado de una marcha ascensional en la que, a través del desarrollo, integración y coordinación de las diversas fases de la vida económica se escalan niveles más altos de bienestar. En segundo lugar, esta marcha no puede ser emprendida por

ningún país separadamente, haciendo abstracción de los demás; lo que se requiere es una acción cooperativa internacional cuyos resultados redunden en beneficio mutuo y recíproco de todos los participantes.

De que existen las condiciones internacionales para entrar en esa etapa de desarrollo lo confirman las declaraciones de algunas Conferencias Internacionales de los últimos tiempos. Así por ejemplo, el acuerdo sobre el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción expresa lo siguiente:

Participar en la reconstrucción y desarrollo de los territorios de los miembros facilitando la inversión de capitales para propósitos productivos . . . alentar el desarrollo de los recursos de países menos desarrollados . . . Promover el crecimiento compensado de largos alcances del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio en los balances de pagos alentando las inversiones internacionales para el desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, contribuyendo así a elevar la productividad, el standard de vida y las condiciones de trabajo en sus territorios.¹

Igualmente, el acuerdo del Fondo Monetario Internacional expresa lo siguiente:

Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional contribuyendo por su intermedio a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo y entradas (ganancias) reales y al desarrollo de los recursos productivos de todos los miembros, como objetivos primarios de política económica.²

En las proposiciones de Dumbarton Oaks, en el capítulo IX referente al Consejo Económico y Social, se dijo:

Con el objeto de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre naciones, la Organización debiera facilitar la solución de los problemas internacionales económicos, sociales y otros problemas humanitarios . . .³

En la Declaración de México, puntos 15 y 16, se dice:

15. La colaboración económica esencial a la prosperidad común de las naciones americanas . . . La miseria de cualquiera de sus pueblos, ya sea como pobreza, desnutrición o insalubridad, afecta a cada uno de ellos y por lo tanto, a todos en conjunto.

16. Los Estados americanos consideran necesaria la justa coordinación de todos los intereses para crear una economía de abundancia en la cual, se aprovechan los recursos naturales y el trabajo humano con el fin de elevar las condiciones de vida de todos los pueblos del continente.⁴

Por último, en la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 26a Reunión, realizada en Filadelfia en los meses de abril y mayo de 1944, se dijo:

¹ Véase: Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, art. 1, Propósitos.

² Véase: Fondo Monetario Internacional, art. 1, Propósitos.

³ Véase: cap. IX, Consejo Económico y Social, Propósitos.

⁴ Véase: Conferencia de México, Declaración XI (Declaración de México,) puntos 15 y 16.

... una más completa y amplia utilización de los recursos productivos del mundo ... puede asegurarse mediante una acción eficaz en el plano internacional y nacional comprendiendo medidas que tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a realizar el progreso económico y social de las regiones en donde exista menor desarrollo, a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias y productos primarios, a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen ...¹

Ahora bien, ¿con qué base y objetivos pueden los países de América latina aspirar a utilizar esa coyuntura para estructurar y fortalecer sus economías industriales?

DIVERSIDAD DE CARACTERÍSTICAS

En primer término, conviene evitar el malentendido de colocar a todos los países de América latina en la misma situación. Bien es cierto que existe un cierto número de factores importantes que constituyen características comunes en todos ellos (grandes recursos potenciales, no bien conocidos ni desarrollados; escasa población, mal distribuida dentro de extensos territorios; inadecuada capacidad de transporte; baja productividad; industrialización poco desarrollada; pobre aparato tecnológico; producción principalmente centrada en actividades monoculturales y extractivas; poco capital acumulado; escasa influencia del mercado interior respecto a las exportaciones, etc.). Sin embargo, esas características son, en cierto sentido, demasiado generales para que puedan servir de asidero suficientemente sólido para construir políticas económicas prácticas. No puede equipararse, por ejemplo, el caso de países productores de cereales y carnes, con vastos mercados mundiales, con la posición de países productores de alimentos tropicales, donde no sólo existe exceso de producción con respecto a la demanda mundial normal, sino que, además, se presenta el caso de regiones competidoras extra-americanas. En el campo agrícola-industrial, la situación es también variable y dependiente del tipo de producción: fibras (principalmente algodón), aceites comestibles o industriales, caucho, esencias, quinina, etc.

Dentro de los minerales el cuadro se complica y diversifica más aún. Están, por un lado, ciertos minerales metalíferos cuya producción está relativamente afianzada a ciertos niveles (cobre en Chile: plomo, zinc, cobre, en México) y otros cuyo porvenir es mucho menos estable y más dependiente de los vaivenes de los avances en la producción, el consumo y la tecnología en el mundo. Los nitratos de Chile representan el caso típico de un recurso natural que pierde su posición bajo la competencia de productos sintéticos. Lo mismo podría decirse, hasta cierto punto, para el futuro del caucho o la quinina. Por otra parte, el desarrollo de nuevos recursos mineros (como el tungsteno, cuarzo, mica, diamantes industriales,

¹ Véase: Declaración de Filadelfia, Oficina Internacional del Trabajo, 1944.

grafito) puede atribuirse a los progresos hechos en determinadas ramas industriales en países más adelantados (metalurgia de las aleaciones, industrias eléctricas, etc.).

Las variaciones aparecen también, a veces aún más acentuadas, en el campo de la producción industrial. Un cierto número de países apenas si ha comenzado a andar por el camino de la industrialización más elemental. Muchos de ellos se hallan en etapa francamente artesanal de la producción, importando un crecido número de productos totalmente manufacturados, aun para satisfacer los consumos más elementales y primarios de la población. No pocos de ellos dependen fuertemente de importaciones de alimentos, de artículos del vestir, de utensilios variados, y son numerosos los que padecen aguda falta de personal técnico autóctono para propulsar e incrementar las actividades industriales.

Otros, en cambio, poseen un aparato de industrias livianas bien desarrollado—algunos de cuyos artículos inclusive se exportan—y ciertos de entre ellos están pasando al estadio de la implantación de industrias metalúrgicas pesadas. Este mismo grupo es el que denota la tendencia a producir cada vez un mayor número de artículos listos para el consumo dentro del país, a menudo sustituyendo su importación por la de partes o materias primas necesarias para elaborarlos dentro de sus territorios. Paralelamente progresa la fabricación de elementos auxiliares, tales como ciertos tipos de maquinarias o equipos, elementos para la construcción (cemento, pinturas, materiales sanitarios), etc.

Incluso desde el punto de vista de la exportación de materias primas básicas no existe una semejanza muy grande entre todos ellos. Algunos las exportan en estado crudo (cereales, café, minerales metálicos o no metálicos, maderas, petróleo crudo), otros han adelantado su transformación o elaboración en el país (fibra de algodón, lana lavada, cobre metálico puro), otras las ofrecen en estado listo para el consumo, ya sea popular o industrial (extracto de tanino, alimentos fabricados, productos refinados del petróleo).

Conviene recordar a esta altura que la extrema especialización de las economías latinoamericanas en la producción de pocos artículos básicos destinados a la exportación las hace unilaterales, sujetas a los vaivenes de la estructura internacional de la demanda y de los precios, y vulnerables en extremo. En 1938, en 9 de esos 20 países un solo producto constituía la mitad o más del total de las exportaciones, mientras en 10 de ellos los tres productos principales abarcaban más de las $\frac{3}{4}$ partes del total exportado aquel año.

Un aspecto importante de la estructura industrial de América latina es la incidencia de actividades industriales que trabajan para la exportación. Este es el caso de parte de carnes frigorificadas

en la región del Plata, además de parte de lavado de lanas, desmotado de algodón y casi todo el extracto de tanino; de refinación del cobre en Chile; de refinación de zinc, plomo en México; de azúcar en Cuba, de desmotado del algodón en Brasil, Perú, etc.

Otras distinciones a hacerse, respecto a diferentes características económicas de América latina son las siguientes:

1. Países que importan proporcionalmente pocas cantidades de artículos de consumo, debiendo distinguirse si lo hacen porque su capacidad de compra es inadecuada o porque trasladan la demanda hacia otros campos de artículos más especializados. En estos últimos casos la mayor proporción de importaciones consta de artículos semiterminados en diferente estado de transformación (metales, telas, o maquinarias y equipos).

2. Los que importan casi todos sus productos de subsistencia (alimento, vestuario).

3. Los que han completado casi por entero su estructura de industrias livianas y—de acuerdo a sus recursos naturales y el mercado interno—pasan o no a la radicación de industrias “pesadas”.

4. Los que exportan mucha de su producción básica en un estado relativamente avanzado de elaboración; los subcasos son cuando exportan artículos totalmente terminados (textiles, Brasil) o simplemente preparados para ulterior elaboración.

Respecto a la base de sus principales ramas de producción y exportación tenemos:

Base agrícola.

Alimentos.—Carne y cereales (Argentina y Uruguay), frutas (Brasil, América Central), café (Brasil, Colombia, América Central), azúcar (Cuba, Perú, Brasil).

Materia prima industrializada.—Lanas, cueros (Argentina, Uruguay, Venezuela), algodón (Brasil, Perú), maderas (Brasil, Chile, Paraguay, América Central).

Base minera.

Combustibles.—Petróleo (Venezuela, México, Perú, Colombia, Ecuador).

Minerales metálicos y no metálicos.—Chile, México, Perú, Bolivia, Brasil.

Los de *base mixta*, por así decirlo, constituyen en rigor una superposición de diversas regiones productoras, unas de artículos agrícolas y otras de minerales (Colombia, café y petróleo; Perú, petróleo, azúcar y algodón; Brasil, diversos minerales y algodón, café y azúcar).

Veamos, ahora, cual es el papel que le corresponde a las industrias transformadoras dentro de este cuadro general. Para ello, nos colocaremos en el año 1939, umbral de la guerra, para poder así apreciar mejor más tarde los cambios introducidos por la guerra misma.

Hacia 1939 la producción industrial neta de los países de América latina se acercaba a los 2.000 millones de dólares.¹ Este total iguala la producción industrial canadiense y es sólo la vigésima parte de la de los Estados Unidos. Desde entonces el valor de la producción probablemente ha duplicado, aunque expresado en término de los precios de 1939 el aumento sería menor. En otras palabras, el volumen real de producción industrial no ha aumentado en la misma proporción que los valores.

Otra observación merece ser hecha. Se refiere ésta a los rubros incluidos dentro de la producción industrial. Generalmente las estadísticas de los países latinoamericanos incorporan a las cifras industriales las correspondientes a la producción de la energía eléctrica, usinas de gas de hulla y otras actividades que no siempre se clasifican como propiamente industriales. Entre estas últimas cabría indicar, por ejemplo, las plantas metalúrgicas que producen metales principalmente para la exportación. Si se excluyen todas estas ramas, el valor de la producción industrial antes anotado debe ser reducido en aproximadamente una cuarta parte.

Comparadas con el total de la actividad económica en América latina en su conjunto, la producción industrial aparece como bastante importante, aunque la misma situación no se mantiene cuando se lleva el análisis a los países de desarrollo industrial más incipiente. Tomando los valores medios de los años 1937 a 1939-40, el valor bruto de producción industrial en la Argentina resulta superior al valor de la producción agrícola ganadera (principal fuente de recursos del país) y doble de las importaciones. La misma situación se presenta en México, donde las industrias manufactureras producen por valor superior al registrado en agricultura y minería en conjunto y es dos veces mayor que las importaciones. En cuanto al Brasil, su producción industrial supera a las importaciones y representa entre $\frac{2}{3}$ y $\frac{3}{4}$ del valor de la agricultura, mientras que en Chile las industrias producen más de lo que se importa y se acerca al valor conjunto de la producción agrícola y minera.

Hay que recalcar sin embargo, que el valor bruto de producción industrial contiene algunas duplicaciones importantes, resultantes de la inclusión de las materias primas y combustibles de origen nacional. Para tener standards realmente comparables de valores sería preciso referirse a valores netos en todos los campos (lo que no es posible para las importaciones) o desarrollar el concepto de "valores reales".

¹ Todas las cifras que en adelante se citen, salvo indicación contraria provienen de fuentes oficiales de los países respectivos, tales como censos, estadísticas, etc.

La difusión de la industria unipersonal y no mecanizada, frecuentemente incorporada dentro de los censos industriales latinoamericanos, queda puesta de manifiesto por las siguientes cifras:

El 31 por ciento de los establecimientos fabriles argentinos carecía en 1937 de fuerza motriz y el 23 por ciento operaba sin el auxilio de personal obrero. El 60 por ciento de las empresas colombianas poseía en 1938 un capital inferior a 500 dólares cada una ocupando el 7 por ciento de los obreros. En 1930 el 45 por ciento de las empresas industriales mexicanas concurrían con un valor de producción menor de 500 dólares por año cada una.

En lo que respecta a la estructura tecnológica de las industrias latinoamericanas ésta es por demás precaria y deficiente. Todos los informes de las misiones técnicas y científicas de los Estados Unidos, que recorrieron esos países en los últimos cinco años, están contestes en señalar ese hecho, y la urgente necesidad de remediarlo si se aspira a alcanzar niveles de producción industrial de cierta importancia. El valor de todas las maquinarias y equipos disponibles en América latina difícilmente sobrepasa 4 a 5 mil millones de dólares, con el agregado que después de cinco años de intensa actividad y escaso, o nulo, reemplazo o mantenimiento, esos equipos se hallan en deplorable estado, y en gran parte anticuados. Ello significa que cada obrero latinoamericano cuenta con sólo la cuarta parte del equipo motor de que dispone, por ejemplo, cada obrero estadounidense. Está demás señalar la rémora que ello representa tanto para la baratura como para la calidad y cantidad de la producción.

La fuerza motriz instalada, es alrededor de unos 5.000.000 h.p. (de los que la mitad se encuentran en Argentina y Brasil), o sea aproximadamente igual al equipamiento motor del Canadá y sólo la décima parte del que poseen los Estados Unidos. Ello da menos de 2 h.p. por obrero en América latina, comparado con 6 h.p. por obrero en los Estados Unidos. La mayor parte de esos motores se surten de energía eléctrica producida térmicamente, ya que menos de la tercera parte es de origen hidroeléctrico, pese al hecho de que se estima que América latina cuenta con 56 millones de h.p. en recursos hidráulicos, de los que sólo un 3 por ciento ha sido materia de aprovechamiento. Sobre el total del 1.500.000 h.p. hidroeléctricos, Brasil posee 700.000, México 450.000, Chile 115.000.

El débil desarrollo de las industrias que trabajan los metales es puesto de manifiesto por las siguientes cifras, que expresan la parte de las importaciones totales, entre 1937-39, cubiertas por metales, productos metálicos, maquinarias y vehículos: Brasil, México, Perú, aproximadamente dos quintos; Cuba, un cuarto;

Uruguay, un décimo; Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, un tercio.

En cuanto a la proporción de las materias primas nacionales utilizadas por las industrias latinoamericanas ella es predominante. Teniendo en cuenta que son escasas y muy poco desarrolladas las grandes industrias metalúrgicas y químicas, ese hecho expresa la endeble base sobre la que se hallaban erigidas las industrias latinoamericanas (cifras de 1939):

Países	Por ciento
Argentina.....	71
Bolivia.....	50
Brasil.....	80
Colombia.....	43
Chile.....	60
México.....	63
Uruguay.....	73

La proporción indicada arriba se refiere al conjunto de las actividades industriales. En las ramas metálicas y químicas ella es mucho menor (15-20, cuando mucho 30 por ciento), siendo en algunos de ellos aún muy baja para industrias tales como cerámicas, textiles, etc.

Las actividades industriales en Latinoamérica resultan ser de tipo predominantemente liviano, productoras de artículos de consumo directo para los consumidores, cuya capacidad de compra—por otra parte—no es muy elevada. Las industrias pesadas metalúrgicas, de producción de máquinas, motores y equipos, la gran industria química y de los sintéticos son escasas, o totalmente ausentes. Algunas de ellas inclusive las industrias que preparan los materiales para la construcción (cemento, cal, maderas, elaboración de perfiles de hierro, etc.) están poco desarrolladas, dependiendo de las importaciones extranjeras.

Las cifras siguientes representan porcentajes de los valores totales de la producción industrial respectiva, de 1937:

Países	Alimentos y bebidas	Textiles y vestidos	Metales, máquinas, vehículos, productos químicos
Estados Unidos.....	por ciento	por ciento	por ciento
Canadá.....	12	10,5	35,5
Argentina.....	16	10	30
Brasil.....	21,5	12	18
México.....	30	32	24
Bolivia.....	16,5	23,5	21,5
Bolivia.....	52	16	3
Rep. Dominicana.....	80	6	6

Las industrias alimenticias, las textiles, las formas menos desarrolladas de la fabricación de los elementos para la construcción (aunque en Argentina, Brasil, México y Chile estas últimas van adquiriendo un grado de desarrollo y madurez digno de señalarse) abarcan la parte más sustancial de la estructura industrial.

Pese a que alimentación y vestuario cubren los sectores más importantes de la actividad industrial en América latina, algunos cambios de cierta importancia comenzaron a delinearse aún antes de la segunda guerra mundial. En casi todos los principales países industriales de América latina (tales como Argentina, Brasil, México y Chile) se ha notado un desarrollo sostenido de industrias de elaboración de los metales, de fabricación de máquinas y de las químicas, sin que ello implicara un decaimiento en el desarrollo de otras actividades, sobre todo en las industrias de los materiales de construcción y en las textiles (fabricación de telas y de hilados de algodón, lana y seda artificial). Esa diversificación de las actividades industriales posee un hondo significado porque representa cambios de estructura.

En primer lugar, el aparato industrial se fortifica, en su conjunto, cierra los circuitos internos que faltaban y forja nuevos eslabones en la cadena de las operaciones industriales. En segundo término, esas nuevas actividades son acompañadas por un desarrollo de operaciones complementarias de las actividades básicas agrícolas y mineras. Tales son los casos de los cultivos de algodón o nuevas plantas aceitosas, o del lavado de la lana, o de la preparación del cemento, cal, etc.

El desarrollo de las industrias de elaboración de metales y de las químicas que comienzan siendo simples operaciones de montaje, ensamble o mezcla de ingredientes introducidos del extranjero —va cobrando, paulatinamente, mayor consistencia y solidez llegando a representar una parte importante, y tecnológicamente avanzada, de la industria latinoamericana. Los primeros brotes de esas actividades pueden referirse a fines de la tercera y principios de la cuarta década del presente siglo y representan una etapa significativa tanto de la industrialización de países poco desarrollados como de las relaciones económicas y comerciales en el mundo entero. Esa etapa, que puede llamarse de exportación de industrias, constituye la antesala de otra etapa que ya comienza a asomar y que ha de adquirir un gran desarrollo en los años venideros; la de exportación de la técnica, del "know-how".

Estas industrias, de origen extranjero, se instalan en virtud de múltiples circunstancias, tales como el establecimiento de derechos arancelarios protectores, la difusión del poder de compra en los mercados donde se establecen, la pre-existencia de un aparato

industrial capaz de cimentar y mantener esa nueva estructura, etc. La instalación procede por etapas, y de meras agencias comerciales, encargadas de colocar en los mercados nacionales artículos terminados provenientes del extranjero, se transforman, poco a poco, en plantas de montaje o mezcla, para continuar después produciendo ciertas partes o ingredientes (con materiales importados). Los materiales son luego, a veces, producidos en el país mismo.

*
* * *

El proceso antes descrito puede condensarse en los siguientes puntos:

1. A partir de los fines de la tercera década, y comienzos de la cuarta, de este siglo se verifica, en los países de América latina, un ascenso industrial que alcanza diferente grado de intensidad y variada estructura según los países.

2. Esa industrialización carece, sin embargo, del soporte de las industrias pesadas (aunque algunos pasos se han tomado ya en ese sentido en Brasil, México y Chile) y tiene lugar, por lo general, sin un desarrollo orgánico y conectado ni dentro del sistema industrial mismo ni en escala de desarrollo económico general.

3. El comercio exterior es, todavía, la actividad económica principal de esos países, ya que una parte muy importante de su producción se destina a esos fines, y sectores muy numerosos de la población dependen de él para su sustento, del mismo modo que el país en general, para la procura de muchos indispensables para mantener su desarrollo.

4. Las primeras industrias en aparecer son las de alimentación y vestuario, destinadas a satisfacer las necesidades más elementales y apremiantes de la población; luego surgen empresas que manipulan simples operaciones con metales, maderas y químicos; al mismo tiempo la construcción de las vías de transporte, edificación, etc., da impulso al desarrollo de operaciones complementarias o auxiliares; más tarde aparecen tipos más complicados de industrias, esparcidos sin conexión en diferentes campos de producción industrial (textil, metales, productos químicos, materiales de construcción). De este modo se va alcanzando un cierto grado de diversificación integrada, pero desde el momento que algunas materias primas no existen, o no son fáciles de obtener en los territorios nacionales, y numerosas operaciones industriales básicas, o complementarias, no resultan económicamente o técnicamente viables, el conjunto de la estructura industrial aparece como dislocado o mal integrado; su reacción a los fenómenos exteriores, es por consecuencia, fuerte.

5. El grado de desarrollo tecnológico en las industrias latino-americanas es, generalmente, bajo y muchos de los equipos se hallan en un estado totalmente inadecuado para sostener la competencia en la producción, aún de muchos artículos perfectamente lógicos y naturales en ciertos países. Eso no impide el hecho de que en algunos países existan fábricas muy modernas, bien montadas y dirigidas, cuya producción se desarrolla en un alto nivel tecnológico y económico.

6. Las industrias manufactureras en América latina denotan un elevado grado de concentración alrededor de los grandes centros poblados, generalmente puertos, que sirven de vínculos de conexión con el mundo exterior; esta concentración llega a veces a proporciones enfermizas, cuando la mitad, las dos terceras partes o las tres cuartas partes del aparato industrial se encuentran en una o dos ciudades. Esta situación no parece tener solución hasta tanto no se desenvuelvan los recursos propios de las áreas alejadas (ricas en fuentes de energía, metales y materias primas químicas) en forma de su aprovechamiento industrial, en centros regionales de sólida estructura.

7. Pasando por etapas de preparación industrial (1880-1914), preformación industrial (1914-1930) y de auténtica formación industrial (con dos períodos dentro de ella, uno de 1930 a 1939 y el otro abarcando los años de la guerra) América latina va tomando al mismo tiempo conciencia de la importancia de sus problemas económicos e industriales, y de la manera de solucionarlos; la adquisición de una "conciencia industrial" es un fenómeno muy importante y su crecimiento tiene lugar durante la última etapa, sobre todo durante los años de la guerra.

8. La clara comprensión de que los problemas económicos siempre tienen un fondo social y que la solución de las injusticias sociales ha de ser el objetivo final de toda política de desarrollo económico, ha tomado también cuerpo en América latina. La consecuencia económica de esa actitud consiste en que, en lugar de acentuar la economía de las operaciones por medio de una reducción de los salarios, se trata de construir una economía madura, estable y próspera, donde los niveles de vida de la población sean los más elevados posibles.

9. La comprensión, en escala internacional, de que una situación económica mejor y más estable, en todo el mundo, es el único camino seguro para una paz permanente, contribuye también a reforzar la aspiración latinoamericana de construir un sistema industrial en consonancia con sus posibilidades y necesidades.

LA INFLUENCIA DE LA GUERRA EN LA INDUSTRIALIZACIÓN

El estallido de la guerra provocó una honda perturbación en todo el organismo económico latinoamericano, y particularmente en el industrial. Si el bloqueo, la guerra submarina, el racionamiento de los principales productos en los países proveedores, contribuyó a alentar el establecimiento de nuevas industrias, no es menos cierto que la interrupción en el abastecimiento de las esenciales materias primas importadas, combustibles y maquinaria industrial, erigió un obstáculo de gran magnitud.

Pese a ese obstáculo pudo arribarse en varios países a un relativo reajuste de las necesidades industriales, que fueron provistas en parte mediante fuentes nacionales y en parte gracias a un acrecentado intercambio dentro de las fronteras del continente. Resulta instructivo señalar la tendencia al mayor aprovechamiento de los recursos mineros, aún en los países de economía más típicamente agraria, y a una relativa agrarización de los débilmente surtidos de esos productos.

Se acentuó, por otra parte, la implantación de plantas siderúrgicas y la explotación de mantos carbonosos (especialmente en Brasil, Chile y México). Se diversificaron los cultivos industriales, alentados frecuentemente por sostenidas demandas de la Unión y merced a créditos y ayuda técnica proveniente de la misma fuente (caucho, guayule, quina, plantas aceitíferas y aromáticas, etc.), demanda que tonificó asimismo la explotación minera, sin concurrir empero casi nunca al afianzamiento de las industrias derivadas de la explotación de los mismos en los países productores (estaño, cromo, tungsteno, hierro, cobre, manganeso). Como notable excepción puede señalarse la creciente utilización nacional del cobre chileno. En cuanto a Bolivia, si bien la exportación de concentrados estañíferos duplicó en volumen con respecto a años prebélicos, el producto es refinado en una planta construída a propósito en la ciudad de Texas, Estado de Texas, Estados Unidos.

La tendencia a utilizar en creciente escala plantas autóctonas del tipo tintoreo, aromático, fibroso, gomoso, aceitoso, medicinal, etc. merece también la pena de ser destacado.

En países de más firme base industrial (como por ejemplo el Brasil y la Argentina) se asistió a una ampliación realmente notable de las industrias mecánicas, y, en segundo lugar, de las químicas. Las industrias de elaboración de los metales, aunque entorpecidas en su desarrollo por la falta o escasez aguda de numerosos materiales, supieron hacer frente con éxito, a la coyuntura. Toda clase de artículos elaborados de hierro y otros metales, equipos industriales, mineros y de transporte, máquinas y motores de potencia pequeña

y mediana, herramientas y otros innúmeros artefactos imprescindibles para las industrias pudieron ser fabricados en una medida satisfactoria, aunque no pocas empresas industriales no pudieron expandir su producción, o iniciar operaciones, por falta de equipo adecuado. De tal manera, la industria mecánica no sólo permitió y aseguró el equipamiento de nuevas industrias, sino que contribuyó, inclusive, a surtir a los países vecinos de desarrollo industrial menos avanzado (y aún a los países en guerra) de máquinas y herramientas.

Las industrias químicas progresaron, igualmente, bajo el acicate de aumentadas demandas y falta de provisión del extranjero. Nótese que tanto los metales, como los productos de ia tecnología química pesada y las maquinarias industriales, fueron consideradas, desde un primer momento por los países beligerantes, como materiales esenciales estratégicos o de primera necesidad y como tales restringida su exportación, salvo a través de los canales del "Préstamo y Arriendo". Las sustancias químicas industriales tienen la particularidad de que sirven como ingredientes en un número muy elevado de otras industrias, tanto las químicas de elaboración como las metalúrgicas o mecánicas, las textiles, de papel, etc. A pesar de la falta de importantes materias primas o de equipos adecuados, y aún de conocimientos tecnológicos especializados capaces de montar, dirigir y mantener la producción a niveles y en condiciones convenientes, se amplió notablemente el número y la importancia de dichas industrias químicas en los principales países latinoamericanos, fabricándose una cantidad, siempre creciente, de productos inorgánicos y, en menor escala, de los orgánicos.

Se extendió, también, la industria del papel y diversas ramas de la industria de elaboración de los materiales de construcción (cemento, cal, ladrillos, pinturas, etc.). Paralelamente difundióse la industria textil, acentuándose la tendencia a ampliar las ramas de elaboración de hilados y tejidos (inclusive fibras sintéticas del tipo del rayón). En cierta medida lo propio ocurrió con la industria alimenticia. La demanda de toda clase de artículos elaborados por parte de los países menos industrializados de América, y las crecientes adquisiciones de ciertos materiales indispensables por los Estados Unidos e Inglaterra (algunos de los cuales fueron parcialmente transferidos para su fabricación fuera de sus territorios), favoreció asimismo a naciones como el Brasil y la Argentina. El comercio de exportación de productos industrializados de esas naciones vióse abultado con ese nuevo intercambio, sin desplazar, empero, de sus puestos de vanguardia a los que habitualmente los ocupaban.

Una tendencia acrecentada a la implantación de la metalurgia pequeña y de mediana escala, al aprovechamiento industrial de

determinados recursos mineros y agrícolas y a la expansión y consolidación de las ramas mecánicas, caracteriza, pues, la etapa presente de la industrialización latinoamericana.

Ese breve bosquejo de las características que asume actualmente, la industria latinoamericana quedaría trunca si no se considerara concomitantemente, los factores negativos que han conspirado contra un grado más acabado de eficiencia industrial. La escasez de materiales y equipos transformadores, por una parte, y los altos precios de los mismos, por la otra, han tenido efectos muy nocivos para las industrias que mayor gravitación ejercieron en este campo.

Ya se ha mencionado el problema grave de abastecimientos que se suscitara a las naciones beligerantes, y las restricciones al comercio ultramarino. La falta de metales, de caucho, de algunos productos químicos, en ocasiones hasta de fibras y de sustancias alimenticias, descalabró no pocas industrias establecidas, sin contar la rémora que representara para la fundación de algunas nuevas.

La escasez de combustibles y la necesidad de limitar el empleo de la energía eléctrica, elevaron otras tantas vallas en el camino de la expansión industrial latinoamericana, con efectos muchas veces desastrosos.

No resultará extraño, en consecuencia que—pese a que, en general, el momento pudiese definirse como favorable—muchas industrias se vieran obligadas a disminuir el ritmo de su producción, a no progresar en la medida de las circunstancias o a cerrar sus puertas. Algunos extractos de fuentes informativas autorizadas, que reproducimos a continuación, permitirán perfilar la situación con nitidez.

México

“Las dificultades para exportar por un lado y la vida cara por el otro, obran como tenaza en contra de la industria textil . . . La industria lanera . . . experimenta dificultades para abastecerse de materias primas. Consumimos diez millones de libras de lana peinada y producimos sólo la tercera parte de esa suma . . .” “La producción ha disminuído (. . . en la industria de artisela o seda rayón . . .) y escasea la materia prima. A causa de la falta completa de esta última, algunas fábricas se han visto obligadas a cerrar sus puertas”.

La industria pesada experimenta “vicisitudes . . . debido a la falta de materia prima algunas plantas trabajan al 60 por ciento de su capacidad desde 1941 . . . la producción actual de hierro, sumada a las importaciones, cubre apenas el 50-60 por ciento de la

demanda . . . Los yacimientos mineros del país no pueden explotarse por falta de maquinaria”.

“La industria maderera, de regular importancia en el país, tropieza con dificultades como las demás industrias . . . Experimentan las factorías que usan aceites vegetales como materia prima, graves trastornos en su actividad” (por falta de importaciones).

“Ha declinado, según nuestros más recientes informes, el volumen de las ventas de algunos de los principales artículos debido a la falta de materias primas. El valor de muchos de éstos ha ascendido hasta en un 100 por ciento y el abastecimiento es deficiente, esperándose que los problemas se agudicen para el futuro”.¹

Chile

“La producción de las industrias manufactureras se ha mantenido en estagnación durante este año pasado. Mientras el índice general de estas actividades acusó para el año 1940 un aumento del 11 por ciento y para 1941 uno de 2,4 por ciento, para el año pasado, una baja de 1,3 por ciento”.²

Brasil

“Como era de prever, las reducciones en el abastecimiento de ciertos productos básicos de la industria nacional, tales como artefactos de hierro y de otros metales, herramientas, maquinarias, combustibles, productos químicos y farmacéuticos, debían lógicamente acarrear entorpecimientos de la actividad en ese importante grupo industrial.”³

Colombia

“Los industriales del país, con excepción de algunos afortunados que lograron prevenir la situación y prepararse con tiempo, están abocados a una situación de hecho que hace por demás alarmante su posición. La guerra mundial . . . ha determinado la suspensión del envío de materias primas y de material transformable, todo lo cual constituye la base de la producción fabril colombiana. A esto hay que agregar la dificultad para conseguir, a precios razonables, el material y los elementos de primera necesidad y de empleo diario en la industria, cuya manufactura o procedencia es nacional.

Nuestra industria . . . está atravesando uno de los períodos más críticos de la historia que sólo pueden ser salvada si se aplican en su favor todos los grandes recursos de nuestra economía . . . De otra manera no está lejano el día en que comience a desfallecer

¹ Véase: *Revista Mensual del Banco Nacional de México*, últimos meses de 1942.

² Véase: *Boletín del Banco Central*, en. de 1943.

³ Véase: Informe relativo al año 1942 del Presidente del Banco del Brasil.

la producción industrial colombiana, que ahora precisamente parece haber llegado a uno de sus mejores ciclos de prosperidad".¹

TIPOS DE INDUSTRIAS

El cuadro industrial de América latina aparece, en esta hora, compuesto por tres grandes categorías, integradas por las siguientes industrias:

1. Industrias lógicas y permanentes.
2. Industrias semipermanentes.
3. Industrias adventicias y circunstanciales.

Pertencen al primer grupo aquellas actividades fabriles que se surten de materias primas y fuentes de energía nacionales y cuentan con un mercado interior amplio y creciente, o hallan posibilidad de expansión asegurada en mercados extranjeros. Las industrias semipermanentes dependen en cierto grado de los mercados extranjeros, ya sea para la provisión de materiales a elaborar, de las maquinarias o como indispensables consumidores de sus productos, o bien su base de sustentación económica puede ser, a veces, cuestionable (metalurgia pesada). Las industrias "adventicias", por otra parte, han surgido por el imperio de circunstancias anormales y su ubicación en un país dado no responde a las exigencias mínimas de premisas económicas vigentes en épocas normales.

La expansión de las actividades industriales tradicionales, la prolongación de operaciones industriales directamente relacionadas con las fuentes nacionales de producción (tales como hilado y tejido del algodón en el Brasil, lavado de lanas, o elaboración de residuos animales en la Argentina, fabricación de artefactos de cobre en Chile), la radicación de numerosas industrias livianas elaboradoras o alimenticias, incluso la consolidación de una base siderúrgica pesada en aquellas regiones que presentan condiciones especialmente favorables para ello (como en determinadas áreas del Brasil, Chile, México o Perú) forma la extensa escala de industrias establecidas, o crecidas, durante la guerra de cuya permanencia no puede dudarse. Además, algunas de las industrias que se surtían habitualmente de materiales extranjeros los han sustituido, parcial o totalmente, durante el conflicto, por otras provenientes de fuentes locales. Algunas de ellas deberán sin duda alguna, retornar a sus antiguas fuentes de aprovisionamiento en tanto que otras consolidarán, acaso, la sustitución iniciada en circunstancias anormales. Por otra parte, algunas de las industrias que encontraron buenos mercados de exportación durante la guerra se verán forzadas a cerrarse de nuevo sobre sí mismas, sin que ello excluya que algunas de las conquistas se conviertan en permanentes. A esta última

¹ Véase: *Anales de Economía y Estadística*, 3 de mar. de 1943.

categoría pertenece, por ejemplo, la industria textil brasileña, cuya capacidad de mejora y expansión—si bien condicionada a factores de orden tecnológico que presumiblemente serán tomados en consideración—asegura el mantenimiento de los mercados tanto locales como extranjeros. Hay quienes opinan, inclusive, que esa capacidad de extensión hacia nuevos mercados queda asegurada también para la industria brasileña de fabricación de ciertos tipos de maquinaria textil. Algunas industrias plásticas (sobre todo de caseína) sobrevivirán también a la guerra.

Queda, sin embargo, un cierto número de empresas que han aparecido meramente en calidad de emergencia, cuya vida se sabía de antemano iba a ser de corta duración y que no pueden funcionar bajo condiciones económicas normales en el mundo. La reaparición en el mercado de productos provenientes de los centros industriales que tradicionalmente los surtían, enriquecidos probablemente ahora con todo el acopio de las experiencias tecnológicas acumuladas durante la guerra, hará su subsistencia difícil o impracticable, en buena ley. Los gobiernos, e incluso muchos de los propios industriales, no ignoran tales hechos y ya se han dado inequívocas declaraciones respecto a que no se piensa mantener a todo trance ese tipo de industrias.

Considerada la situación en conjunto, puede afirmarse que la proporción de industrias circunstanciales o antinaturales es relativamente pequeña dentro del conjunto industrial consolidado en el último lustro. Su desaparición no provocará desequilibrios insuperables del sistema económico, aunque pueda representar pérdidas individuales. Aun estas últimas pueden aminorarse o amortiguarse en cierta medida si adecuadas medidas de previsión han sido tomadas a tiempo, previendo el carácter transitorio de tales empresas.

La inversión de capitales y el auspicio gubernamental habrán de favorecer, en primer término y fuera de toda duda, a las industrias racionalmente compatibles con las posibilidades o las necesidades de cada país. Pero si su acción hubiera de restringirse solamente a este tipo de actividades, las industrias quedarían limitadas, en pronunciada medida, en los países de América latina, al tipo de las industrias livianas de consumo. Una de las tendencias más caracterizadas, que se inicia en el período actual y que ha de proseguir en el de postguerra, es el equipamiento y fundamentación de las industrias semi-permanentes de modo que su grado de adecuación al medio nacional se vuelva cada vez más elevado.

La siderurgia, o la metalurgia en general, con bases mineras nacionales estables y suficientes, de posibilidades de explotación económica, la gran industria química asentada en base a materias

primas nacionales y con un mercado industrial vastamente desarrollado (lo cual implica, a su vez, un ascenso paralelo de toda la actividad industrial consumidora de tales sustancias), la industria elaboradora de máquinas, equipos y motores de un tipo dado, y otras de semejante fisonomía técnico-económica, constituyen ejemplos de industrias "semipermanentes" cuya "racionalidad" o "naturalidad" puede acentuarse mediante la acción consciente y orientada de los hombres de empresa, convenientemente fomentada y asistida por los gobiernos.

TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA BÉLICA A LA ECONOMÍA DE PAZ

Un problema grave en el camino de la paulatina edificación de una estructura económica racional e industrializada en América latina es el que se refiere al pasaje de la economía bélica a la de paz.

El punto esencial a interpretarse es el de que las actividades bélicas, por importantes que hayan sido en cuanto a sus resultados y por profundos los cambios que originaran en la mutua relación de los factores económicos internos en América latina, no pueden considerarse sino como transitorias y de emergencia. En consecuencia, todas aquellas de sus manifestaciones que no sean concordantes con los propósitos básicos del desarrollo económico, o que entren en abierto conflicto con los mismos, deberían ser eliminadas o atenuadas.

Algunas de las facetas de la economía bélica—o íntimamente vinculadas a la misma—no han desvanecido, totalmente sus efectos. Entre los principales puede citarse la existencia de stocks acumulados de materiales mineros y agrícolas en América latina por valor cercano a 4.000 millones de dólares.

No son muchas las lecciones que pueden extraerse del período de transición que siguió a la anterior guerra. Entonces el aparato productivo-industrial de América latina estaba mucho menos desarrollado y cohesionado de lo que lo fué durante los años del conflicto que acaba de terminar. De igual modo, la destrucción de los países europeos no alcanzó, entonces, los límites pavorosos que presenciamos ahora. Esta última circunstancia hará que, por un lapso prolongado, la atención de muchos de ellos, se vuelque hacia la reconstrucción interna más que hacia la expansión exterior.

Las repúblicas de América latina—algunas de ellas en grado muy significativo—avanzaron durante la guerra por el camino de la diversificación y gradual integración económica interna e intracontinental. Ello representa un amortiguador de los choques de reajuste transicional postbélico que ha faltado, en general, en 1919. Su grado de madurez no podía ser, y no ha sido, sin embargo, lo suficientemente adelantado como para poder prescindir por un

espacio de tiempo prolongado de los contactos comerciales con el extranjero. Hasta cierto punto, en realidad, esa mayor diversificación y adelanto económicos e industriales presuponen una necesidad, cada vez más sentida, de complementación con fuentes foráneas de aprovisionamiento, tanto en materias primas o productos semielaborados más especializados, como de mayores cantidades de combustibles y de maquinarias y equipos.

El adelanto económico latinoamericano no ha aislado, en consecuencia, a los países que le han servido de asiento. Al promover un desarrollo de especialización sobre niveles superiores, reclama, con insistencia renovada, el aporte internacional para asegurar el éxito de la empresa. Y esa colaboración ha de manifestarse, de inmediato, en ese período de transición, para capitalizarse íntegramente en los años próximos de estabilización económica.

Una de las diferencias de fondo que pueden trazarse entre la postguerra del 14 y el período actual es, sin duda alguna, el cuadro económico general dentro del que se desarrolla la tendencia industrializadora. La primera guerra mundial desembocó en una era irrestricta de regulaciones y trabas al comercio y al desenvolvimiento económico que, si bien, contribuyó a consolidar posiciones en el frente industrial no siempre lo hizo sobre carriles sanos y estables. El establecimiento de organismos internacionales de promoción económica (tales como el Banco de Reconstrucción y Fomento de Bretton Woods) y agencias similares que operan en un campo más restringido, permitirán desenvolver las actividades económicas dentro de unos límites de racionalidad, oportunidad y sistematización que no existían después de 1919.

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO GENERAL

La industrialización no es un fin en sí, ni por sí, sino el pivote y el coronamiento del desenvolvimiento económico general. Este desenvolvimiento consiste en un mejoramiento de la tecnología, la instalación de equipos más modernos y perfeccionados, la expansión del grado de adiestramiento de los que participan en los diversos estadios de la producción, la ampliación de la utilización de los recursos naturales, tanto de materias primas como de energía, la expansión del comercio interior y exterior en forma que se pueda aprovechar, en grado máximo, las oportunidades de especialización que se ofrecen en el mundo, etc.¹

¹ Véase, por ejemplo, cómo interpreta la C.T.A.L. (*Presente y Futuro de la América Latina* Congreso de Cali, Colombia, dic. de 1944) ese problema:

Es necesario fundar (... la plena autonomía económica y política de los países latinoamericanos...) en el propio desarrollo económico de estos países, que debe conseguirse mediante:

1. La revolución técnica en la agricultura.
2. La revolución técnica en la industria.
3. La transformación del sistema de transportes y comunicaciones.

No es rigurosamente exacto que únicamente pueblos poseedores de industrias transformadoras muy desarrolladas pueden alcanzar verdadera prosperidad. Sin duda no puede prescindirse de ellas y su número y variedad debe multiplicarse más y más, dentro de lo posible. Pero resultaría impropio, igualmente, confundir las causas y los efectos y creer que el mero establecimiento de industrias provocará la expansión económica. Esta no puede lograrse si se descuidan, al mismo tiempo, los múltiples y multiformes factores complementarios, en todos los niveles de la actividad económica. La piedra de toque será el grado de participación en la creación y expansión de la renta nacional que las diversas actividades permitan, y la forma como esa renta se reparte entre las diversas capas de la población.

Es conveniente señalar que el énfasis sobre la industrialización hace a menudo olvidar que el problema primordial de la realidad económico-social latinoamericana, es el levantamiento del nivel de vida de la población rural, y la incorporación efectiva del campo al sistema económico-social moderno, cuya influencia se ha limitado, hasta ahora, principalmente a los centros poblados urbanos. Extendiendo la influencia de la modernización y mecanización a todos los sectores de la vida nacional se obtendrá un desarrollo más homogéneo tanto económico como demográfico, las industrias se asentarán sobre bases sólidas—en el doble concepto de los abastos y de los consumos de sus productos, y se logrará evitar el embate de las fluctuaciones de la oferta y demanda, con su secuela repercusiva de caída en los precios y la producción, desocupación y miseria. A este respecto es satisfactorio observar cómo dentro de los planes premeditados y balanceados que algunas de las corporaciones de fomento están poniendo en ejecución en sus respectivos países, a la par que el fomento a las industrias transformadoras, se propende a la promoción de diversas actividades agrícolas, mineras, de las pesquerías, de los bosques, del comercio, de los transportes, tratando de dinamizar el conjunto de la complicada urdimbre económica nacional.

No menos importante resulta poner el acento sobre la obra de promoción de los sistemas de seguridad social, del cuidado por la salud del pueblo. A la vez que una proposición de carácter humanitario y elemental, lleva implícitos sólidos elementos de construcción económica, puesto que un pueblo desnutrido y enfermo jamás podrá sostener una estructura industrial verdaderamente próspera y eficiente.

MEDIDAS INTERVENCIONISTAS DEL GOBIERNO EN LA ECONOMÍA
Y LA INDUSTRIA¹

Puede decirse que, en general, la idea de la necesidad de un plan orgánico y coordinado de conjunto, mediante el cual pueda fomentarse la instauración o consolidación de una estructura económica estable, nace sólo recientemente en América latina. Dejando de lado excepciones, que no son del caso comentar aquí, esa tendencia encuentra sus raíces en el período que hemos denominado de "verdadera formación industrial" y arranca de allí, para tomar forma sólo hacia fines de la cuarta década del siglo XX. La desgraciada circunstancia de que apenas iniciado se viera interrumpida y deformada por la coyuntura bélica, impide sopesar con la debida amplitud y objetividad sus resultados. No puede negarse, sin embargo, que parcialmente la guerra ha favorecido la activación de esos planes, pero siempre sujetos a contingencias derivadas de la escasez y dislocación de las economías y del comercio, que de aquéllas se derivaron.

Lo importante a señalar es que aparece y se perfila con nitidez la idea central de la función social del planeamiento económico y la necesidad urgente de procurar un desarrollo amplio y multilateral, que abarque las diversas fases de la vida económica, uniéndolas en un solo haz, evitando hipertrofias en ciertas ramas, borrando los males de la monocultura, volcando el peso de la acción oficial —e indirectamente de la privada— hacia las fuentes que más aliciente necesitan por su importancia capital y también por la naturaleza, a menudo aleatoria, de las empresas a ellas dedicadas.

Como característica fundamental se nota el deseo de conocer lo que existe alrededor, de hacer un inventario de las riquezas y de sus posibilidades.

La preocupación por las industrias pesadas—no siempre lógicas y económicamente convenientes en todos los países—es otro signo distintivo. Ellas se justifican por completo, o parcialmente, en algunos casos. En cierto sentido, su implantación trasciende los límites de la acción de los países por separado y pertenece, más bien, al ámbito amplio de la marcha que tomara la economía mundial en su conjunto, y de sus implicaciones y derivaciones sociales y políticas. De todos modos, conviene recordar que el hecho de que se preconice una activa participación de los

¹ Para un análisis detallado de las diversas formas que ha asumido en América latina la intervención estatal en la economía, consúltense los siguientes libros: Adolfo DORFMAN: *La Intervención del Estado y la Industria* (Buenos Aires, 1944); George SOULE, David EFRÓN, Norman T. NESS: *Latin America in the Future World* (Nueva York, 1945); George WYTHE: *Industry in Latin America* (Nueva York, 1945).

gobiernos en la orientación y afianzamiento de las economías, no implica que esa tendencia debe dirigirse hacia marcos de marcada autosuficiencia. Por el contrario, el gobierno debe intervenir para asegurar que la marcha de la economía estará en consonancia con las necesidades del país, sin exagerar ninguna de las tendencias que pudieran resultar perjudiciales en alguna manera. Entre ellas el exacerbado nacionalismo económico constituye, sin duda, uno de los principales.

Un rasgo fundamental de casi todas las políticas es el deseo de "hallarse a sí mismo", de cesar viviendo "asomados al balcón de ultramar", para integrarse, en plena posesión de sus capacidades, dentro de un mundo sin dependencias ni discriminaciones, basadas en la posesión de mayores riquezas o el manejo y el control de fuentes de producción esenciales. Dentro de ese orden de pensamiento, especial acento se pone en la transformación más completa de las riquezas propias, sin llegar a la exageración de querer exportarlas; siempre y únicamente, totalmente elaboradas.

No puede ignorarse que el mundo ha de vivir siempre en estado de complementación económica, que la tecnología moderna—si bien confina parcialmente al olvido ciertos productos o relega viejas fuentes de aprovisionamiento—une cada vez más estrechamente las diversas regiones, tanto mediante la necesidad de variar más y más los componentes que entran en la fabricación de artículos modernos, como por la distribución de los artículos fabricados sobre mercados más vastos.

Lo importante es no dejarse cegar por el deseo de completar siempre totalmente la elaboración—incompatible con un mundo mutuamente complementario—ni quedar estancados en niveles meramente extractivos.

Otra tendencia típica es que los gobiernos no pretenden arrogarse el papel de única fuente de financiamiento o manejo de los negocios económicos. El Estado es el animador, auspiciador, tutor, pero nunca única fuerza dirigente que excluye la iniciativa privada. El Estado trata siempre de propulsar, de crear, de orientar a las inversiones y actividad económicas, complementándolas o dirigiéndolas donde fuera preciso, pero nunca superponiéndose a ellas, o excluyéndolas por completo.

Conviene señalar que la propia Oficina Internacional del Trabajo se declara partidaria de la ingerencia del gobierno en la planificación, coordinación y estímulo a la reconstrucción económica nacional, conformándola a las necesidades del país mediante el fomento de las inversiones privadas por los canales más adecuados a la alta finalidad del bien público. Así se expresa la Oficina en un informe a la 27a Conferencia en París:

Las escaseces de la fuerza de trabajo calificada, materiales y equipos pueden retardar la realización urgente de muchos proyectos muy necesarios. Con la ausencia de la ayuda gubernamental, algunos proyectos de inversión pueden abandonarse debido a la falta de financiamiento . . . El establecimiento de las clasificaciones de prioridad, la provisión de crédito, el aseguramiento de inversiones públicas, se encuentran entre las funciones que los gobiernos podrían desempeñar en el campo de las inversiones privadas.¹

En el mismo sentido se expresaba la Oficina en 1939, por boca de su entonces Director John G. Winant:

Es de importancia especial en América latina el esfuerzo por dar a la industria y al comercio locales un carácter más nacional. La tendencia de la política gubernamental es a requerir una substancial representación nacional en las juntas directivas de consorcios extranjeros, a establecer industrias propias mediante directa intervención gubernamental y a entrenar a los expertos y técnicos nacionales.²

Las preocupaciones esenciales de la política intervencionista gubernamental pueden clasificarse en dos categorías: las de origen permanente y las de carácter circunstancial motivadas por la guerra.

A.—*Carácter permanente*

Creación de industrias básicas; mayor industrialización de materias primas nacionales; diversificación económica e industrial; mejora de los niveles tecnológicos; mejor conocimiento de los recursos nacionales; coordinación del desarrollo económico y el industrial; legislación coordinada que afecta a esas ramas; medidas de fomento general; relación de precios entre productos primarios e industriales (costo de la vida); políticas sociales; financiamiento de actividades económicas; orientación y supervisión de inversiones privadas, especialmente de las extranjeras; agencias permanentes gubernamentales que se ocupen del fomento económico coordinado; política tarifaria de carácter industrialista.

B.—*Carácter circunstancial*

Control de las importaciones y distribución de los productos; control de los precios y abastos; por falta de abastos suficientes, supresión de ciertas medidas restrictivas a las importaciones (tales como control de cambios, cuotas, tarifas aduaneras—ellas van reapareciendo de nuevo ahora, en parte).

¹ Véase O.I.T.: 27a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe III: *Mantenimiento de altos niveles de empleo durante el período de la rehabilitación y reconversión industriales* (Montreal, 1945), págs. 25-26.

² Véase: *Memoria del Director a la Segunda Conferencia Internacional del Trabajo de los Estados de América Miembros de la O.I.T.* (La Habana, 1939), pág. 24.

Una vez aceptada, en términos generales, la justificación de la necesidad de una cierta intervención del Estado en la economía, surge otro problema. Es el que se relaciona con el deslinde a establecerse entre el campo de acción que el gobierno no debe invadir, que es del resorte propio y exclusivo del industrial, y aquel ámbito general en el que su intervención es reclamada, o aceptada, y puede rendir frutos provechosos.

Esa delimitación, es, indudablemente, un tanto artificiosa puesto que la interacción entre el "medio o clima industrial" y la "célula industrial" se cumple y procede de mil maneras distintas; cada una de las medidas tomadas sobre factores de orden externo tiene su necesaria reacción sobre el funcionamiento de la unidad industrial, e influye en la decisión y planes de los empresarios.

En la práctica la interdependencia de las diversas fases de la vida económica latinoamericana es tan íntima actualmente que, a muy poco correr, la mayoría de las manifestaciones de la misma—producción extractiva o industrial, comercio interno o externo, transportes, finanzas, etc.—van siendo absorbidos dentro de la acción reguladora.

Sentadas esas ideas generales acerca de la indivisibilidad de la fábrica y ambiente externo, no puede sin embargo dejarse de reconocer que quedan algunas funciones específicas, propias, que pueden—o deben—ser ejercidas por los empresarios privados. Esas funciones corresponden, precisamente, al campo en que la acción y el talento individuales pueden dar máximo fruto y provecho: es el campo de la organización interna de la producción. Entran allí elementos tecnológicos, de organización, de comercialización, que deben ser provistos por los empresarios, o sus equipos, desarrollándose dentro del cuadro general establecido, y mantenido, por el Estado. Las únicas restricciones a la "libertad de acción económica" son las que vienen impuestas por la existencia de esa trama gubernamental; pero si han sido bien planeadas, concebidas y ejecutadas, en lugar de restricciones, obrarán como verdaderos amortiguadores, absorbiendo los choques de una estructura económica compleja que los individuos no podrían resistir por sí solos sin graves pérdidas, o incluso la desaparición del principio mismo de la "libre empresa" (como es el caso de la constitución de grandes cartels o monopolios). El sistema regulativo estatal—si funciona como corresponde y responde a los principios socio-económicos de bien común—lejos de impedir la acción individual, la sostendrá y facilitará.

El Estado se encarga de alentar el desarrollo industrial mediante la formación de un "clima industrial", de condiciones óptimas para que aquéllas puedan fortificarse y progresar. Se preocupa por la constitución de un extendido mercado interno ricamente dotado

de medios adquisitivos, merced a la repartición de un elevado poder de compra entre todas las capas sociales, que puede llegarse a hacer efectivo a través de una política social de elevación de los salarios, de extensión de los sistemas de seguro social, de la armonización de la producción industrial con las labores nacionales extractivas, en la clara inteligencia de que el adelanto fabril no podrá hacerse a expensas de salarios de hambre o en desmedro de los precios pagados a los proveedores nacionales de materiales, sino sólo mediante la elevación técnica y funcional de las industrias, desterrando formas anticuadas y antieconómicas, o conformándolas de acuerdo a pautas técnicas, y científicas más avanzadas. Se preocupa, igualmente, por neutralizar las consecuencias de la concentración del poder económico sobre los consumidores, productores menores y la Nación en general, ayuda a la expansión industrial mediante la conquista de nuevos mercados (tratados de comercio, subsidios, fletes preferenciales, etc.), frena las tendencias especulativas y alcistas en los precios, igual que las tendencias al acaparamiento. La distribución de los mercados bajo el sistema de carteles, el mantenimiento de altos precios por la eliminación de la competencia a través de los monopolios, la colocación de los artículos por medio de la difusión del conocimiento técnico y el establecimiento de nuevas fábricas, afectan profundamente a las economías dependientes o poco desarrolladas, tales como las de América latina que pueden, en consecuencia, afectar seriamente su desarrollo industrial, a menos que el Estado dicte las medidas necesarias para restringir las prácticas de monopolio. Al Estado le toca, asimismo, desempeñar acción descollante cooperando en la introducción o reconstrucción de ramas industriales deficitarias (si su existencia es conveniente para el país) despojándolas de los elementos retardatarios, que por automático proceso de selección, involucrarían inútiles despilfarros de riquezas; colabora—directa o indirectamente—con industrias privadas en inversiones, asesoramiento, etc.; vela por el mantenimiento de un adecuado nivel de ocupación y salarios, dirimiendo los conflictos entre capital y trabajo, mediante el establecimiento de legislación adecuada y tribunales arbitrales.

Pero la función del Estado en América latina no termina con su papel de regulador, coordinador o animador. Las preocupaciones esenciales acerca del funcionamiento de la economía nacional no le competen sólo a título de árbitro u órgano centralizador administrativo. Puede, además, tomar parte activa y directa en la producción, mediante la fundación y sostenimiento de empresas que, ya sea por su carácter o por su magnitud, trascienden los límites de la acción privada o incluso de la empresa mixta. Ejemplos recientes en diversos países de América latina señalan elocuentemente la

afirmación de esa tendencia que, por otra parte, hallan su equivalente en los principales países de Europa.

MEDIDAS GENERALES DE FOMENTO INDUSTRIAL

Sería imposible discutir aquí en detalle todas las formas de fomento de las industrias. Nos detendremos, sin embargo, en las que se encuentran en relación más directa e inmediata con el afianzamiento industrial, y pueden ser objeto de medidas de mayor alcance y repercusión.

Corresponde, en primer término, distinguir entre dos grandes campos de actividad. Por un lado el de la acción gubernamental y por el otro la iniciativa privada. Ambos a menudo se confunden, entrelazan o complementan. Nos detendremos especialmente en lo que se refiere a la actividad gubernamental de fomento.

Varias clasificaciones de las medidas tendientes a afianzar la política de promoción económica pueden intentarse.

Puede haber dos clases de controles:

1. De orden interno—que tienden a promover el desarrollo industrial o el de las ramas de economía básica extractiva; que salen al encuentro de las dificultades que estas últimas encuentran por razones de superproducción, baja de precios, etc.

2. Controles del comercio exterior—relacionándose con las políticas comerciales de variada índole y gravitando en dos direcciones fundamentales: primero, ajustando las adquisiciones en el exterior a la capacidad adquisitiva nacional o a la disponibilidad de divisas, o sea al saldo positivo del balance de pagos, discriminado, frecuentemente, por procedencias y destinos), y segunda, vinculando aquéllas con el desarrollo industrial interno.

Pueden asumir dos aspectos sustanciales:

1. De orden meramente paliativo, actuando en la superficie sobre los fenómenos mismos y no tanto sobre las causas internas que los provocan y determinan.

2. Reajuste activo y consciente de los factores económicos en toda su complejidad, modificando la dinámica de la estructura económica desde *adentro*.

Pueden ser condensados en tres grupos de medidas:

1. Ayudando y cooperando con el desarrollo de la empresa privada.

2. Cooperando en las actividades mismas de las empresas privadas (mediante empresas mixtas, como es el caso frecuente en Chile, Argentina, Brasil).

3. Reemplazando a la empresa privada:

a) compartiendo sus actividades, sin desplazarlas totalmente

(yacimientos petrolíferos fiscales en la Argentina, siderurgia en Brasil o Chile, etc.);

b) sustituyéndola totalmente (diferentes monopolios estatales en Uruguay, Perú, etc.).

La clasificación acaso más conveniente, desde el punto de vista sistemático de estudio de las medidas y de su organización en sistemas cohesionados—y siempre que no se pierdan de vista los conceptos que más arriba se han expuesto—es la siguiente:

Medidas directas

Protección aduanera (aunque es la forma más antigua y sencilla de fomento, no es necesariamente la mejor si no se integra orgánicamente con otras medidas que más abajo se enumeran).

Exención de impuestos (sobre instalación, ventas, ganancias, etc.).

Concesión de créditos o inversiones directas.

Extensión de los mercados (interno, elevando el poder adquisitivo del pueblo y aumentando su número; y externo, mediante la contratación de acuerdos comerciales favorables, adecuado control de cambios, conveniente propaganda en el exterior, cuidado de la calidad, etc.).

Desarrollo de las fuentes de energía.

Sistema de transporte a áreas que deben integrarse dentro de la estructura económica nacional.

Rehabilitación regional.

Tratamiento de capitales extranjeros útiles, adecuándolos a los intereses nacionales.

Medidas indirectas

Liberación de derechos aduaneros a maquinarias, materias primas o partes necesarias para establecer una industria determinada.

Investigación tecnológica y científica bien desarrollada, coordinada y oportuna.

Enseñanza industrial adecuada en extensión, profundidad y especialización.

Un buen sistema de estadísticas oportunas y bien difundidas.

Mantenimiento al día del reconocimiento geológico, minero, hidráulico, agrícola, etc. del país, de sus recursos y posibilidades.

Legislación industrial adecuada y estable, con la formación de Oficinas especialmente encargadas de promover las actividades económicas, con participación del capital y el trabajo, y eventualmente consumidores.

Esta división es, claro está, un tanto artificial y las medidas directas pueden convertirse en indirectas, según el problema específico de que se trate.

Pasaremos ahora a delinear el criterio que prima, o debiera prevalecer, en algunos de los sectores "llaves" del fomento industrial. Nos detendremos particularmente en los que respectan a la protección aduanera, a los capitales y a la tecnología.

PROTECCIÓN ADUANERA INDUSTRIAL

No cabe duda de que en América latina la protección aduanera es un instrumento importante y necesario para el fomento de industrias nativas. La protección aduanera, en el período inicial y formativo de ciertas industrias, puede desempeñar el papel de amortiguador en contra de la presión ejercida por la producción del mismo tipo originada en ramas monopolizadas de países exportadores altamente industrializados. En estos casos constituye una medida de legítima auto-defensa, aunque sus resultados finales dependerán del tino y flexibilidad con que se maneje. Por otra parte, no pueden llevarse a cabo medidas económicas al azar, sin contemplar su repercusión en diferentes ramas de la producción y actividad. Bien es cierto que, detrás de altas murallas aduaneras puede nacer, y mantenerse, una industria. Pero, en primer término, está demostrado que la mera protección aduanera puede invitar al abandonismo y el conformismo. En segundo lugar, puede afectar desfavorablemente los precios, aunque el Estado cuide simultáneamente de controlarlos, y dislocar las relaciones entre productores de materias primas y productos terminados.

De igual modo, puede incidir contrariamente en el curso general del desarrollo económico del mundo, del que resulta altamente dependiente en último análisis la propia existencia de las industrias transformadoras que se trata de proteger mediante ese instrumento. En una palabra, la protección aduanera debe graduarse dentro de proporciones tales que no afecte a la estructura económica en su conjunto.

La simple existencia de una industria, por fuerte que ella sea, no es necesariamente sinónimo de independencia económica.

La industrialización se promueve fomentando aquellas ramas de la producción que, en un momento histórico y región dados, tengan justificativo económico-social, y tales que su desarrollo resulte decisivo en el reforzamiento y la diversificación de la economía nacional.

El sistema de protección aduanera a ultranza tiene todavía otro inconveniente. Y es que puede predisponer a pensar que el desarrollo

económico es tarea sencilla y que se la puede propulsar simplemente mediante la sanción de impuestos. En realidad, requiere el desenvolvimiento simultáneo de diversos campos de la producción y actividad humanas en la sociedad de que se trate.

El punto básico de la preocupación gubernamental—y de todos los sectores involucrados de alguna manera en el asunto—es el de rodear a la protección aduanera que se dispensa a las industrias de límites apropiados para evitar su uso inadecuado o que redunde en beneficio exclusivo de un grupo, contrariando de esta manera el objetivo fundamental de la protección misma. El principio inspirador ha de ser el de velar por la protección del interés nacional. Debe insistirse, por ejemplo, en que los industriales estén en condiciones de producir mercaderías de buena calidad y que posean una capacidad suficiente de producción como para abastecer una parte determinada del mercado nacional.

Las siguientes citas plantean la tan debatida cuestión en sus justos términos:

“La protección arancelaria debe ser de tal naturaleza que no provoque un encarecimiento excesivo del costo de los productos de consumo y que no constituyan un factor de estancamiento para el progreso técnico de la producción nacional”.¹

“Revisión del sistema tarifario tradicional de tal manera que las tarifas cumplan la función de proteger a las industrias nacionales, pero sin resultar en el estancamiento de la técnica de la producción a un nivel inferior al acelerado progreso técnico de los tiempos modernos”.²

Otro punto interesante es que, en lugar de dedicar toda la atención a la protección indiscriminada de industrias ya establecidas (conservando de este modo en un ambiente de invernáculo a algunas que mantienen artificialmente características que no existe interés en perpetuar), conviene trasladar el énfasis a la protección de nuevas actividades, muchas de las cuales se hallan más orgánicamente entroncadas dentro de un cuadro general de desarrollo.

Es indudable, también, la importancia del concepto de mantener el margen de la protección aduanera dentro de límites prudenciales compatibles tanto con el interés del país como productor como del mismo país como consumidor.

A este respecto cabe destacar que las tarifas de avalúos de los países latinoamericanos no siempre llenan todas las condiciones necesarias para cumplir eficazmente ese cometido. Muchas de ellas son

¹ *Plan de la CTC para el mantenimiento y desarrollo de la producción nacional y altos niveles de ocupación y de salarios*, adoptado por el X Consejo Nacional de la Confederación de Trabajadores de Cuba, 29-30 de ag. de 1945 (La Habana, Cuba).

² C.T.A.L.: *Presente y futuro de la América latina op. cit.*

antiguas y las revisiones periódicas que se hacen no parecen modificar la estructura misma.

Es altamente necesario mantener una clasificación moderna de los productos—tomando en consideración los avances de la técnica y de sus usos—gravando con altos derechos artículos suntuarios, o de escaso empleo, y sometiendo a un tratamiento más benigno o liberal a los que se destinan para el consumo de las grandes masas. En este caso, indudablemente, entra en conflicto el criterio de proteccionismo industrial con el de la necesidad de aliviar las cargas que pesan sobre las capas más indigentes de la población, ya que las industrias primeras en establecerse son las que elaboran artículos baratos, menos complicados, de mayor uso común. En estos casos entra en consideración el criterio sopesado que, sin perjudicar a los consumidores, establezca, sin embargo, un margen protector adecuado para satisfacer las necesidades de las industrias protegidas. Otra manera de obviar los inconvenientes de una protección que recae sobre las industrias de mayor consumo es echar mano de otros recursos, adicionalmente a los de mero derecho impositivo aduanero.

Uno de estos recursos colaterales, o complementarios, puede ser el de un menor quantum de impuesto sobre los ingresos de las capas menos acomodadas, además de mantener la exigencia con respecto a las industrias protegidas de mantener el nivel de los precios dentro de límites adecuados. Esto resulta posible cuando se trata de producción en grandes cantidades, que es precisamente el caso, pudiendo echarse mano de mecanismos que aseguren el adelanto tecnológico, la organización industrial, etc.

En la clasificación de mercaderías conviene establecer categorías, distinguiendo entre los productos, tanto de acuerdo a su empleo en el país como a las posibilidades de su producción. A este respecto conviene que las materias primas o semielaboradas, de igual modo que las máquinas y equipos, gocen de mayores franquicias que algunos, o muchos, productos elaborados.

Naturalmente, no puede considerarse definitivamente establecida una dada estructura industrial como para definir, de una vez por todas, “materias primas” y “productos terminados”. A medida que la industrialización del país avanza, un número cada vez mayor de materiales que entran en la elaboración dentro de las industrias van siendo desalojados de la importación por productos originados localmente. En consecuencia, una clasificación cerrada (y una tarificación aduanera abstracta) sólo conseguiría la mantención de estados industriales preexistentes y podría resultar contraproducente.

Es necesario que la clasificación y la tarificación aduaneras sigan muy de cerca las modificaciones que tienen lugar en el organismo económico e industrial del país. Ello puede lograrse mediante una organización adecuada, que tenga por base relevamientos estadísticos muy minuciosos de las diversas ramas económicas de la actividad nacional, y en los que participan el gobierno, los productores y los consumidores, de modo que los diferentes intereses en juego queden salvaguardados.

En otros términos, conviene que los derechos aduaneros sean empleados como instrumentos de una protección industrial selectiva, orgánica y coordinada, sometidos al control de las cambiantes condiciones del desarrollo económico.

La dirección u orientación de las importaciones, volcando el peso esencial de las mismas hacia los sectores que más las necesitan, por las razones que fueran del caso en momento dado, parecen imponerse como una medida necesaria. Puede resultar, sin embargo, en graves inconvenientes cuando se prescinde de la consideración de los principios básicos. El sistema de restricciones, licencias de importación, control de cambios, etc., puede usarse con discreción si sus influencias son atenuadas por otras medidas y se lo ejecuta dentro de un planeamiento conjunto y racional de los problemas económicos.

Los propósitos centrales del sistema tarifario son los de favorecer los planes locales de desarrollo industrial y lograr una rebaja en el costo de la vida. Estos dos polos no son incompatibles si se consigue una conjugación adecuada de los diversos factores de un sistema complejo y flexible de medidas.

Una característica de algunas tarifas aduaneras en América latina es la de que no han sido proyectadas como instrumentos de promoción o amparo industrial, sino como medios de procurar el dinero necesario para satisfacer los requerimientos del fisco. Esto se explica por el hecho de que en muchos países latinoamericanos no existen, todavía, en cantidad y estructura suficientemente adecuadas, otros recursos para procurar el dinero que requiere el sostenimiento del erario público. En 1939 Brasil, Argentina, Perú y Uruguay derivaban todavía un 30 por ciento de sus ingresos fiscales de las rentas de aduana, siendo la proporción para Colombia superior al 40 por ciento, para el Paraguay del 50 por ciento y para Haití del 80 por ciento.

La gradual evolución hacia otras fuentes de recursos, en proporciones cada vez crecientes, permitiría liberar al derecho aduanero de su doble calidad de recurso fiscal e instrumento industrialista, restituyéndole la flexibilidad que conviene que posea.

La protección concedida a una industria no precisa ser permanente, ni mantenerse siempre a los niveles iniciales. Conviene que sea condicionada y cambiante, siguiendo la evolución de las operaciones industriales, menguando o desapareciendo cuando las actividades protegidas pueden prescindir de ese "andador". Si se encuentra que algunas industrias no pueden prosperar cabe, o bien activarlas—si se encuentra que son merecedoras de ello—o abandonarlas, como experimento fracasado.

Lo peligroso es mantener a toda costa todas las empresas que existan, una vez establecidas, independientemente del criterio de su conveniencia o adecuación al medio. Hay que cuidarse de no caer en la situación, hartamente inconveniente, en que bajo el señuelo de la industrialización se amparan actividades artificiales sólo sobrevivientes gracias a la sobreprotección.

Una confusión de criterio, y de actitudes, emana también, del hecho de que los países de Latinoamérica, imponen la protección industrial, por un lado, y por el otro suscriben declaraciones internacionales comprometiéndose a liberalizar las tarifas. Esta actitud contradictoria se ha dado especialmente en las Conferencias Interamericanas de Montevideo en 1933, de Lima en 1938 y de México en 1944, además de las declaraciones en el mismo sentido del Comité Consultivo Económico y Financiero Panamericano.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre el carácter antinatural y peligroso de la doctrina de la autosuficiencia económica regional o continental, puesto que, como la nacional, secciona artificialmente al mundo en compartimentos impermeables a las relaciones de complementación internacional, objeto ahora de todos los nuevos organismos de coordinación económica en la escala mundial.

INVERSIONES INDUSTRIALES

Está fuera de duda que la disponibilidad de sumas adecuadas de capital para fundar y sostener empresas industriales dentro del marco de las exigencias tecnológicas y económicas modernas constituye una de las premisas básicas para plasmar una industria sana y adelantada. Esa condición se vuelve hoy aún más imperiosa, puesto que el rumbo de la tecnología es el de la mecanización, de la motorización, del equipamiento para procesos químicos complicados, de la reconstrucción del ámbito fabril de acuerdo con nuevas normas. Este juicio es especialmente válido para el caso de las manufacturas latinoamericanas, necesitadas de la erección de potentes unidades de industrias básicas, de sistemas de transporte, de núcleos hidroeléctricos y, a menudo, de una funda-

mental recomposición de los planteles y circuitos productivos de las fábricas existentes.

Debe tenerse presente, además, que las industrias hasta ahora establecidas en América latina han sido, en lo esencial, las pertenecientes al tipo liviano y sencillo, cuyo requerimiento de capitales y técnicas no ha sido tan premioso y pesado como las que estarán por nacer. Así se explica que hayan podido funcionar y existir sin aportes grandes de capitales, basándose casi exclusivamente en la reinversión de las ganancias. Este cuadro cambia ahora radicalmente, y es necesario aprestarse a hacerle frente como corresponde.

La etapa industrial que ha expirado hace pocos años se ha caracterizado, además, en América latina, por la marcada preeminencia de la empresa unipersonal, o familiar, que—creciendo o vegetando—se ha desenvuelto sin trascender sus estrechos límites y restringidas posibilidades de financiamiento. La asociación del capital y el trabajo, bajo modalidades diversas, ha permitido avanzar un paso más, sin solucionar, empero, más que problemas de menor cuantía. Las importantes sociedades industriales por acciones tienen muy poco arraigo aún en América latina, no obstante un notable desarrollo a partir de 1935-1939. Se puede decir, en general, que las grandes empresas industriales continúan, infundadas, a la espera de capitales capaces de abonar su crecimiento.

Diversos enfoques pueden ofrecerse para sortear la penuria de capitales para inversión en industrias:

1. Institución de un crédito industrial liberal y flexible, suficiente a largo plazo, a un bajo tipo de interés, acordado por organismos especiales del Estado (los casos de Chile, Colombia, México, Perú y Argentina pueden ser recordados como ejemplos interesantes) o mediante una más activa política de promoción a través de entidades bancarias privadas (hasta ahora sumamente débil).

2. Fomento de la emisión de valores industriales, tendiendo a multiplicar las grandes empresas de tipo accionario y a encauzar, de este modo, los ahorros nacionales hacia campos industriales de producción.

3. Estudio de las formas más viables para atraer y radicar capitales extranjeros, presumiblemente de modo especial destinados a aquellas empresas que requieran grandes inversiones y un grado de tecnicismo muy elevado, actuando en conjunto con los capitales nacionales, privados o gubernamentales, bajo forma de sociedades mixtas.

4. Concertación de empréstitos externos con la finalidad inequívocamente establecida de destinar su producto para industrias y otras actividades básicas indispensables y altamente reproductivas

(como se ha hecho ya en algunos países, especialmente Brasil, Chile y México).

5. Negociación de empréstitos internos con iguales finalidades, pudiendo asumir su inversión y manejo la forma de una asociación mixta entre el Estado y particulares.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que, por grandes que sean las sumas acumuladas por los países latinoamericanos durante los años de la guerra en plazas extranjeras, son totalmente insuficientes para hacer frente a los requerimientos de su economías en expansión.

El capital extranjero, si se evita toda posible influencia extraña a su función puramente económica y de bienestar social, es la savia cuya circulación debe multiplicarse dentro de lo posible. Si las inversiones de las sumas obtenidas en el exterior se hacen de un modo racional se compensará, con creces, el servicio de la deuda. Si se quiere neutralizar la influencia extranjera existen numerosos canales para lograrlo. Entre ellos la mera restricción a la entrada de capitales no es, posiblemente, el más eficaz. Mucho mejor es estructurar un sistema congruente dentro del cual la canalización y asimilación oportuna de esos capitales desempeña una función básica, evitando la repetición de las condiciones onerosas para la economía nacional en que, frecuentemente, se ha desenvuelto hasta ahora.

Las condiciones que deben cumplirse para que la acción de capitales extranjeros sea beneficiosa, ha preocupado tanto a los gobiernos, como a las agrupaciones de productores y trabajadores. Ello resulta claro de la lectura de las citas que siguen :

los inversores de capital extranjero no debieran aspirar sólo a obtener ganancias, pero debieran, asimismo, estar preparados para colaborar en la mejora de las condiciones económicas del país y del nivel social del pueblo. Ellos debieran, por consiguiente, considerar que la seguridad para sus inversiones se halla íntimamente vinculada con los beneficios económicos y sociales que tales inversiones procuran.¹

Las inversiones de capitales extranjeros en empresas privadas de las repúblicas americanas deberán con preferencia efectuarse de modo que aseguren al capital nacional una justa y adecuada participación, no sólo en la formación de las empresas, sino también en la dirección de las mismas; y que dichas inversiones, como regla general, no desplacen a los capitales nacionales de las industrias, negocios o actividades económicas ya existentes.²

... la industrialización efectiva de la América latina no puede llevarse a cabo sin la ayuda del capital extranjero, puesto que en su presente etapa preindustrial los países latinoamericanos, con contadas excepciones, no han podido ahorrar suficiente capital doméstico para hacer frente a las demandas financieras de un programa amplio de fomento industrial.³

¹ Véase: *Carta Económica de Teresópolis*, Conferencia Económica, Brasil, mayo de 1945.

² Véase: Acta final de la Conferencia de Chapultepec, Resolución núm. L.

³ Véase: Resolución de la C.T.A.L., Congreso de Cali, Colombia, dic. de 1944.

Las inversiones extranjeras en América latina deben condicionarse por:

a) La clase de actividades a que pueden dedicarse sin peligro de que se apoderen del control de las ramas fundamentales de las economías nacionales.

b) La proporción en que deben entrar respecto al capital nativo, para impedir el desplazamiento de éste hacia actividades no reproductivas.

c) . . . su encauzamiento hacia la satisfacción de las necesidades económicas más urgentes del país.

g) . . . los impuestos y aranceles que deben cubrir al Estado como contribución al sostenimiento de los servicios públicos.

h) . . . el límite de recursos naturales que pueden explotar para no lesionar reservas nacionales.

j) . . . la cantidad de productos y servicios que deben destinar obligatoriamente al consumo del país y de los precios "a que deben venderlos".¹

Los capitales deben cumplir, cabalmente, su papel de activadores de la economía y, lejos de volcarse en manera indiscriminada—o servir para enjugar déficit presupuestario—habrán de contribuir a crear y difundir la riqueza en los lugares en los que se inviertan. Ello redundará, en última instancia, en su propio beneficio, pues al desarrollar la economía, al diversificarla y robustecerla, están construyendo los pilares más sólidos y seguros sobre los que reposa la seguridad de obtener el pago de sus servicios y abrir las puertas a un intercambio más activo, en el que también tienen indudable interés.

Existe la opinión de que la libertad económica va implícitamente unida a la independencia en lo que concierne a la inversión de capitales extranjeros; que toda financiación debe hacerse con fondos propios, nacionales, sin recurrir en la menor medida a los capitales extranjeros, y que no se puede aspirar a construir economías realmente independientes y prósperas sin sacudir primero todo vestigio de dependencia o relación con esas fuentes.

Este es un concepto erróneo, porque las reservas monetarias mundiales no se originan por obra exclusiva de un país aislado sino como resultado de producción e intercambio en escala mundial. Y la ulterior afluencia o redistribución de tales capitales es parte de la formación, extensión y maduración económica internacional. El problema es pues, no si se debe o no buscar el capital extranjero, sino cómo ha de invertirse. El peligro no está en el capital sino en la forma como se invierte, para qué propósitos, mediante qué mecanismos se regula su aplicación y funcionamiento, etc.

No cabe duda, sin embargo, de que en esa idea hay un fondo de verdad y que toda nación deudora se ve, hasta cierto punto, trabada

¹ Véase, C.T.A.L.: *Presente y futuro de la América latina*, Congreso de Cali, Colombia, dic. de 1944.

en su acción. En el mejor de los casos se tratará de derivar parte de los beneficios extraídos de la aplicación de los capitales al servicio de los mismos. Esto aconseja la adopción de una política según la cual: 1, los capitales se obtendrían a un interés no prohibitivo y 2, se aplicarían a industrias rentables y productoras que superen la rentabilidad del servicio de los empréstitos.

La libre disposición de los recursos económicos en cuya movilización intervienen inversiones extranjeras se vuelve grave en virtud de las gabelas que aquéllas imponen cuando detentan una posición monopolista o francamente predominante, que afecta los principales resortes de la actividad económica de una nación. Pero esa constatación justa no debe mover a una xenofobia irreflexiva, al repudio total de todo lo que tenga sabor a extranjero. Propiciarlo sería desconocer que no existe país alguno en el mundo que haya podido desarrollarse sin ayuda o cooperación extranjera de alguna naturaleza. Sería obligar al país de economía incipiente a escalar penosamente niveles más elevados de posición económica carente de una energía acumulada suficiente para acelerar el proceso y poder sacar ventajas del desarrollo económico general que se consigue de ese modo.

Va sin decir que acudir a capitales extranjeros no equivale a aceptar su mandato ni forma alguna de sujeción. El problema consiste en asimilarlo de un modo tal que su imperio se vuelva inocuo, aunque fructíferos los resultados. Un plan de política de ese tipo conduciría a un plan de empréstitos con fines altamente reproductivos (industrias básicas, imprescindibles servicios públicos, relevamiento e investigación de la aplicación de las fuentes de riqueza del país) y con el claro propósito de arraigarlos nacionalmente, ya sea mediante la coparticipación de capitales nacionales, privados o de los fondos del Estado mismo. Convendría fijar como meta, también, su paulatina repatriación; que esté de acuerdo con el desarrollo de la producción o de los servicios; y que no resulte una carga pesada para la empresa con ellos financiada.

Dice Eduardo Villaseñor en "La economía de guerra en México" (*Revista Económica*, México, 30 de abr. de 1943): "... lo que México necesita es la inversión de bienes capitales, es decir de bienes de producción: nuevas plantas, nuevas industrias, equipo adicional a los ya existentes, de obras. construcciones, etc., que aumenten directa o indirectamente, por una parte, la capacidad de consumo de quienes trabajan en ellas y, por otra, la capacidad de producción".

Ese pensamiento resume bastante bien los propósitos fundamentales que se persiguen al traer inversiones extranjeras, o, más en general, al utilizar cualquier tipo de inversión de capital.

DESARROLLO TECNOLÓGICO

Dentro de las medidas que pueden aconsejarse para propender el fomento de los factores tecnológicos del desarrollo industrial cabe considerar la enseñanza industrial, la institución de institutos tecnológicos, la promoción de la investigación tecnológico-científica en diversas formas, el auspicio a la mejora o renovación de los equipos de producción en las industrias, etc.

Especialización técnico-industrial y enseñanza industrial

El problema de la dirección técnica y de la mano de obra calificada constituye, en estos momentos, uno de los pilares más importantes del edificio industrial americano. La industria moderna tiende en una medida cada vez mayor a estructurarse sobre bases tecnológicas complicadas aspirando a mecanizar y a motorizar un elevado número de operaciones elementales. Existe además la creciente importancia de las industrias químicas sintéticas y la redoblada incidencia de la organización del trabajo y de las operaciones dentro de las unidades operatorias. En consecuencia para proyectar y establecer fábricas, del mismo modo que para dirigir las o participar en su funcionamiento, se requiere un elevado grado de idoneidad técnica, no sólo de sus cuadros dirigentes sino, también, entre los técnicos de segunda plana, los capataces y los obreros.

La insuficiencia de técnicos adiestrados en el manejo de las múltiples ramas de la tecnología moderna ha representado, en reiteradas oportunidades, vallas infranqueables para el establecimiento de empresas fabriles, que contaban en el ambiente con todos los demás elementos necesarios para asegurar su funcionamiento eficiente y económico. La causa de esta situación debe buscarse en el divorcio entre la enseñanza y las industrias (que ha mejorado ligeramente en los últimos cinco a diez años) y en la poca flexibilidad de la primera para asimilar e incorporar los nuevos elementos que se hacen presentes en la actividad práctica, externa, del mundo de la producción.

El sistema filosófico sobre el que reposan las diversas ramas de la enseñanza en América latina está no pocas veces en conflicto con las necesidades reales del momento económico. No es que prediquemos el pragmatismo absoluto, la deshumanización de las disciplinas técnicas, la formación de meros autómatas altamente especializados. Nada más peligroso y nocivo que ese punto de vista, sostenido en ciertos círculos. De lo que se trata es de adecuar la enseñanza al ambiente y a la hora; hacer que cumpla una función de alto contenido, a la vez, social y técnico; que los hombres que se

forman sean realmente aptos y útiles para asumir las responsabilidades que le tocan en su medio social.

Tal estado de cosas debe superarse sin tardanza, en bien de los propios industriales y del país en su conjunto, ya que su progreso social, económico y tecnológico se halla indisolublemente ligado a la apropiación de conocimientos tecnológicos modernos en gran escala por un numeroso plantel de hombres jóvenes, y a través de los más diversos estadios de la enseñanza. Esta política representaría un aspecto del inalienable derecho a conocer, a educarse, a aplicar eficientemente sus conocimientos, que es una de las libertades y derechos esenciales de todo el sistema socio-político moderno. Como tal ha sido reconocido para la UNO e incorporado a las actividades y funciones de uno de los organismos, el Consejo Internacional de Educación.

Para acceder al logro de los objetivos arriba reseñados se sugiere la conveniencia de las siguientes medidas:

1. Revisión de los programas y sistemas de enseñanza en las Facultades de Ingeniería, de Química, de Agronomía, de Ciencias Económicas, en las Escuelas Industriales y en las Técnicas Profesionales especializadas o las de Artes y Oficios, orientándolos hacia la incorporación de los conocimientos nuevos en las materias y dotándolos de los equipos y materiales adecuados para impartir la enseñanza práctica.

2. Estrechar la vinculación entre los industriales y los ambientes de estudio, de modo que las fábricas puedan estimular, constantemente, a la enseñanza, evitando que se estanque, borrando, en lo posible, la diferencia entre el lugar en que se aprenden las técnicas y los ambientes en que las mismas habrán de aplicarse funcionalmente. Estos contactos pueden manifestarse mediante la realización de visitas periódicas, dictado de clases o conferencias por los especialistas que trabajan en las empresas, sostenimiento de algunas escuelas especializadas por las propias fábricas (como las de aprendices o de alta especialización, por ejemplo), otorgamiento de estadias prolongadas en las fábricas para estudiantes avanzados o profesionales jóvenes, concesión de becas, y otras muchas formas.

3. Formación de consejos técnicos de industriales, en calidad de asesores, para planes y métodos de enseñanza, orientación de las mismas, etc.

Es necesario que se comprenda, sin reticencias, que una técnica racional y adelantada, que asegure una producción sin mácula, de calidad sobresaliente y elaborada al más bajo costo, echando mano de los métodos y mecanismos más novedosos, es ahora una de las premisas fundamentales para asegurar la subsistencia de la estructura industrial en Latinoamérica. La lucha por la calidad de las

mercaderías y por la racionalización y tecnificación de los procesos industriales, será imprescindible para poder competir, con probabilidades de éxito, con las industrias extranjeras, ahora más adelantadas que en ningún otro momento de la historia, como resultado del esfuerzo de guerra y la notable difusión de los conocimientos científico-tecnológicos y el "pool" de la investigación.

Existe, además, el peligro que entraña para las empresas en funcionamiento disminuir el ritmo de su progreso tecnológico, cristalizar sobre posiciones ya conquistadas, generalmente harto precarias. La incorporación de investigadores y el sostenimiento de oficinas especiales internas para velar por el alto standard de la técnica, contribuirá a mantenerlas a la altura de las fábricas de países industrialmente más adelantados.

Investigación industrial

Intimamente vinculada con la modernización y adecuamiento de la enseñanza industrial figura la necesidad de proceder al establecimiento de institutos tecnológicos, tarea que, hasta cierto punto y en determinadas áreas, se sobrepone o coincide con la que se discute más arriba. Tiene, sin embargo, suficiente número de características propias e independientes que justifican no sólo su tratamiento por separado sino una preocupación específica por su establecimiento en forma independiente.

La fundación y sostenimiento de institutos tecnológicos, oficinas de investigación o de promoción y de toda otra forma de organismos cuyas funciones sean las de desbrozar el camino hacia el conocimiento y aprovechamiento de las fuentes nacionales de recursos y de los métodos técnico-económicos de proceder a su transformación, están llamados a desempeñar un papel de incuestionable importancia en la etapa actual, integradora, del desarrollo fabril de América latina. Sin un conocimiento cabal y ordenado, de la base tecnológica—tanto en su faz de materias primas o energía como de los métodos de elaboración y comercialización—serán vanos todos los esfuerzos tendientes a arraigar industrias prósperas, estables y adelantadas.

Tales institutos han de propender al conocimiento y a la efectiva explotación de los productos naturales de los diversos países, adicionados de cuantos elementos importados fuesen convenientes, llevándolos al grado más avanzado de transformación industrial compatible. Sus objetivos y propósitos son de orden eminentemente tecnológico y económico, vale decir que la investigación científica no se plantea como piedra angular, o requisito indispensable, para su funcionamiento, sin que ello implique el total abandono, o

despreocupación, por tales problemas, cuando las circunstancias lo demanden o permitan.

Tales institutos pueden pertenecer a órganos gubernamentales (Universidades, Ministerios de Economía o Industria, etc.), ser sostenidos por el exclusivo esfuerzo de los intereses privados o bien apoyarse en una acción conjunta de estos últimos y el gobierno. Esta última es la forma más aconsejable, dado que de este modo se logra imprimirle la máxima eficiencia, amplitud y efectividad, ya que los capitales y el interés privado se hallan siempre presentes y no falta la necesaria tutela y participación gubernamental. El secreto del éxito de los institutos tecnológicos, entendidos en el sentido amplio arriba esbozado, y la garantía de que sus actos habrán de reportar ventajas efectivas para la consolidación y jerarquización de las economías nacionales, radica en el cumplimiento de las siguientes premisas:

1. Fondos suficientes para un funcionamiento destrabado;
2. Plan de acción completo y medular, en el que hallen expresión los problemas económicos y tecnológicos candentes del país;
3. Amplia organización técnica y científica de modo que el equipo dedicado a la investigación, y el propio plantel de investigadores, se hallen a la altura de los requerimientos;
4. Contacto vivo y permanente con todas las fases de la actividad industrial, con cuyo desarrollo y promoción debe cooperar activamente;
5. Vínculo flexible con el gobierno, en forma tal que la labor desarrollada en los institutos, y las experiencias adquiridas, puedan abonar, sin demora, los cambios de matices o fondo de la política económica, que fuera menester.

Se sugiere que dichos organismos tengan secciones dedicadas a la tecnología, a la economía, a la comercialización y financiación, con participación tripartita de las fuerzas vivas, de las Universidades y de los Ministerios del ramo, bajo forma autárquica y amplia libertad de acción.

Ese tipo de institutos es poco frecuente y desarrollado en América latina, aunque el ejemplo del Brasil, y en menor medida de Chile y Colombia, puede señalarse como de carácter meritorio y digno de emulación. De todas maneras conviene deslindar, específicamente, la actividad de esos organismos de la que cumplen los institutos de promoción industrial (como es el caso de Colombia o México, por ejemplo). Aunque deben estar estrechamente vinculados con los organismos encargados de la tarea práctica de fomentar el establecimiento de diversas actividades industriales, sus funciones

—complementarias por definición—no deben confundirse con las de agencias de financiamiento.

Ha llegado, también, acaso, el momento para la difusión en América latina de institutos particulares de investigación tecnológica, que constituyen en países como los Estados Unidos, una importante rama de la actividad industrial privada. Las empresas de ese tipo “producen” conocimientos de tipo tecnológico-económico, que son tan importantes para la integración y difusión de una economía industrial como pueden serlo la producción de materiales, combustibles o maquinarias. Por el momento esa actividad es prácticamente desconocida en los países de América latina.

Renovación de equipos industriales

La mejora o renovación de los equipos tecnológicos de producción, de los aparatos de producción propiamente dichos debe ser auspiciada paralelamente a la adquisición de las técnicas que se discuten en lo que antecede. Ya se ha señalado, en otro lugar, el estado precario en que se hallan los equipos de producción de las industrias latinoamericanas y que una política tendiente a superar esa deficiencia se impone con carácter de urgente.

Para ese objeto pueden aconsejarse diversas medidas, tales como la apropiación primordial de parte de los fondos acumulados en los Estados Unidos e Inglaterra con ese destino, envío de misiones especiales a los países más industriales para estudiar los métodos de producción y equipos nuevos, liberación de impuestos a las fábricas que usen equipos modernos (inclusive menor impuesto a las ganancias si parte de las mismas se destina a la mejora del aparato productivo o a la difusión de la investigación en ese terreno—como se ha hecho no hace mucho en el Brasil) institución de premios o recompensas para la mejor dotación técnica de las empresas, etc.

La escasez o ausencia de la adecuada habilidad técnica y de equipos tecnológicos es, sin duda, uno de los puntos críticos del sistema industrial latinoamericano en crecimiento. Es bueno, sin embargo, llamar la atención sobre el hecho de que el mismo ha sido, últimamente, exagerado más allá de la medida. La tecnología no puede funcionar por sí misma, en el vacío, y la fábrica más adelantada seguiría siempre inadecuada si coexistieran, simultáneamente, brechas abiertas en otros frentes, como por ejemplo, falta de ciertos materiales o combustibles o insuficiencia de mercados consumidores. La tecnología es, indudablemente, el factor llave en los países más adelantados, pero la tecnología por sí sola carece de sentido dentro

del cuadro general de la industrialización latinoamericana, si es que no se tiene el buen cuidado de impulsar, simultánea y coherentemente, otros factores de parecida o superior gravitación. En el excesivo énfasis puesto sobre la tecnología, descuidando otros aspectos concomitantes existe un peligro de vértigo improductivo, que merece recalcar.

Exportación de tecnologías

Estados Unidos se ha convertido en una nación principalmente productora de materiales y equipos para las industrias pesadas—metalúrgicas, química, maquinarias—a raíz de los cambios de estructura industrial durante la guerra. La mayor parte de los 25.000 millones de dólares invertidos en nuevas actividades industriales, o expansión de las ya existentes, ha volcado el acento de la industria estadounidense—ya bastante dedicada a la producción de esta clase de artículos—aún más en esa dirección. Parte de esos equipos serán utilizados dentro del sistema productivo estadounidense mismo, pero una considerable proporción del mismo, puede derivarse hacia mercados latinoamericanos.

Pese a la precaria situación en que se encuentran la mayor parte de los equipos transformadores en América latina, debiera dedicarse una especial atención a evitar la introducción de equipos anticuados o en mal estado, pues ellos representarían una rémora más que un adelanto efectivo para la industria. Los países de América latina ya se están defendiendo contra una posible invasión de maquinaria inadecuada. Así, por ejemplo, el Brasil tiene estipulada la prohibición de tales transacciones en la resolución número 2 de la Comisión de Defensa de la Economía Nacional de 26 de febrero de 1942.

En cifras generales, podemos referirnos al estudio hecho por la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos hacia mediados del año 1944, en el que se estiman las necesidades de los países de América latina en los próximos diez años. Se cree que estos deberán adquirir 10 billones de dólares en maquinarias y equipos, de los que 7 se destinarían para la expansión de las instalaciones existentes y otros 3 para sustituir aquéllos desgastados en los últimos años. De ese total, 4 billones provendrían de los propios países (serían construídos allí) y 6 billones de los Estados Unidos (parte en forma de maquinaria usada, pero en buen estado, y parte materiales nuevos, especialmente construídos).

Como un signo alentador conviene recordar que el Presidente Roosevelt había prometido no dificultar la "exportación de tecnolo-

gías",¹ que constituye el eslabón más moderno dentro de la cadena sucesiva, y superpuesta, de etapas de interrelaciones internacionales que comenzará con la exportación de mercaderías, luego de capitales, enseguida de partes o materias primas, y finalmente de "industrias". Esa tendencia sería grandemente acelerada por la disposición de patentes enemigas. Además, durante la guerra varias decenas de millares de adelantos tecnológicos de la más variada gama han tenido lugar y su empleo se difundirá en todos los campos de la producción, desde los materiales hasta las maquinarias.

Otro aspecto importante—independientemente de si la maquinaria introducida es usada o nó, o si es anticuada o conforme a los modelos más modernos de la técnica—es la instalación de industrias, con máquinas importadas, que hagan competencia a industrias ya establecidas y funcionando en excelentes condiciones, que abastezcan convenientemente los mercados internos. Impedir la radicación de tales actividades representa una acción a veces peligrosa si no se la integra dentro de un plan general de promoción industrial bien pensado y controlado, puede conducir a situaciones de monopolio y de un indebido usufructo de situaciones de privilegio.

Diferentes países de América latina poseen leyes que procuran menguar esas situaciones, cuando existen disposiciones legales que promueven el desarrollo de actividades total o "cuasi" monopolísticas. Son las leyes de "privilegios industriales" en las que se establecen condiciones y garantías para que las industrias protegidas de esta suerte cumplan con los esenciales requisitos de cantidad y calidad de la producción, precios razonables y controlados, acción social, salarios razonables, etc.

¹ Esta posición ha sido refirmada en la Conferencia Interamericana de México en los siguientes términos: (*Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz*, feb.-mar. de 1945, México).

"Las Repúblicas americanas reiteran el principio, consagrado en la Carta del Atlántico, de la igualdad de acceso a toda clase de materias primas, y asimismo declaran y aceptan el principio recíproco de igualdad de acceso a los bienes de producción que necesiten para su industrialización y desarrollo económico.

"Las Repúblicas americanas productoras de bienes de producción (maquinarias, equipos, medios de transporte, herramientas, etc.) se empeñarán, una vez terminadas las hostilidades, en satisfacer, en condiciones favorables, a precios justos, y sin discriminación alguna, los pedidos de tales bienes que exija la industrialización o el fomento y explotación de los recursos naturales de los demás países americanos". (Resolución L, sobre Desarrollo Industrial).

"Que, tan pronto como disminuya o cese la demanda de guerra, las naciones productoras de maquinaria, herramientas y artículos manufacturados suministren dichos productos a las demás naciones americanas, sobre una base equitativa y dentro de las limitaciones de los mecanismos de control en vigor, con objeto de que puedan lograr la renovación del equipo y los materiales desgastados por el trabajo intensivo realizado en relación con el esfuerzo bélico y la ejecución de programas de desenvolvimiento agrícola, industrial y de transporte, postergados durante la guerra e indispensables para el robustecimiento de las economías de dichas naciones y para la elevación del nivel de vida de sus pueblos". (Resolución XVI, Renovación de Equipos Mecánicos).

La introducción de equipos puede ser una manera de burlar las tarifas aduaneras y "conquistar los mercados desde dentro", una especie de "caballo troyano". Véase por ejemplo la acción tomada por el Banco Industrial del Perú prohibiendo la importación de maquinarias que hicieran competencia a fábricas "que ya existen y abastecen satisfactoriamente el mercado".

FOMENTO A LA EXPORTACIÓN DE ARTÍCULOS ELABORADOS

Ya se ha indicado cómo la existencia de un sistema económico en el que la exportación de alimentos o materias primas en bruto, o sólo débilmente transformadas, caracteriza una economía de tipo extractivo, poco diferenciada, sujeta a los más bruscos vaivenes e impensadas contingencias. Esa situación caracterizó, hasta poco antes de la guerra, el comercio exterior de los países latino-americanos, situación que, si bien es cierto se modificó parcialmente, en el último lustro, no muestra aún signos de permanente estabilización.

Estimulando la exportación de materias primas nacionales en un grado avanzado de transformación se jerarquizan las propias industrias extractivas que las aportan, se consolida la posición económica internacional del país exportador y quedan en su interior remanentes dinerarios y aportes tecnológico-constructivos que de otra manera no existirían.

A este respecto, podrían citarse las opiniones de numerosos congresos y conferencias, tanto nacionales como interamericanas. Todas concuerdan en la necesidad y conveniencia de acentuar la exportación de materiales nacionales en el grado más avanzado posible de transformación.¹ Llevado a su extremo ello incluiría, cuando las condiciones fuesen propicias, la exportación de artículos totalmente elaborados. Tal es el caso de tejidos de algodón en el Brasil, de extracto de tanino o medicamentos órgano-terápicos en Argentina, de diversos aceites vegetales en muchos de los países, de productos refinados del petróleo. etc.

Aunque esa situación no pueda generalizarse, ni multiplicarse en numerosos sectores de la producción, la elaboración intermedia de las materias primas es no sólo posible sino altamente deseable. Esta situación ya se presenta en algunas ramas (alimentos en

¹ Véase por ejemplo la Resolución LIV, Elaboración de productos primarios, de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, feb.-mar. de 1945, México: *Acta Final*.

1. Que las naciones americanas productoras de artículos primarios procuren industrializarlos en el mayor grado viable previamente a su exportación, y que se establezca la cooperación técnica y financiera necesaria para este fin.

2. Que las naciones americanas procuren dar las mayores facilidades posibles a la importación de productos primarios parcial o totalmente elaborados.

Argentina; cobre refinado en Chile; zinc y plomo refinados en México; azúcar semirefinado en Cuba) que representan importantes segmentos de la producción fabril latinoamericana. Nada más lógico que impulsar esa tendencia a ritmo acelerado.

Indudablemente hay que ponerse en guardia contra la exageración de esa política. No es menester que todo el cobre de Chile, o todos los cueros de la Argentina o todo el algodón del Brasil, abandonen el país totalmente elaborados. La existencia de fuentes de materias primas no es la única circunstancia que condiciona la factibilidad de su elaboración *in situ*. La localización de la industria depende, además, y en medida muy variada, de acuerdo al tipo de producto, de las condiciones en que se realiza su elaboración, el mercado, etc., de los medios y costo de transporte, de los otros ingredientes que requiere, ya sea su elaboración, o su ulterior transformación hasta adquirir la forma totalmente lista para el consumo, de la magnitud del mercado local o nacional, la existencia de barreras aduaneras en otros países, etc. Por consiguiente, a lo que se debe tender es a establecer industrias elaboradoras de cada producto exactamente hasta el límite más conveniente, habida cuenta de todas las condiciones locales, nacionales e internacionales imperantes. En un mundo más ajustado a los auténticos factores de promoción económica, tales limitaciones no concurrirán a invalidar las posibilidades de desarrollo industrial. Ellas solamente permitirán un asentamiento más racional y lógico de actividades económicas o industriales, condicionando, en suma, aquéllas que respondan más de cerca a los requerimientos de un "óptimo de producción industrial".

Paralelamente a la exportación de productos elaborados, conviene considerar otro problema, que le está íntimamente vinculado. Es el de la importación, en el país, de ciertos productos cuyas materias primas resultan fácilmente accesibles o transformables dentro de aquellos territorios. Cuando este hecho viene acompañado de la existencia de un mercado consumidor nacional de suficiente magnitud, tal fenómeno expresa una anomalía económica que es conveniente subsanar cuanto antes. Al número de esos productos pertenecen muchos materiales de construcción (cemento, piedras, mármoles) algunas maderas, pasta celulósica y ciertos de sus derivados, determinadas fibras textiles y otros muchos productos que un análisis económico bien fundado aconsejaría fabricar inmediatamente en el país.

La situación anterior se enlaza, a menudo, con la circunstancia agravante de que no pocas materias primas que pueden utilizarse para elaborar tales productos, se exportan por el mismo país en estado bruto o apenas transformadas.

IMPUESTOS A LAS GANANCIAS

En el impuesto a las ganancias tiene el Estado un instrumento de progreso industrial. Los sistemas más difundidos en América latina adolecen a veces de un excesivo criterio fiscalista, que no contempla problemas de desarrollo. En el caso de los impuestos a las sobreganancias—y salvo contadísimas excepciones—la ley no prevé su destino a la mejora del aparato productivo de las propias industrias que las originaron, o a la intensificación de los estudios tecnológicos, o a la mejora del conocimiento de las riquezas nacionales. Paralelamente, podría considerarse la conveniencia de fijar recompensas a la calidad o al superior rendimiento, para estimular el perfeccionamiento de las industrias.

Un punto importante en lo que respecta al gravamen a las ganancias es el concerniente al origen de las mismas. Sería erróneo aplicar indiscriminadamente el impuesto a todas las ganancias que pasaran de un determinado límite, por el sólo hecho de que su monto apareciera como excesivo. Lo importante es investigar si aquéllas surgieron en el curso de un proceso creativo o son mero resultado de una situación especulativa, o de monopolio, a cuyo amparo se acumularon sin dejar saldo positivo alguno para el país.

Es indudable que si en el primer caso resulta equitativa la aplicación de un extragravamen, no puede afirmarse lo propio de nuevas industrias, o procesos hasta entonces desconocidos en el país, que le han reportado un adelanto positivo, correspondiendo un tratamiento más benigno a sus iniciadores.

CONCLUSIONES

Un hecho salta a la vista cuando se hojea el numeroso caudal de declaraciones públicas sobre política económica que en los últimos 5 a 10 años han sido hechas en América latina. Es la creciente uniformidad de criterios sobre puntos esenciales de esa política entre los sectores representativos de la población.

Las opiniones expresadas por los industriales convergen cada vez más con la de los obreros, y viceversa, y ambas tienden a encajar con más frecuencia dentro de los lineamientos generales que los gobiernos hacen de sus políticas de fomento industrial.

Esta coincidencia de apreciación, que se resuelve no pocas veces en coincidencia de acción ¹, responde a un estado de conciencia

¹ Entre los ejemplos más recientes puede citarse el Pacto Obrero-Industrial firmado en abril del año pasado por los líderes de las Cámaras de Industrias de Transformación, y los de la Confederación de Trabajadores de México, con el propósito expreso de fomentar la industrialización de dicho país (véase: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXI, núm. 6, jun. de 1945). Es interesante observar a este respecto que, poco después de la conclusión de dicho pacto, se realizó una mesa redonda, en la cual representantes de las organizaciones arriba mencionadas expresaron ante representantes de la Cámara Baja puntos de vista concordantes sobre un proyecto de Ley de Fomento Industrial que se halla ahora ante la consideración del Congreso mexicano.

colectiva cuya cristalización ha sido precipitada por los acontecimientos de la gran depresión económica, los años prebélicos y, especialmente, los de la guerra misma. Puede afirmarse que dicho estado de conciencia ha adquirido un carácter y una consistencia de interés nacional.

Para testificar la coincidencia o paralelismo de las opiniones sustentadas por sectores representativos de la acción pública en América latina, reproducimos a continuación varias glosas extraídas de fuentes importantes:

Los industriales y los obreros de México hemos acordado unirnos, en esta hora decisiva para los destinos de la humanidad y de nuestra patria, con el objeto de pugnar juntos por el logro de la plena autonomía económica de la nación, por el desarrollo económico del país y por la elevación de las condiciones materiales y culturales en que viven las grandes masas de nuestro pueblo . . . Ni unos ni otros perseguimos el objetivo egoísta y absurdo de pretender edificar una nueva economía nacional fundada en la autosuficiencia. Por el contrario, estamos plenamente conscientes de la estrecha interdependencia económica que caracteriza al mundo contemporáneo. Por ello reconocemos la necesidad y la conveniencia de buscar la cooperación financiera y técnica de las naciones más industrializadas del continente americano, como los Estados Unidos y Canadá siempre que esa cooperación redunde en beneficio tanto de los pueblos de esos países como del nuestro y siempre que esa coordinación continental sea considerada como parte integrante de un programa económico internacional en que se tengan en cuenta las necesidades y los intereses de los demás pueblos de la tierra. Ambos, en fin, hemos realizado esta unión sin menoscabo de los puntos de vista particulares de las dos clases sociales que representamos; sin renunciar a la defensa de nuestros respectivos intereses legítimos y sin mengua de los derechos que las leyes vigentes consagran a nuestro favor. (Pacto Obrero Industrial en México, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. XXXI, núm. 6, jun. de 1945, pág. 854).

. . . el entendimiento de los sectores obrero y patronal . . . es la mejor cooperación para la liberación económica del país . . . Los puntos de vista de la Comisión Obrera Industrial sobre el plan de industrialización del país coinciden con la acción que está desarrollando el gobierno al respecto y es de esperar que con la colaboración tan elocuentemente manifestada en la carta de ustedes, se conviertan muy pronto en realidades los patrióticos propósitos que nos animan en beneficio de la Nación. (Extracto de una carta dirigida por el Excelentísimo Señor Presidente de la República de México, General Manuel Avila Camacho, a los representantes de la Cámara de Industrias de Transformación y la Confederación de Trabajadores de México, 24 de ag. de 1945).

El período de la postguerra en que acabamos de penetrar plantea para Cuba un problema vital: mantener y consolidar las industrias y fuentes productivas de la preguerra y las que se desarrollaron durante el conflicto bélico y sentar bases que propicien su ulterior expansión y diversificación, como medio de mantener los ingresos nacionales, los niveles de ocupación y los salarios a su altura actual y de mantener abiertas las vías para su mejoramiento en el futuro inmediato . . .

Sin abandonar en ningún momento la lucha por la defensa de nuestros intereses y derechos . . . en la nueva etapa en que ya estamos entrando, existe una coincidencia de intereses entre trabajadores, industriales y gobierno, que reclama el esfuerzo unido de todos para superar los graves problemas que la postguerra plantea, orientando la economía cubana sobre bases que aseguren el

mantenimiento y desarrollo de la producción nacional y altos niveles de salarios y empleo. (Confederación de Trabajadores de Cuba: Mantenimiento y Desarrollo de la Producción Nacional y Altos Niveles de Ocupación y de Salarios, La Habana, 29 y 30 de ag. de 1945).

Es un órgano consultivo auxiliar, asesor, en materia económica, que facilite las relaciones entre el Estado y los intereses económicos particulares, que unifique la acción económica del gobierno en disposiciones legales y medidas administrativas para evitar incongruencias o actitudes contradictorias de los distintos órganos del Poder Ejecutivo, para que la dirección de la política económica de México sea uniforme y armónica. Que presente proyectos de ley o sugerencias para la reforma de las vigentes con miras a estimular e incrementar las actividades económicas; que investigue el alcance y la repercusión de las disposiciones legales y de las medidas administrativas que afecten a la economía nacional, y sobre todo, que oriente las fuerzas creadoras de la riqueza pública y que planifique la economía de México con el objetivo de aprovechar racional y adecuadamente las riquezas del país, de industrializarlo y de crear mejores condiciones de vida. (Discurso pronunciado por el Secretario de Economía Nacional de México, en la sesión inaugural del Consejo Nacional de Economía, 1º de jun. de 1941).

Que se proceda a una planificación económica que tenga por fin, dentro de determinado período, aumentar la productividad y crear riquezas necesarias para alcanzar una necesaria renta nacional.

... (la intervención del Estado debe ser ...) supletiva, correspondiéndole interferir para asegurar los bienes generales y permanentes de la colectividad; planificadora, en el sentido de articular racionalmente las fuerzas productoras y conseguir, así, el incremento general del nivel de vida; auxiliadora, para la concesión de facilidades que sirvan de incentivo a la producción.

... que se promuevan las medidas necesarias para asegurar la sobrevivencia de aquellas industrias que correspondan al interés de la economía y de la seguridad nacionales. (Congreso Brasileño de Industria, en-feb. de 1945).

... el progreso nacional y la estabilidad económica están íntimamente vinculadas con la industrialización del país, desde que además de traer aparejado un aumento en la renta nacional, tal tipo de desarrollo va a permitir mayor diversificación de la producción, que es un elemento indispensable de progreso y estabilidad; el desarrollo industrial llevado a cabo armónicamente al compás con otras actividades y adecuadamente balanceado a través del país, debe contribuir a una economía de abundancia, produciendo mucho y bien a bajo costo... Se recomienda, por consiguiente, que el Estado promueva y guíe la industrialización del país, basada en el estudio de los factores fundamentales: mercados, mano de obra, materias primas, transportes y fuentes de energía.

... la necesidad de crear medidas que tengan por objeto la defensa racional de las industrias las que, debido a las condiciones peculiares del país, se prestan, sin gravamen para la nación, al desarrollo y consolidación. Un plan de protección de esa naturaleza debiera incluir no sólo una política aduanera capaz de colocar a nuestras industrias en posición, por la extensión de tiempo que fuera necesaria, de poder hacer frente a la competencia normal de industrias de otros países mejor equipadas que las nuestras para enfrentar la competencia internacional, pero también una legislación que capacite al Brasil a hacer frente a las condiciones de emergencia que aparezcan debido a la competencia desleal y al *dumping*, de otros países. Esa protección tendrá que ser extendida a pequeñas y medianas empresas que son amenazadas por empresas grandes ya establecidas aquí. (*Carta Económica de Teresópolis*, Conferencia Económica Brasileña, mayo de 1945).

El plan de acción inmediata de la Corporación Chilena del Fomento a la Producción establece, como propósitos:

1. Elevación del nivel de vida de la población para asegurar su bienestar.
2. Mejoramiento de las balanzas comercial y de pagos internacionales.
3. Encauzamiento de las actividades industriales hacia una producción que satisfaga las necesidades y las modalidades de las diferentes regiones del país, así como de los mercados exteriores.
4. Aprovechamiento racional de los recursos naturales, como son: las materias primas de origen vegetal, animal y mineral, la energía hidráulica y los combustibles.
5. Vinculación armónica de la industria con la minería, agricultura y pesca.
6. Atracción hacia la industria de aquellos capitales nacionales que hasta ahora se han invertido en actividades alejadas de la producción.
7. Atracción de la juventud hacia las actividades productivas.

De estas citas se observará, que se ha llegado a un acuerdo significativo con relación a los siguientes puntos:

1. El desarrollo industrial es imprescindible para asegurar la fortaleza económica del país.

2. Este desarrollo no puede, ni debe, cumplirse haciendo abstracción del progreso correlativo de otras ramas de la economía nacional.

3. La industrialización no equivale a nacionalismo económico exacerbado ni a aislacionismo.

4. La industrialización lejos de dañar los vínculos de contacto económico internacional contribuirá a reforzarlos.

5. La industrialización debe cumplirse dentro de un cuadro de desarrollo económico y social que abarque todas las regiones del país y a todas sus capas productoras.

6. El proceso de la industrialización no puede dejarse librado al azar de las circunstancias; precisa la voluntad vigilante y supervisora del gobierno, que a su vez deberá ser asesorado por todos los sectores de la producción y el consumo, para así llegar a la consolidación de un plan de fomento económico-industrial realmente beneficioso para el país y para sus habitantes.

7. La industrialización no podrá tener lugar sin acudir al auxilio de capitales extranjeros, que, sin embargo, deberán ser invertidos en forma tal que contribuyan al verdadero progreso de la nación donde se invierten.

8. La intervención del gobierno en el asentamiento de las actividades económicas no significa el propósito de excluir la participación de las empresas privadas; por el contrario, a menudo representa la única manera viable de reforzar su actividad; ello no debe obscurecer el hecho, sin embargo, de que ciertas actividades básicas pueden, eventualmente, ser tomadas por el Estado mismo,

siguiendo en ello la tendencia general en muchos de los países del mundo.

Contrariamente a la situación que se presentó al término de la primera guerra mundial, las perspectivas que se abren ahora ante la humanidad son alentadoras. El mundo surgido en 1918 era un mundo en proceso de contracción o introversión económica, erizado de restricciones y de barreras al comercio.

Ahora presenciamos las posibilidades de construir una economía en expansión, basada sobre principios de justicia social. Bien es cierto que múltiples dificultades acechan por el camino que conduce a la realización de ese objetivo y que ciertas medidas tomadas hasta ahora por algunos países parecen contradecirlo. Pero, al mismo tiempo, pueden anotarse hechos promisoros que demuestran la determinación de los gobiernos de apuntar el timón hacia una economía de empleo total y de abundancia.

Franklin Delano Roosevelt dijo una vez que nuestra generación tiene una cita con el destino. Esto es particularmente cierto para América latina, que se encuentra, en cierto sentido, en un punto crucial de su destino histórico. Detenerse en esa encrucijada sería peligroso. Si se permitiera que la energía económica siguiese cuajando en montes viejos, se correría el albur del estancamiento, o del retroceso. Si se toma por el atajo apropiado, se tendrá la oportunidad de potencializar las riquezas naturales y humanas, para avanzar al ritmo que cuadra a un continente que se ha hallado a sí mismo.

América latina, a no dudarlo, ha emprendido el camino de su industrialización y de su desarrollo económico integral. Su derrotero futuro será jalonado por una intensiva y racional transformación de sus materias primas agrícolas, mineras y forestales. Es por ese derrotero que los pueblos latinoamericanos hallarán su independencia económica. Esta independencia no se entiende como contraria a los intereses de los otros pueblos del orbe. América latina aspira a la "emancipación económica", sin incurrir en exacerbaciones localistas pero tampoco sin sufrir supeditaciones irritantes e inhibitorias. En una palabra, América latina anhela realizar su industrialización a fin de integrarla constructivamente dentro de un cuadro de interdependencia y coordinación económica internacionales.

En el camino de la industrialización' así entendida, que trascienda el estrecho círculo de intereses de grupo, que se conjugue con las más variadas actividades económicas, que se preocupe por el bienestar de los habitantes, estriba la clave de los ulteriores adelantos, que derruirán la aparente antimonía entre la etapa extractiva y la

industrial, cuya complementación espera América en bien de sus superiores intereses nacionales, y de su verdadero, auténtico progreso económico y social.

Una población próspera, ocupada en labores altamente productivas, estables y seguras, será la base inalienable de una Latinoamérica industrial, rica y potente—un verdadero reducto de paz y prosperidad, que mirará sin zozobras al porvenir.
