

ción de los empresarios las posibilidades de diversas oportunidades de inversión.

Ojalá que algunas de ellas resulten en proyectos específicos en cuya estructuración deberán de ayudar al hombre de empresa las instituciones de su país, las corporaciones de inversión y el Banco Centroamericano mismo.

Si escogiéramos al azar algunos de los proyectos que se presentarán aquí y quisiéramos estructurarlos esta misma noche, nos encontraríamos con que sintetizaríamos muchas de las preocupaciones que en sí lleva el proceso industrial centroamericano.

Posiblemente cada uno quisiéramos que se estableciera esa industria en nuestro país; es posible que pensáramos, en caso justificado, que debería ser industria de integración; nos preguntaríamos cómo financiarla, qué clasificación darle, qué tipo de inversión extranjera sería conveniente, dónde y cómo obtener la tecnología requerida, cómo formar

a los hombres que la manejen, qué otro industrial en otro país está pensando en poner la misma industria.

Todas estas son incidencias del camino. Para algunas preguntas ya hay respuestas categóricas. A otras se les está buscando resolución. Quizá lo peor sería echarse atrás por no ver claro el camino adelante. Alguien de los más entusiastas y quien sabe si así también de los más realistas, nos repetiría aquel refrán que dice: Caminante, se hace camino al andar.

Lo interesante en este caso es que andemos el camino de la mano, vinculados todos los centroamericanos en un propósito de resolver los problemas con sentido de equidad. Recordemos que para que la integración económica sea de veras realidad permanente tiene que haber un sentido de participación activa, por parte de todos y cada uno de nuestros países en los beneficios de la integración.

POLITICA DE INDUSTRIALIZACION

VERNON R. STEVES

Presidente del Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico

La historia económica de los países que han logrado avanzar en el camino de la industrialización contiene lecciones valiosas. Quizás la más importante de todas ellas se refiere a los tipos de política a seguir respecto a la orientación de la industria a crearse. Es decir, la industria a crearse puede estar orientada al mercado doméstico, o puede estar orientada a la exportación. Si la orientación es al mercado doméstico, al programa industrial generalmente se le conoce como uno de SUSTITUCION DE EXPORTACIONES. En cambio, si está orientado hacia el mercado externo, se habla generalmente de la creación de INDUSTRIAS DE EXPORTACION. No quiero decir con esto que la industrialización de un país no contenga industrias representativas de ambos tipos. Sin embargo, para los que hayan estudiado la historia económica de los países industrializados no les sería difícil catalogar los mismos dentro de una de las dos orientaciones anteriores. Países como Alemania, Suecia, Holanda y el Japón se caracterizan por la orientación hacia la industria de exportación. Entre éstos se encuentra mi propio país: Puerto Rico. En cambio, países como Francia, Italia, España, en Europa, o México, Brasil y la Argentina, en Latinoamérica, son ejemplos de programas de industrialización orientados a la sustitución de exportaciones.

La industrialización mediante sustitución de importaciones depende, obviamente, de la existencia de un mercado interno amplio donde se puedan acomodar las indus-

trias manufactureras. Hoy día, cuando la técnica exige cada vez más una escala de producción mayor para un número considerable de industrias, el tamaño del mercado interno juega un papel de primer orden dentro de este tipo de orientación industrial.

A la larga, aumentos de salarios sólo son posibles mediante una mayor productividad, y esta mayor productividad sólo se obtiene si se permite la producción en mayor escala, lo cual a su vez depende del tamaño del mercado. De ahí que los países pequeños ofrezcan posibilidades muy limitadas para lograr realizar gran progreso en el desarrollo industrial si la orientación es primordialmente al mercado doméstico.

La experiencia de Puerto Rico al respecto, ilustra este raciocinio a cabalidad. Para 1940 Puerto Rico contaba con un Producto Bruto de cerca de \$ 300 millones e importábamos algo más de \$ 100 millones al año. Durante toda la década de los años cuarenta se hicieron esfuerzos por establecer plantas industriales que sustituyeran importaciones. Para fines de la década hubo que reconocer que el programa industrial era un relativo fracaso, pues el número de plantas industriales promovidas sólo sumaba 50, y el empleo total en la manufactura era menor que a principios de la década. Fue entonces que se produjo un cambio básico de orientación, donde el programa de industrialización se identificó con la industria de exportación.

Conviene señalar dos datos importantes. Primero, que Puerto Rico no hizo este cam-

bio en la orientación de su programa industrial hasta no haber pasado por un largo período donde la experiencia sustentara la lógica del problema. Es decir, que a pesar de que la lógica indicara la imposibilidad de alcanzar gran desarrollo industrial dentro de una orientación a un mercado interno relativamente pequeño, la naturaleza humana es tal que se hizo caso omiso de la misma y se puso el empeño en esa dirección. Hubo necesidad de pasar por la experiencia antes de cambiar de orientación.

El segundo dato de interés es que cuando se produjo el cambio de política, allá para el 1950, Puerto Rico ya había alcanzado un Producto Bruto de alrededor de \$ 750 millones, y las importaciones habían alcanzado un nivel de alrededor de \$ 350 millones. También el ingreso per cápita se calculó en \$ 434. De hecho, la lección fue tan bien aprendida que aún hoy día, aunque reconocemos un mayor potencial en la sustitución de importaciones, difícilmente consideraríamos cambiar el énfasis de la actual orientación hacia la industria de exportación. Y eso que el año pasado, 1964, alcanzamos un Producto Bruto de más de \$ 2.5 billones, con importaciones de \$ 1.4 billones, y un ingreso per cápita de \$ 830.

La Política Económica para la Exportación Industrial

Al Cambiar la orientación o enfoque de nuestro programa industrial, allá por el 1950, hubo necesidad de pensar sobre el problema de la exportación de productos manufacturados y lo que implicaba esta finalidad. Analicemos por un momento las implicaciones del problema.

Desde el momento en que se contempla la posibilidad de exportar, es preciso reconocer que la venta de productos industriales en el exterior ha de COMPETIR a base de precios y calidad con la producción industrial de otras áreas; y muy especialmente con aquélla del país importador cuando este último es un país desarrollado industrialmente, que en el caso de Puerto Rico lo era, obviamente, los Estados Unidos.

En esta última relación de competencia los productores del país desarrollado IMPORTADOR tienden a tener tres grandes ventajas, y una gran desventaja respecto a los productores del país no desarrollado EXPORTADOR. Las tres grandes ventajas de los productores del país desarrollado importador son (1) íntimo conocimiento del mercado: su organización, formas de vender y gustos de los consumidores, (2) mayores economías internas en la producción, y (3) mayores economías externas en la producción. La desventaja respecto a los productores del país no desa-

rollado tiende a ser aquélla de salarios más bajos en este último.

Antes de seguir adelante, permítanme señalar lo siguiente. Para los países no desarrollados, se podría pensar en la exportación de producción industrial basada en una mano de obra barata relacionada con una baja productividad. De hecho, he visto trabajos de economistas quienes, posiblemente preocupados por el problema del desempleo, han recomendado la creación de industrias no mecanizadas o artesanales, cuya producción se pueda vender en el exterior a base de una utilización de mano de obra barata.

Sin embargo, una exportación industrial de este tipo, basada principalmente en salarios extremadamente bajos, ayudaría en muy poco a resolver el problema creado por la Revolución de Expectativas que prevalece hoy día en los países subdesarrollados. De ahí que el interés ha de estar por fuerza en la exportación de una producción industrial donde la combinación de los factores de producción o el grado de mecanización difiera muy poco de aquélla prevaletiente en los países de mayor desarrollo.

El hecho de que el país subdesarrollado utilice métodos de producción (combinación de factores) similares a los del país de mayor desarrollo no quiere decir que la escala de salarios ha de quedar a la altura de la de este último. Las tres ventajas principales que tienen los países desarrollados (i.e. íntimo conocimiento del mercado, mayores economías internas, y mayores economías externas), impiden al país subdesarrollado competir en forma efectiva, a menos que compense por ellas con una escala de salarios relativamente más baja. De hecho, para los países subdesarrollados el problema tiende a ser uno de REDUCIR EL EFECTO EN PRODUCTIVIDAD DE LAS TRES DESVENTAJAS PRINCIPALES A MANERA DE PERMITIR AUMENTOS EN SALARIOS SIN QUE ESTOS AUMENTOS DESTRUYAN LA HABILIDAD PARA COMPETIR EN EL EXTERIOR.

Dicho de otra forma, podría decirse que para el país subdesarrollado la política respecto a producción industrial sería de (1) una combinación de factores de producción similar a la existente en los países desarrollados, (2) una escala de salarios relativamente más baja que compense a los productores por sus desventajas frente a los productores de los países desarrollados respecto a problemas de mercadeo y las economías internas y externas, (3) un programa agresivo para reducir las tres desventajas mencionadas, y permitir así reducir el diferencial en la escala de salarios necesario para compensar por ellas.

Este tipo de política económica es el que ha caracterizado a Puerto Rico durante el período de la post-guerra, y quizás lo más interesante de la experiencia ha sido la forma en que Puerto Rico ha tratado de atacar los

problemas que representan las tres desventajas arriba apuntadas.

Antes de pasar a discutir la experiencia puertorriqueña al respecto, quisiera llamar la atención al hecho de que de las tres desventajas enumeradas, dos de ellas —mercadeo y economías internas— están relacionadas directamente a los problemas de producción de la firma, mientras que la otra —economías externas— queda fuera de las decisiones de los empresarios. Es precisamente en esto último, el problema de las economías externas, donde el historial del desarrollo económico de Puerto Rico contiene lecciones valiosas.

Veamos ahora en qué consisten las tres desventajas apuntadas arriba.

1. Mercadeo

Como ya señalé, en los países pequeños como Puerto Rico la producción en gran escala conlleva de por sí la necesidad de exportar. Las dificultades del empresario puertorriqueño para vender en el mercado exterior, particularmente en el mercado norteamericano, se hicieron evidentes desde el comienzo. Se recurrió pues al expediente de obviar esta dificultad mediante el estímulo al empresario de afuera a producir en Puerto Rico para la venta en su mercado de origen. Un gran número de empresarios y empresas norteamericanas han establecido fábricas en la Isla, no con la idea de suplir el mercado local, sino para exportar al mercado norteamericano. Estas empresas tienen un íntimo conocimiento del mercado de los Estados Unidos, de su organización, formas de vender y los gustos de los consumidores. Por lo regular ellos ya tienen contactos y clientes establecidos, ya que antes de venir a Puerto Rico habían estado produciendo en otras áreas de la nación norteamericana.

Mediante el expediente indicado, Puerto Rico ha obviado la desventaja de mercadeo. Existe, no obstante, la inquietud de que el problema se ha obviado pero no resuelto. No sabemos si en el futuro se podrá conseguir que el empresario nativo exporte al exterior en cantidades significativas. El historial hasta ahora no indica nada al respecto, ya que las empresas nativas tienden a limitarse al mercado interno y han demostrado poco interés por vender en el exterior.

2. Economías Internas

Las economías internas han estado asociadas tradicionalmente con la escala de producción. Si la escala de producción y la combinación de factores capital-trabajo a utilizarse en el país subdesarrollado ha de ser más o menos igual a la prevaleciente en los países avanzados, se podría formular la pre-

gunta de por qué los primeros han de tener una desventaja importante en este respecto relativa a los últimos.

La desventaja surge de lo que se conoce en inglés como "know-how" y que en Puerto Rico nos ha dado por traducir como "saber hacer". El "saber hacer" de los dirigentes de las empresas en los países avanzados tiende a ser superior al de los dirigentes de las empresas en los países subdesarrollados. Como consecuencia, la organización de la producción en las empresas de los países subdesarrollados tiende a ser menos eficiente. En general, las normas de producción son menos rígidas, la calidad del producto inferior, y el desperdicio mayor. El efecto en productividad es considerable. Aquellos países donde la producción industrial se hace para un mercado interno protegido, posiblemente no han tenido la oportunidad de captar a cabalidad la gran relación que existe entre "saber hacer" y productividad. En Puerto Rico, donde la producción industrial ha estado sujeta a la competencia externa, hemos visto cuán alta puede ser la mortalidad de industrias provocada por una relativa falta de "saber hacer" de parte de la gerencia. Tan conscientes estamos de ello que difícilmente podría encontrarse una institución de crédito (privada o pública) en la Isla que no considere el "saber hacer" de la gerencia como elemento fundamental en la concesión de un préstamo.

Al igual que en el caso del mercadeo, el problema de la falta de "saber hacer" ha tendido a obviarse mediante la importación de talento del exterior. Esto ha ocurrido en todos los niveles de administración, tanto en la empresa privada como en la pública. Sin embargo, contrario al caso de mercadeo, hay una tendencia a desplazar el talento importado por dirigentes técnicos nativos debidamente entrenados.

El proceso puede entenderse mejor si observamos el caso extremo y típico de una empresa norteamericana que se establece en la Isla. Originalmente la gerencia tiende a estar compuesta por talento importado en su gran mayoría, incluyendo muchas veces hasta supervisores de trabajo inmediato. Poco a poco la gerencia tiende a ser suplantada por personal nativo a medida que éste va adquiriendo los conocimientos necesarios. Son varias las razones para esto, pero podrían destacarse las siguientes: (a) el personal importado tiende a ser relativamente costoso ya que ordinariamente ha de pagarse un incentivo adicional para que se mueva al sitio indicado, (b) el personal importado es más inestable en su empleo pues corrientemente tiende a abandonarlo para regresar a su país de origen, y (c) el puertorriqueño tiene una gran ambición por mejorar su nivel de vida.

En una encuesta realizada en 1958 se encontró que entre 399 empresas de origen

norteamericano entrevistadas, 79 gerentes generales de producción eran nativos de la Isla. O sea, el 20 por ciento de las empresas norteamericanas establecidas en Puerto Rico operaban ya bajo el liderazgo de gerentes puertorriqueños

Finalmente, se puede señalar que el proceso de desplazamiento tiende a acelerarse ya que en los años más recientes encontramos que las nuevas empresas ocupan una mayor proporción de dirigentes y supervisores puertorriqueños al comienzo de la operación, comparado con años anteriores. Es decir, la misma industrialización parece haber creado una mayor oferta de dirigentes técnicos comparados con años anteriores. Por otro lado, también es posible que en estas nuevas empresas el tiempo que le toma al talento nativo sustituir al importado se está acortando.

3. Economías Externas

Desde que Marshall aportara su brillante exposición sobre economías externas la tendencia fue, por muchos años, a pensar que ya se había dicho todo lo necesario sobre el tema. De hecho, para los países adelantados el tema no es de gran urgencia. La existencia predominante de economías externas entre ellos señalaba que éste no era un problema importante, y por tanto, no requería gran atención de parte de sus economistas. Así pues, el tema no volvió a recibir atención central hasta que los economistas comenzaron a preocuparse por los problemas económicos de los países subdesarrollados, y de hecho como resultado de ello fue que se acuñó el término infraestructura.

Al principio el énfasis estuvo en los costos de transportación, pero más adelante los economistas le hemos dado un tratamiento más sofisticado al análisis de las economías externas. A pesar de ello, creo que todavía nos queda mucho por aprender respecto al mismo.

Quizás la aportación más valiosa hasta ahora la encontramos en los trabajos de Myrdal. (1) Este ha destacado con especial énfasis el hecho de que los ahorros de los países adelantados tienden a invertirse en ellos mismos, acentuando el desequilibrio o desbalance existente entre el desarrollo económico de estos países y el de los países subdesarrollados. La razón por la cual esto ocurre estriba en la existencia de economías externas en los países adelantados, y la falta de estas economías en los países subdesarrollados. Muchas veces se ha argumentado que el capital no se mueve entre países por razones políticas. Es decir, que el nacionalismo presenta obstáculos al movimiento de

capital entre países principalmente de los adelantados a los subdesarrollados. Esto podrá ser cierto pero sólo refleja parte del problema.

Quizás la mejor manera de resaltar la importancia de las economías externas o de las necesidades de infraestructura es examinando situaciones donde la influencia del factor político o nacionalista es mínimo o inexistente. La experiencia de Puerto Rico demuestra a todas luces que la falta de economías externas ha sido uno de los mayores impedimentos a la inversión en la manufactura por inversionistas norteamericanos. Otros ejemplos todavía mejores pueden conseguirse al examinar lo que ocurre en los países semi-desarrollados. En México, por ejemplo, vemos cómo las inversiones industriales tienden a localizarse en o alrededor de Ciudad de México. Lo mismo ocurre en la Argentina, donde el rápido desarrollo de la región de Buenos Aires ha provocado un serio desbalance entre esta región y el resto del país. Otro tanto ocurre en el Brasil. O sea, la presencia de mayores economías externas en ciertas áreas de determinados países tiende a concentrar las inversiones industriales en las mismas, provocando o acentuando el desbalance en desarrollo entre estas regiones y el resto del país.

Las economías externas surgen en gran parte del grado de especialización posible en aquellas actividades que sirven a la planta industrial. Tales cosas como facilidades y servicios de transportación, comunicación, financieros, legales, de contabilidad, de reparaciones mecánicas y eléctricas, de suministros de materias primas, de utilidades públicas, etc., influyen en los costos externos de las industrias. Así pues, a medida que crece la planta industrial de una comunidad se hace posible una mayor especialización en todo este género de servicios, o de industrias que sirven la planta industrial. Esta especialización no sólo tiende a abaratar el costo de estos servicios sino que también tiende a mejorar la calidad de los mismos. Se facilita notablemente la organización industrial, se reducen las interrupciones a la producción, y, en términos generales se hace posible una operación más fluida y eficiente.

El tipo de economías externas arriba descrito ha recibido considerable atención, particularmente aquéllas relacionadas con transportación. Los desarrollos de carreteras, ferrocarriles, aviación y puertos han sido objeto de alta prioridad en los programas de desarrollo.

Sin embargo, existe otra área de economías externas cuya importancia parece haber escapado a muchos economistas. Me refiero al componente humano, o más específicamente a la calidad de la fuerza obrera. Es preciso reconocer que la salud, educación, hábitos, costumbres y actitudes de la masa

(1) Véase Gunnar Myrdal, "An International Economy" y "Rich Lands and Poor".

de una población en un país agrícola y pobre tienden a ser muy diferentes a las de un país industrial y rico. Si medimos la efectividad de tal población en términos de la productividad industrial, encontramos que la calidad del obrero en el país subdesarrollado tiende a ser muy inferior a aquélla del obrero en el país avanzado. Esos factores que frecuentemente se designan como "no económicos" tienen pues una gran importancia económica para los países subdesarrollados.

Soy de opinión que una de las maneras más efectivas para mejorar la situación de economías externas en un país subdesarrollado es precisamente dedicándole mayor energía y atención a la introducción de cambios en el factor humano que permitan mejorar su efectividad en la producción industrial. Es muy posible que gran parte de la habilidad de las áreas comunistas para acelerar su desarrollo económico se deba precisamente a los cambios radicales introducidos en el factor humano.

La experiencia puertorriqueña corrobora la importancia del factor humano como determinante de la productividad. Cualquiera que haya vivido en Puerto Rico durante las últimas dos décadas no puede dejar de observar el enorme cambio ocurrido. Tan rápida y grande ha sido la transformación que se puede notar el cambio ocurrido aún en los miembros de una misma generación.

No sería fácil determinar las variables causantes de este fenómeno ni la relativa importancia de las mismas. Factores tales como la movilización general ocurrida durante la Segunda Guerra Mundial y el intercambio migratorio con los Estados Unidos continentales han dejado sentir su influencia. Sin embargo creo que se puede atribuir gran parte de esta transformación al esfuerzo concertado del Estado por provocar y generar este cambio.

La acción gubernamental ha tenido lugar en un sinnúmero de formas entre las cuales podrían mencionarse el movimiento político y la atención al movimiento obrero. Para propósitos de productividad obrera, sin embargo, creo que podríamos señalar tres áreas que estimo son las principales causantes del mejoramiento en la calidad de la fuerza obrera. Estas áreas son las de salud, educación y viviendas.

Creo que en todas las áreas subdesarrolladas existen programas de salud, educación y viviendas. Lo importante en el caso de Puerto Rico es que los programas han sido en escala lo suficientemente grande como para abarcar la gran mayoría de la masa poblacional. Esta es una diferencia básica, pues de no lograr que estos programas penetren la gran masa poblacional, la efectividad de los mismos se pierde. Esto es así porque no se lograría una transformación general del elemento humano, específicamente

de sus actitudes, las cuales tienden siempre a estar controladas por la mayoría.

La Estructura de la Promoción Externa

Como ya he explicado, ante la necesidad de competir en mercados externos, el menor nivel de productividad de los países subdesarrollados frente a los países industriales obliga a mantener un diferencial en el nivel de salarios para compensar por ello.

Aquí debo hacer la salvedad de que países que tienen la suerte de contar con recursos nacionales escasos en el mercado mundial podrían quizás obviar este tipo de política. Por ejemplo, Venezuela no necesita una relación de salarios más bajos para explotar sus reservas de petróleo. En Puerto Rico no hemos tenido tal suerte, por lo cual estamos obligados a depender del diferencial en salarios.

La ventaja competitiva del salario relativamente más bajo constituye el elemento clave, no sólo de la política económica para la exportación industrial, sino también de la estrategia de la promoción externa.

Antes, permítanme abundar sobre el tema de los salarios. Comúnmente hablamos del nivel de salarios en un país cuando de hecho sabemos que en realidad existen diferentes niveles para las diferentes industrias. La asociación de ideas es hacia un salario promedio que puede o no estar explícitamente definido en nuestras mentes. Habrá industrias por encima de este salario promedio y otras por debajo del mismo. Cuando un país está en proceso de crecimiento económico es de esperar que el salario promedio esté en constante aumento. Esto de por sí implica que las industrias que están pagando salarios por debajo del promedio general estén sujetas a una presión por aumentar los mismos. Para hacerlo, dichas industrias estarán obligadas a mejorar su productividad mediante la mecanización, y cuando la técnica no lo permite tenderán a desaparecer. En este último caso se le conocerá como industrias declinantes. Permítanme ilustrar esto con el caso de una industria que es típica tanto de Puerto Rico como de Latinoamérica —la industria del café.

Todavía no se ha podido inventar un método para mecanizar el recogido del café, lo cual es una fase operacional importante en esta industria. Cuando en Puerto Rico aumentaron los salarios promedios, la presión del aumento obligó a aumentar los salarios en la industria del café. Como los salarios más altos en dicha industria no fueron acompañados por una mejoría en productividad que pudiera derivarse de una mejor tecnología, el resultado fue que Puerto Rico dejó de producir café a precios competitivos en el mercado mundial. Por eso es que hoy Puerto Rico no exporta café. Esta

experiencia de Puerto Rico con el café parece ser igual a la que actualmente están confrontando los productores de café en Colombia y el Brasil, al ir a tratar de competir con los productores de café en el África, donde prevalece un nivel de salarios mucho más bajo.

Lo que quiero ilustrar es el hecho de que a medida que los países se desarrollan económicamente, el alza en el nivel de salarios los obliga a ceder ciertas industrias a aquellos países menos desarrollados que cuentan con niveles de salarios inferiores. Ahora bien, si esto es así para los países en proceso de desarrollo, lo mismo ocurre a los países económicamente avanzados. A medida que los niveles de salarios aumenten en estos países, ellos también se verán obligados a ceder mercados de productos a países semidesarrollados. O sea, las industrias de los países económicamente avanzados, donde la mejor tecnología dicta un alto contenido de mano de obra, empiezan a tener dificultades cuando el nivel general de salarios suba, haciéndose vulnerables a la competencia de los países con niveles de salarios inferiores.

En otras palabras, al igual que los países semi-desarrollados se ven obligados a ceder industrias a los países muy sub-desarrollados, de esa misma forma los países industrializados van a tener que cederle industrias de productos manufacturados con alto contenido de mano de obra a los países semidesarrollados.

Así pues, en el caso de Puerto Rico encontramos que a medida que progresara su desarrollo económico hubo necesidad de ceder mercados, primero de productos agrícolas (como el café), luego de productos de industrias domésticas (como el bordado de ropa), después de productos típicamente fabriles (como trajes de niños y otros), a áreas de salarios inferiores; de la misma manera que los Estados Unidos fue cediendo a Puerto Rico mercados de otros productos industriales, primero con un contenido de mano de obra alta y poco capital (como ropa), después con un menor contenido de mano de obra y un poco más de capital (como zapatos), posteriormente con un mayor contenido de capital (como máquinas eléctricas).

El resultado es que la estructura de las exportaciones manufacturadas de Puerto Rico, al igual que su planta industrial está teniendo un cambio constante en favor de productos nuevos que tienen un mayor contenido de capital y técnica, y un menor contenido de mano de obra.

Lo anterior nos da las bases para la estrategia de la promoción externa. Supongamos, como en el caso de Puerto Rico, que quisiéramos averiguar cuáles industrias en los Estados Unidos tienden a ser "vulnerables" a una posible competencia nuestra. O sea, cuáles son las industrias que los Estados Unidos pueden ceder a Puerto Rico.

Lo primero sería averiguar cuál es la distribución de las industrias de Estados Unidos de acuerdo a su productividad, o, si se quiere, la combinación de factores capital-trabajo. Es de esperar que cuanto mayor sea el contenido de mano de obra de una industria mayor sea su vulnerabilidad. Para determinar esto basta con tomar el último Censo de Manufacturas de Estados Unidos, donde podemos encontrar datos para establecer una relación entre jornales y "valor agregado". Podríamos hacer una lista de industrias cuya relación de jornales a valor agregado sea de digamos 40 por ciento o más.

Para determinar que estas industrias sean de tipo "liviano" o sea, de tecnología usualmente no complicada, podemos utilizar como guía el contenido de empleo femenino en las mismas. Por regla general en las industrias "livianas" la proporción de mujeres en relación al empleo total suele ser relativamente alta. Si una industria además de tener un alto contenido de mano de obra, es por demás liviana, será todavía más vulnerable. Como es de esperar, este tipo de ejercicio nos producirá una lista de industrias que tienden a caer dentro de la categoría general de ropa y textiles. Es por eso que durante la primera etapa de nuestra industrialización en Puerto Rico se haya establecido un sinnúmero de industrias de este tipo, como industrias de blusas de mujer, vestidos, ropa interior femenina, trajes de niños, medias de mujer, ropa de calle, pantalones, guantes de vestir y de trabajo, y otras confecciones de ropa análogas. Ya para el 1958 dentro de este tipo de industrias Puerto Rico exportaba a los Estados Unidos productos por valor de \$ 35 millones.

A medida que progresáramos económicamente algunas de estas industrias, como la de ropa de niños, se han tornado en declinantes, pues con niveles de salarios más altos ya no es posible competir con otras áreas. Con el tiempo terminaremos por ceder muchas de ellas a países con niveles de salarios inferiores al nuestro.

Así pues, a medida que progresara nuestra industrialización, nos hemos tornado más selectivos, concentrando primero en aquellas industrias que tienen un alto contenido de mano de obra, pero que en general tienden a emplear más hombres. Industrias típicas en este grupo son las de relojes, artículos de joyería, platería, juguetes, muñecas, bicicletas, vehículos para niños, flores artificiales, botones, tubos electrónicos, calzado, maletas y otros productos de cuero, etc. Estas son industrias que además de un mayor contenido de mano de obra masculina se caracterizan por su liviandad.

Seguidamente hemos dirigido nuestra atención a aquellas industrias que, además de tener un alto contenido de mano de obra, el empleo es por demás típicamente mascu-

lino. La lista en este grupo es larga e incluye tales industrias como la construcción y reparación de buques, muebles de metal, industrias de cristal, teñido y curtido de cuero, artículos de plomería, estampado de metales, galvanizados metálicos, maquinarias y herramientas de cortar metales, fábricas de alfombras, muebles, alambres eléctricos, etc. Naturalmente, no todas las industrias en esta lista son vulnerables respecto a Puerto Rico, sin embargo, un número de ellas sí lo son, y de hecho se han localizado en nuestro medio ambiente.

El próximo paso ha sido el rebajar la condición de la relación de 40 por ciento o más entre jornales y valor agregado. Si catalogamos aquellas industrias que caen dentro de una relación de 30 por ciento a 39 por ciento, obtenemos una nueva lista. Dentro de éstas encontramos algunas que son típicas de empleo femenino, como la industria de sostenes y corsés, Ambas han tenido un desarrollo notable en Puerto Rico.

Habiéndose hecho el trabajo preliminar de seleccionar aquellas industrias vulnerables hacia una localización en Puerto Rico, el próximo paso es el de la promoción directa de las mismas. Nuestra experiencia es que este tipo de promoción directa es esencial. Cuando se trata de inversiones industriales externas con el propósito de producir artículos manufacturados para su exportación al país de origen de los inversionistas u otro país industrial la realidad no es ni mucho menos la de un visitante ansioso por entrar. Al contrario, se trata de un empresario, difícil de encontrar al que hay que persuadir con razones y ofrecimientos, desviándole de la atracción que otras áreas puedan estar ejerciendo sobre él. Repito, para este tipo de inversiones industriales para exportación no cabe una política de "dejar entrar", al contrario se requiere una política de "atracción". Nuestra experiencia en Puerto Rico es completamente clara en este sentido.

Cómo se hace esta promoción directa? Se empieza por hacer propaganda general mediante anuncios o artículos en revistas especializadas sobre el programa de desarrollo de Puerto Rico. Para las industrias que se han seleccionado de antemano como vulnerables, se les envía literatura al respecto. Cuando un industrial responde a este tipo de publicidad se le envía un representante de nuestras oficinas de promoción, bien sea de Nueva York, Chicago, Filadelfia, Boston, Miami, o Los Angeles, según sea el caso, quien le podrá dar más detalles sobre la localización en Puerto Rico y persuadirle que visite la Isla.

Tan pronto el empresario decida venir a Puerto Rico y hacer un estudio más detallado sobre la posibilidad de establecer una fábrica en la Isla, entre a funcionar la oficina de promoción en San Juan. Se le infor-

mará sobre costos, disponibilidades de mano de obra, materias primas, o productos intermedios. También se insinuará sobre los tipos de incentivos especiales.

Los incentivos especiales que se ofrecen en Puerto Rico se pueden catalogar en la forma siguiente:

(1) En primer lugar están las exenciones contributivas. Si el industrial se localiza en San Juan se le ofrecerán diez años de exención sobre contribución sobre ingresos. De localizarse en otras ciudades de la Isla, la exención sería por trece años, y si se situara en pueblos pequeños de áreas más remotas lograría hasta diez y siete años de exención. Además de la exención sobre la contribución sobre ingresos, se le eximiría durante cinco o diez años, dependiendo de la inversión, de la contribución sobre la propiedad.

(2) De situarse fuera del área de San Juan, el industrial puede recibir un subsidio hasta \$ 40.000 en forma de reembolso de nómina en el período de adiestramiento de los trabajadores, o de reembolso del canon de arrendamiento, o de reembolso de los fletes de la maquinaria importada.

(3) A través de la Compañía de Fomento Industrial se proveen edificios industriales para la compra o arrendamiento de las nuevas empresas. La Compañía tiene corrientemente un inventario de estos edificios disponibles para este uso. En caso de que la industria necesite edificios de tipo especializado, la Compañía podría construirlos a la medida o gestionarle el financiamiento para ello. Por demás, si la empresa decide localizarse fuera de San Juan puede disfrutar de un canon especial de arrendamiento bastante inferior al que tendría que pagar en San Juan. Y, si la nueva empresa ofrece rendir beneficios económicos sustanciales, se le podría eximir del pago de renta hasta un año.

(4) A través del Departamento de Servicios Industriales se le puede ofrecer durante las fases iniciales asistencia en el montaje e instalación de la maquinaria y equipo, a la vez que ayuda en las diligencias para la instalación de los servicios de luz, agua, etc., y en la selección del personal.

(5) Finalmente, a través de la Compañía de Fomento Industrial o el Banco de Fomento, se le ofrecen facilidades de crédito a largo plazo a términos razonables para aquellos industriales que tengan necesidad del mismo.

Como han podido ver, la experiencia de Puerto Rico en el campo industrial está orientada principalmente a la creación de empresas industriales de exportación. Es dentro de esta orientación que es preciso apreciar el mismo, ya que las circunstancias de la orientación han servido para guiar la política de desarrollo industrial y los programas que se han elaborado al efecto.

Como hubiera indicado, durante la dé-

cada del '40 funcionamos con una orientación distinta, la de sustitución de importaciones, y el resultado fue uno de relativo fracaso. En cambio, al cambiarse la orientación, allá para el 1950, encontramos que el programa ha tenido gran éxito. Cuando a lo largo de toda la década del '40 sólo habíamos logrado promover 50 fábricas, hoy día contamos con más de mil. El empleo fabril en la manufactura, que disminuyera durante la década del '40, se ha duplicado del 1950 para acá, y lo que es más importante, el ingreso derivado de la manufactura, que a fines del 1949 sumara \$ 18 millones, alcanzó en el 1964 la suma de \$ 486 millones. De hecho, el ingreso derivado de la manufactura en este año de 1964 fue más del doble de aquél realizado en la agricultura, que sólo ascendió a \$ 205 millones.

Bajo esta situación de un continuo y rápido crecimiento industrial, nuestras preocu-

paciones han variado un poco. El promover cien fábricas al año ya hoy día tiende a considerarse como rutina. Actualmente nos preocupamos más por problemas tales como la dispersión de estas industrias en las áreas fuera de San Juan, de relativa menor industrialización, la construcción de super carreteras para acomodar el creciente volumen de vehículos de motor, y la delincuencia juvenil que produce el desarrollo de los centros urbanos mayores.

Naturalmente, esto no quiere decir que en Puerto Rico hemos resuelto el problema de la miseria y el atraso económico. Es mucho lo que nos queda aún por caminar, pues este es un proceso lento. No se industrializa un país de la noche a la mañana. Se requiere un número considerable de años de continuo esfuerzo para lograrlo. Lo que ocurre es que en vista de los logros obtenidos, tenemos confianza en el futuro.

POSIBILIDADES INDUSTRIALES

K. VYASULU

Asesor Industrial Regional de
la CEPAL, México

Durante los años de 1962 y 1963 tuve el honroso privilegio de estudiar esta materia como Economista Industrial asignado a Centroamérica por las Naciones Unidas bajo el Programa Ampliado de Asistencia Técnica. La asociación entre mi persona y la Subsección de la CEPAL en México ha sido reanudada a principios de este año, después de una interrupción de cerca de 13 meses, período durante el cual regresé a India para hacerme cargo de mis responsabilidades oficiales hacia los sectores industriales y minerales bajo la Comisión Nacional de Planificación. Lejos estaba yo de suponer que durante ese período mi informe de 1963 esperaba mi retorno para ser considerado detalladamente, ya que normalmente no se pierde tiempo en asuntos que tienen relación con el desarrollo industrial debido a que las recomendaciones tienden a perder su actualidad según el tiempo pasa. Yo soy en parte responsable por el tiempo perdido, ya que no pude hacer el informe en español. Siento mucho que todavía no he progresado en este bello idioma como eran mis aspiraciones.

En el cumplimiento de las tareas que me fueron encomendadas en 1962 las labores importantes eran estudios de industrias seleccionadas cuyo establecimiento y operación en una base viable requeriría virtualmente el mercado entero de Centroamérica, examen de los aspectos no considerados en los estudios sobre Posibilidades Industriales llevadas a cabo por la CEPAL y presentados al Grupo Ad Hoc sobre Desarrollo Industrial en Noviembre de 1961, y estudiar los antecedentes

para la formulación de una Declaración sobre Política Industrial para Centroamérica, disfruté de la colaboración del ICAITI, de los institutos de fomento nacionales, de representantes de la empresa privada en Centroamérica y recibí la cooperación de los Gobiernos a través del Consejo Ejecutivo del Comité de Cooperación Económica (CCE). También he utilizado libremente la experiencia acumulada en muchos años por CEPAL en este campo. CEPAL me hizo un honor el cual quiero reconocer públicamente al seleccionarme para presentar el informe ante esta conferencia para que su contenido sea examinado por los participantes despacio y minuciosamente. También quiero rendir mis agradecimientos a las agencias que mencioné anteriormente. Al mismo tiempo quiero aclarar que el contenido del informe refleja únicamente mis propias ideas y puedo comprometer únicamente aquellas otras que estén de acuerdo con las mías.

Las posibilidades examinadas en el informe que he presentado tienen que convertirse en realidades en el momento apropiado enfrentando las perspectivas de la situación de demanda que se prevén en la actual década. Estas son principalmente en el campo de bienes de producción y bienes de capital como vidrio laminado y lingotes de hierro. Estos no abarcan todas las posibilidades industriales bajo bienes de capital debido al tiempo tan limitado y a otros trabajos inesperados que he tenido que efectuar. La ejecución de algunos proyectos requiere la