

**BIBLIOTECA DE LAS ORGANIZACIONES MODERNAS**

*Dirigida por Bernardo Kliksberg*

**BERNARDO KLIKSBERG**

**ADMINISTRACION,  
SUBDESARROLLO Y  
ESTRANGULAMIENTO  
TECNOLOGICO**

**Introducción al caso  
latinoamericano**

**Elementos para una sociología  
del subdesarrollo tecnológico  
latinoamericano**

**1**

**Serie Fundamental**



**PAIDOS - Buenos Aires**

1ª edición, 1973  
2ª edición, octubre 1973

Impreso en la República Argentina  
Printed in Argentina

Queda hecho el depósito  
que previene la ley 11.723

Todos los derechos reservados

© Copyright 1972 by  
EDITORIAL PAIDÓS, S.A.I.C.F.  
Defensa 599, 3er. piso, Buenos Aires

Se terminó de imprimir,  
en octubre de 1973, en  
Edigraf, Delgado 834,  
Buenos Aires.

## INDICE

INTRODUCCION .....	11
<b>I. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Fenómenos de dependencia .....</b>	<b>25</b>
A. El marco teórico de la dependencia .....	25
B. La importación de tecnología .....	28
C. Planes de capacitación externa .....	32
D. La producción bibliográfica local .....	33
E. Un trabajo de "extensión" .....	34
F. Las consultorías extranjeras .....	36
G. La dependencia pedagógica .....	36
H. Estado del análisis de los problemas de la pequeña y mediana empresa .....	38
<b>2. Fenómenos de irracionalidad y estancamiento .....</b>	<b>45</b>
A. La subinversión en investigación .....	45
B. El déficit de investigadores .....	48
C. La actitud de la empresa privada y la política pública .....	49
D. La situación de los sistemas de capacitación .....	51
E. Los fenómenos de "desviación interna" .....	55
F. El éxodo de técnicos y el subaprovechamiento de técnicos .....	56
G. Deficiencias del trabajo científico .....	59
H. Las insuficiencias de la administración .....	60
<b>3. El proceso global .....</b>	<b>67</b>
<b>II. UN CASO DE ILEGITIMIDAD DE LOS TRASPLANTES: EL AREA DE PERSONAL .....</b>	<b>71</b>
<b>4. Un mercado de trabajo diferenciado .....</b>	<b>77</b>
A. Diferencias en la composición de la oferta de mano de obra .....	77
I. Calificación .....	77
II. Origen .....	82
III. Composición demográfica .....	83
B. Diferencias en las características de la demanda de mano de obra .....	84
I. Distribución de la población activa por sectores de la actividad económica .....	84
II. Actitudes empresarias en materia de demanda .....	86
III. Organización del mercado de trabajo .....	87
C. Diferencias en el nivel de ocupacionalidad .....	87
I. Urbanización e industrialización .....	88
II. Los casos argentino y uruguayo .....	90
III. La cuestión de la masa marginal .....	94

5. Acerca de la ilegitimidad de los "traslados" mecánicos .....	101
A. Reclutamiento .....	102
B. Selección de personal .....	104
C. Capacitación .....	106
D. Política de despidos .....	108
E. El marco jurídico .....	109
6. Motivaciones para trabajar, desarrollo y subdesarrollo .....	113
A. La suposición del valor relativo del dinero .....	114
B. La suposición acerca del valor "ostentación" del salario .....	116
C. Las suposiciones acerca de la incidencia de las motivaciones no materiales en la rotación .....	117
D. El clima motivacional .....	118
7. Una conclusión de conjunto .....	123
<b>III. ADMINISTRACION EN PAISES SUBDESARROLLADOS: LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA EMPRESA INDUSTRIAL URUGUAYA .....</b>	<b>127</b>
8. Problemas causados a la empresa industrial por el subdesarrollo dependiente .....	133
A. La dependencia de importaciones de la industria .....	133
B. El continuo estrechamiento del mercado interno .....	148
C. El uso parcial de la capacidad instalada en la industria .....	156
D. La incidencia del estancamiento agrario .....	162
E. La política crediticia de la banca privada .....	164
F. La insuficiencia de la infraestructura económica .....	166
G. Algunos efectos de la inflación en las empresas industriales .....	167
H. La carencia de mercados para la industria .....	170
9. Problemas de la empresa industrial derivados del comportamiento económico, técnico y social de la clase empresaria .....	183
A. Críticas económicas a la clase empresaria .....	184
I. Política de utilidades .....	184
II. Política de inversiones .....	185
III. Política financiera .....	187
IV. Fuga de capitales .....	190
V. Orientación hacia el monopolio .....	191
B. Críticas técnicas a la clase empresaria .....	192
I. Niveles de capacitación .....	192
II. Resistencia a la introducción de tecnología .....	194
III. Pronunciadas ineficiencias organizativas .....	196
C. Críticas sociales a la clase empresaria .....	199
D. Crítica global .....	201
10. Problemática de la administración .....	207
A. El problema de las limitaciones estructurales .....	207
B. El problema de la "toma de conciencia" .....	208
C. El problema de crear una tecnología nacional .....	208
I. El problema de la "no tecnología" .....	209
II. El problema de los "trasplantes" .....	209
III. El problema de producir "técnicas nacionales" .....	209
<b>IV. REFLEXIONES FINALES. El proceso de producción de conocimientos científicos y tecnológicos en Latinoamérica .....</b>	<b>215</b>
11. Visión general de la situación .....	217
Fuentes bibliográficas .....	235

A Ana

A los empeñados en un mundo mejor

"Durante muchos años hemos estado en la situación de nuestros indios xavantes que habiendo aprendido a utilizar hachas de acero no podían ya pasarse sin ellas y se veían ligados a los que les suministraban esas hachas. Ahora que ya producimos acero, teléfonos y penicilina, con lo cual hemos incrementado nuestra autonomía, corremos el riesgo de subordinarnos a las normas y especializaciones extranjeras. Realmente no tendremos autonomía hasta que la renovación de nuestras fábricas puedan realizarla nuestros propios ingenieros y técnicos con arreglo a los procedimientos derivados de nuestras condiciones peculiares..."

DARCY RIBEIRO - ANISIO S. TEIXEIRA

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la técnica en las regiones poco desarrolladas.

"La introducción de la ciencia es la realización del desarrollo propiamente dicho. Es muy distinta de la simple importación de técnicas que aunque involucren en sí un progreso local —generalmente superficial y pocas veces duradero—, perpetúa la dependencia económica e intelectual de los pueblos que viven en estado de desarrollo insuficiente."

RENE MAHEU

Director General de la UNESCO

## INTRODUCCION

¿Los contenidos de la denominada ciencia de la administración pueden considerarse válidos sin más, para cualquier tipo de contexto histórico? ¿Teorías de gran difusión en la disciplina, como la teoría del equilibrio en materia de objetivos de la empresa de Herbert A. Simon, o recomendaciones técnicas como las incluidas en textos de uso extendido como el de Johnson (Finanzas de empresa), o Mc Carthy (Comercialización), son válidas para cualquier medio? ¿Análisis del problema de la dirección de personal y normas técnicas como las enunciadas por las clásicas obras de Strauss y Sayles, o Yoder, son generalizables a todo marco social?

Una aproximación elemental al problema permite arribar a una respuesta negativa. Puede entenderse hoy por administración a un campo cognoscitivo cuyo objeto de estudio es el fenómeno organizativo, y que engloba dos órdenes de conocimientos: elaboraciones científicas dirigidas a explicar el comportamiento de las organizaciones, y normas técnicas diseñadas con miras a su conducción eficiente. El objeto de estudio de la administración adquiere características particulares según el medio en que se desenvuelve. Como fenómeno social, la organización tiene una inscripción histórica determinada, se da en un marco contextual cuyas variables principales la condicionan y tipifican. Su especificidad pone, lógicamente, fuertes límites a la posibilidad de generalizaciones. El caso de la administración no difiere en ese aspecto del de todas las ciencias sociales. Los fenómenos sociales, estudiados por la sociología, la antropología o la economía, tienen también características propias ligadas al medio del que forman parte, y ello revierte en la existencia de fronteras para las generalizaciones lícitas.

Lo expuesto no implica concluir que no cabe un tratamiento teórico de la organización en general. Hay lugar para dicho análisis, que es por otra parte indispensable para el avance científico de la disciplina, pero en un muy alto nivel de abstracción. En otros niveles y en el orden tecnológico, la validez de las conclusiones se halla restringida a los marcos y a la historicidad a partir de cuya problemática fueron elaboradas, o deben sufrir profundos procesos de reelaboración para poder aplicarse a otras realidades.

Un campo fundamental de expresión de estas "especificidades" se encuentra en las relaciones entre administración y desarrollo económico. La extendida categorización de los países en desarrollados y subdesarrollados tiene importantísimas implicancias para el conocimiento administrativo, como en general para el conocimiento de las ciencias socia-

les. Escapa a nuestros fines ingresar en profundidad a la discusión abierta respecto del exacto contenido de la distinción desarrollado-subdesarrollado. Nos limitaremos a atenernos al criterio mayormente generalizado según el cual serían características esenciales de los países subdesarrollados —desde ya presentes con diferentes grados de agudeza según el país—, entre otras: diferentes fenómenos de dependencia económica (tales: su ubicación en el comercio internacional en el rol de exportadores de materias primas y alimentos con un bajo grado de elaboración industrial o sin ella, e importadores de productos manufacturados, equipos industriales y tecnología, el predominio de capitales extranjeros en sectores estratégicos de su industria, el avance crónico de su endeudamiento externo, etc.); la preponderancia del latifundio y el minifundio como formas principales de producción agraria; la insuficiencia de las estructuras de producción agrarias para dar ocupación y medios de subsistencia al crecimiento demográfico rural y su consiguiente expulsión forzada; la no absorción de la migración rural-urbana, por el sector industrial, y su dirección hacia el sector servicios o al acrecentamiento de la masa marginal expresada socioeconómicamente en las diferentes formas de la Villa Miseria; la carencia de una industria pesada y la consiguiente dependencia de las importaciones extranjeras para el funcionamiento de la industria liviana; la distribución altamente desigual del ingreso, la no unificación del mercado interno, y su carácter limitado; la insuficiencia de la infraestructura económica; la presencia de procesos de dependencia económica interna entre diferentes zonas ("colonialismo interno"); la baja productividad de los recursos humanos y materiales; una alta tasa de crecimiento demográfico. El desarrollo estaría dado por rasgos, en líneas generales, de sentido opuesto a los anteriores.

¿Será similar la problemática del fenómeno "organización" en países subdesarrollados, a la vigente en países desarrollados? Basta recapitular en ligera síntesis algunas expresiones numéricas concretas de las diferencias contextuales entre subdesarrollo y desarrollo, en casos definidos, para saber a qué atenerse<sup>1</sup>. Por ejemplo, América latina aumentó su producto bruto entre 1950-61 a un ritmo del 1,7 % anual, los países que componen la Comunidad Económica Europea lo hicieron al 4,5 % anual, y Japón al 8,3 %. Entre 1958 y 1963, la tasa anual de crecimiento demográfico de la zona fue del 2,6 %, la mundial del 1,8 %. El estado de subdesarrollo agudo que implican para América latina, su excepcional tasa de crecimiento demográfico y su paupérrima tasa de crecimiento económico, se refleja en múltiples manifestaciones: la situación alimentaria es muy deficiente; como promedio cada latinoamericano ingiere diariamente 2.450 calorías, 67 gramos de proteínas y 61 gramos de grasas; el europeo promedio, en cambio, consume diariamente 3.000 calorías, 88 gramos de proteínas y 94 gramos de grasas. Teniendo en cuenta las extremas desigualdades de la riqueza existentes en América latina —11 millones de habitantes disfrutaban en 1965 del 30 % de todos los bienes de consumo disponibles, mientras que del otro lado de la escala social 110 millones consumían sólo un 20 % de esos productos—, los promedios reales de la dieta alimenticia de sectores masivos de la población son aun inferiores<sup>2</sup>. En materia de salud, la tasa de mortalidad infantil más baja de América latina es la del Uruguay, donde mueren antes de cumplir un año, 50 de cada 1.000 nacidos vivos; en cambio, en Australia, Checoslovaquia, Dinamarca,

Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Japón, la tasa de mortalidad infantil no excede del 30 por mil. En América latina por cada 10.000 habitantes hay sólo 5,5 médicos, en Estados Unidos, 13. Quien nace en México tiene una esperanza de vida (posibilidades de vivir) de 39 años, en Japón de 67. En materia de educación, como promedio el niño latinoamericano recibe en total en su vida escolar 2.200 horas de clases; los niños de los países industrializados reciben en promedio entre 14 y 16 mil. En los países más avanzados en América latina en este aspecto, se matricula en la escuela secundaria sólo una quinta parte de la población comprendida entre los 15 y 19 años de edad; en los países desarrollados se matricula aproximadamente el triple, más de tres quintas partes. En cuanto a distribución del ingreso, un 5 % de los habitantes de Latinoamérica recibe el 33 % del ingreso, en Europa occidental un 5 % recibe el 22 %; en el polo opuesto el 50 % de los latinoamericanos reciben el 16 % del ingreso, en Europa occidental el 50 % recibe 22 %; en América latina el ingreso promedio de los grupos en el extremo superior de la escala es 20 veces más alto que el promedio del ingreso de los grupos ubicados en la escala inferior; en Europa 10 veces más alto<sup>3</sup>. En función del cuadro de conjunto que presenta la zona latinoamericana, el informe elaborado por la CEPAL para la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Ginebra, decía: "El pronóstico para los próximos años, si no se introducen hondas y oportunas rectificaciones es evidentemente desolador. Para fines de la presente década el déficit de recursos externos tendrá proporciones incompatibles no sólo con un desarrollo en tasas aceptables sino hasta con el mantenimiento de la vida económica en condiciones de normalidad y orden"<sup>4</sup>.

Los datos contextuales referidos señalan una realidad. Las organizaciones actuantes en medios en donde preponderan las insuficiencias económico-sociales propias hoy del continente latinoamericano, tienen frente a sí un conjunto de problemas a abordar de muy diversa naturaleza y grados de urgencia que los que afrontan las organizaciones incluidas en marcos desarrollados. Los déficit alimenticio, sanitario y educacional que vive la zona, sus escaseces de recursos de diversa índole, su peculiar distribución del ingreso, sus dependencias, etc., constituyen restricciones y datos objetivos que inciden por múltiples vías en la actividad de cualquier área organizativa.

Todo aspecto del comportamiento de las organizaciones, económicas o de otra índole, insertas en tal medio, que se releve, ofrecerá peculiaridades. A esta conclusión llega, por ejemplo, el experto Albert Lauterbach (autor de diversos estudios sobre la conducción de empresas en países desarrollados), quien luego de examinar las particularidades de la conducción gerencial en cinco países del área latinoamericana: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, arriba a la convicción de que es preciso estructurar para la zona "una teoría realista" de la actividad gerencial adaptada a sus especificidades, que "reemplace o complemente la teoría actual exclusivamente económica de la firma"<sup>5; 6</sup>.

Sin embargo, a pesar del peso de las evidencias teóricas y fácticas, predomina de hecho en el ámbito latinoamericano una teoría "no realista" de la administración. Es visible la prevalencia en la tarea docente, y en la bibliografía empleada y publica, de construcciones elaboradas en países desarrollados, a partir de sus condiciones específicas, que se "importan" sin mayores adecuaciones<sup>7</sup>. Paralelamente a la difusión

de los "trasplantes" teóricos y técnicos, es notoria la escasez de esfuerzos creativos orientados a relevar los problemas administrativos autóctonos del área, y ensayar propuestas de solución para ellos.

Un aspecto singular de la pobreza creativa vigente es el hecho resaltado por Ader y Kutnowsky<sup>8</sup>, de que se pueden encontrar con cierta frecuencia referencias bibliográficas a la necesidad de considerar el contexto, y a lo inadecuado de los modelos concebidos conforme a la realidad de los países desarrollados, pero no van seguidas de una tarea concreta dirigida a especificar los elementos del contexto actuantes en cada caso, y sus modos de incidencia, ni tampoco de demostraciones fácticas de la ilegitimidad de los traslados.

Hemos partido en el presente trabajo de este vacío, y nos proponemos contribuir en forma concreta a la profundización del estudio de las relaciones entre administración, subdesarrollo y dependencia tecnológica en Latinoamérica. Intentamos constituir, en definitiva, un aporte desde este campo específico, a una sociología del subdesarrollo tecnológico latinoamericano hoy en curso de formación.

Para cumplir con estas finalidades hemos desarrollado un plan de trabajo constituido por cuatro etapas sucesivas. En la primera parte del trabajo formulamos un diagnóstico de la situación de la administración en la zona. Dada la inexistencia de evidencia empírica al respecto, lógicamente el diagnóstico se limita a trazar algunos de los rasgos más prominentes y visibles de la situación. En la segunda parte tratamos de ejemplificar la cuestión de la ilegitimidad de los trasplantes en administración, con el estudio de un área concreta. Elegimos el área de personal, y procuramos demostrar, mediante el análisis de las peculiaridades de los marcos subdesarrollados latinoamericanos, respecto a los desarrollados, la inaplicabilidad, en cuanto al tema, de ciertas "importaciones" tecnológicas. En la tercera parte abordamos el problema de la puntualización de las peculiaridades de los problemas administrativos en un país subdesarrollado. El análisis se centra en el caso de un país determinado, el Uruguay.

Finalmente, formulamos algunas reflexiones que intentan introducir a la cuestión de las causas de la situación vigente en materia de administración en la zona. Para ello incursionamos en el marco más amplio de la problemática global que aflige a la producción de conocimientos científicos y tecnológicos en el ámbito latinoamericano.

Algunas experiencias docentes y de investigación nos resultaron de invaluable utilidad para las diferentes secciones del trabajo. Tal lo aprendido del continuo contacto y debate con los estudiantes que fueron nuestros alumnos en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, en la Carrera de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires, en la Universidad Nacional del Sur, en la Universidad del Salvador, en la Universidad de la República, Uruguay, y en ininidad de cursos extrauniversitarios. Especialmente provechosa para la parte tercera del trabajo resultó una experiencia específica. Tuvimos el honor de ser requeridos por la última de las nombradas para dirigir en el Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas una investigación sobre "Administración en países no desarrollados: el caso uruguayo", destinada principalmente a proporcionar elementos de juicio al instituto para la fijación de sus prioridades y políticas de investigación. Algunas de las elaboraciones a las

que llegamos en la mencionada investigación nos fueron de gran valor para la citada parte de la obra.

El trabajo padece de una serie de limitaciones que corresponde puntualizar.

En primer término sus pretensiones de contenido son restringidas. Tal como lo define el título de la obra, se trata de una Introducción al problema. Como tal, no nos proponemos agotar ninguna de las temáticas abordadas. Escapa al objetivo del trabajo y a las posibilidades de un solo investigador examinar en detalle la realidad latinoamericana en este aspecto; ello exigiría un análisis separado de cada país, y análisis zonales de diverso orden. Justamente la calidad introductoria del trabajo implica en lo esencial pretender constituirse en un aporte que desbroze el camino hacia ese tipo de esfuerzos de mayor envergadura. Su objetivo concreto se reduce entonces a tratar de presentar grandes núcleos conceptuales de la problemática administrativa en Latinoamérica, intentando conformar una visión global primaria utilizable en elaboraciones de miras más amplias.

En segundo término, las elaboraciones presentadas tienen, además de sus restricciones de contenido, limitaciones de alcance. A pesar de que el concepto de subdesarrollo es aplicable a casi todo el área latinoamericana, existen diferencias de gran importancia entre los distintos países. Lo mismo rige para las naciones desarrolladas. Cada una de ellas presenta singularidades de gran relevancia. Hemos trabajado con absoluta conciencia de la presencia de peculiaridades nacionales en cada país y con la intención expresa de respetarlas cuidadosamente, no incurriendo en generalizaciones arbitrarias. Desde esa perspectiva conformamos una metodología de análisis en la que ocupan lugar primordial las siguientes consideraciones: a) los núcleos conceptuales que se presentan han sido constituidos básicamente por rasgos abstraídos por simplificación de los rasgos reales de los diferentes países; tienen por lo tanto un valor solamente indicativo del proceso general; los fenómenos y procesos que esos núcleos conceptuales intentan captar y explicar adquieren en consecuencia expresiones específicas en cada país; los núcleos dejan de lado en general esas expresiones, las aprehenden al nivel esencial común que se puede encontrar en ellas; b) los ejemplos extraídos de realidades nacionales específicas que se emplean no pueden por tanto ser trasladados a otras realidades; su finalidad es fundamentalmente la de clarificar el contenido de los núcleos conceptuales, o ilustrar acerca de las formas concretas que asumen los procesos a los que hacen referencia<sup>9</sup>.

En tercer término corresponde señalar que la notoria ausencia de evidencia empírica directa disponible impide suministrar a muchas de las afirmaciones enunciadas un tipo de corroboración fáctica del orden que hubiéramos deseado. Justamente, uno de los intereses del trabajo es denunciar esa pobreza como síntoma de la aguda problemática de carencias en que se debate la administración en el área. Dada la imposibilidad práctica de crear esa evidencia —tarea que tendrá que ser llevada a cabo a través de la labor coordinada y sistemática de equipos e instituciones de investigación en el marco de programas de largo aliento— recurrimos a material fáctico de otra índole (diversos indicadores indirectos, juicios de expertos, etc.), especialmente recogido

en las realidades argentina y uruguaya, asumiendo las limitaciones del caso en cuanto al ámbito de validez de este tipo de evidencia.

Finalmente cabe añadir que en cada una de las partes del trabajo agregamos limitaciones que le conciernen específicamente, y detallamos formas de expresión de algunas de las descriptas.

La administración es hoy un tema "best seller" en el continente. El número de estudiantes universitarios inscriptos en carreras donde se enseña administración aumenta a tasas que son las más altas de todas las carreras en diversas universidades latinoamericanas. En Argentina, por ejemplo, la facultad en donde se imparten ese tipo de conocimientos, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, es en la actualidad la casa de estudios superiores con más alumnos de todo el país. Su crecimiento ha sido vertiginoso. Sus alumnos pasaron a significar del 17,6 % del alumnado total de la universidad en 1958, el 23,4 % en 1964, y el 25,9 % en 1968, duplicándose casi en 10 años y su significación porcentual sigue ascendiendo. Según el Censo Universitario 1968, el 85 % de esos alumnos cursaban las carreras de administración y contabilidad, que hoy se han unificado. Por otra parte, también es incesante el aumento del dictado en las más variadas instituciones de cursos extrauniversitarios, en los que estudian administración alumnos de diferentes procedencias (abogados, médicos, pedagogos, ejecutivos, funcionarios públicos, etc.). Concomitantemente, la producción editorial en español en la materia se expande con un ritmo en aumento.

El enorme complejo de actividad desarrollado en torno a la administración en Latinoamérica presenta un rasgo predominante: su agudo desfasaje respecto de los problemas vitales que sufre el área. Desde ya, la situación de la administración no constituye más que otra manifestación del divorcio general existente entre la producción científica y tecnológica local y las necesidades de la zona, pero por diversas condiciones particulares el problema adopta en este campo características casi extremas.

Frente a este panorama habremos sentido justificado nuestro esfuerzo sólo en cuanto este trabajo contribuya en alguna medida a llamar la atención de quienes estudian, enseñan, investigan o trabajan en administración en Latinoamérica, y a todos los interesados por el conocimiento científico de la realidad social, sobre la necesidad de dirigir los mayores esfuerzos a una tarea de demitificación crítica de la administración actual, y a la construcción de una administración con orientación nacional, que aporte a la ruptura del subdesarrollo y la dependencia que hoy agobian a los pueblos latinoamericanos.

BERNARDO KLIKSBERG

## NOTAS

<sup>1</sup> Los datos siguientes fueron extraídos en su mayor parte de la precisa descripción que realiza Alberto Baltra Cortes, experto de la CEPAL, en: *Problemas del subdesarrollo económico latinoamericano*. Buenos Aires, EUDEBA, 1966.

<sup>2</sup> En Chile, por ejemplo, el 60 % de la población padecía de subnutrición crónica, y el 60 al 70 % de la población escolar presenta rasgos de subdesarrollo físico (Baltra Cortes, op. cit., págs. 16/7). En Brasil según el catedrático de la Universidad de San Pablo, Eduardo Marcondes, el 60 % de la población infantil sufre desnutrición; en el nordeste la tasa de desnutrición alcanza al 90 % de esa población (*La Razón*, 5/7/1971). En Colombia, el director de los hogares campesinos, monseñor Iván Cadavid estima que mueren por desnutrición unos 40.000 niños campesinos al año (*El Espacio*, Bogotá, 13/3/1971).

<sup>3</sup> Resumiendo conclusiones de una serie de trabajos de la CEPAL sobre la economía latinoamericana, dice José Medina Echavarría que en materia de distribución del ingreso: "Aunque los datos sobre la distribución del ingreso no son muy abundantes ni están sistemáticamente analizados, destaca sin embargo el hecho patente de su desigualdad. Hay desigualdad entre los distintos sectores económicos en la participación de los diversos estratos sociales, y no menos, por último, entre las diferentes áreas o regiones de un mismo país" ("Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico". Solar, Hachette, 1969, pág. 18).

<sup>4</sup> CEPAL: *El comercio internacional y el desarrollo de América Latina*, pág. 14 (mencionado por A. Baltra Cortes, op. cit., pág. 12).

<sup>5</sup> Lauterbach enumera una serie de factores propios de la zona, cuya influencia sobre las actitudes gerenciales investigó. Tales: "la economía dual, la escasez de personal ejecutivo entrenado, los lazos familiares y los contactos políticos, la base agrícola de los negocios, la escasez de capital, el predominio de la proyección de corto plazo en la acción mercantil, la intervención restrictiva del gobierno y los males de la administración de empresas industriales por el Estado frente a la necesidad de planificación coordinada para el desarrollo, la inversión extranjera, y los problemas económicos expresados sólo en términos nacionales". Entiende que su investigación, "renueva la cuestión del grado en que se pueden aplicar los conceptos y las categorías de la gerencia de Europa occidental o de Estados Unidos de América a las condiciones económicas y psicológicas de América latina, y tal vez de otras regiones subdesarrolladas" (Albert Lauterbach: "Las actitudes administrativas en Sudamérica occidental", en: *Las actitudes administrativas en Chile*. Santiago, Universidad de Chile, 1960, pág. 209).

<sup>6</sup> En ese mismo sentido, asumiendo la noción de la empresa, como fenómeno social condicionado por su medio, resalta la CEPAL, en las conclusiones finales de su estudio sobre "El empresariado industrial en América Latina", la necesidad de considerar una de las "tareas más importantes de los años venideros", el "gran tema", del "estudio de la empresa como institución social" (Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión Económica para América Latina: *El empresariado industrial en América latina*. Documento preparado por la Secretaría Ejecutiva. Mayo, 1963, pág. 23).

<sup>7</sup> Refiriéndose al problema en general, afirma Vicente L. Perel en su interesante aporte "Administración de empresas en la Argentina": "...me

inquieta que aún no se haya tomado conciencia plena y total de cinco problemas importantes", y cita entre ellos: "1. La inseparable, ineludible y vital relación entre el país, su historia, su gente y las empresas. 2. La necesidad de entender y concebir a la administración de empresas en la Argentina como un problema diferente al de otros países" (Vicente L. Perel: *La administración de empresas en la Argentina*. Buenos Aires, Macchi, 1969, pág. 1).

<sup>8</sup> Ader y Kutnowski: *Administración de empresa*, Buenos Aires, De Palma, 1969, págs. 59/60.

<sup>9</sup> A las restricciones anteriores se suma una limitación de alcance adicional. Tanto en el caso de los países subdesarrollados como en el de los desarrollados, los análisis se limitan a los países donde impera la economía de empresa privada.

## DIAGNOSTICO DE LA SITUACION



Tiende a existir un amplio consenso en las ciencias sociales modernas en asignar a la tecnología un rol clave en la explicación del desarrollo y del subdesarrollo. Esta coincidencia se respalda en una nutrida evidencia empírica que demuestra por un lado el peso decisivo que ha cabido y cabe a la tecnología en el progreso económico de los países desarrollados, y por otro el rol que el estancamiento y la dependencia tecnológica jugó y juega en la perpetuación del subdesarrollo y la subordinación de las naciones del tercer mundo.

Según Phillips Michelsen, experto de la UNESCO, estudios efectuados en los Estados Unidos en los últimos años han demostrado que el 87 % del incremento en la producción anual de ese país, se basa en la introducción de una nueva tecnología.<sup>1</sup> Por su parte la Comisión Económica para Europa ha estimado que el porcentaje del incremento del producto nacional imputable al crecimiento tecnológico fue para algunos de los países europeos desarrollados en el período 1954/59, el siguiente:<sup>2</sup>

Bélgica .....	70 %
Holanda .....	39 %
Francia .....	68 %
Italia .....	72 %
Alemania .....	53 %

La tecnología constituye por lo tanto un recurso "precioso" para el desarrollo. Consecuentemente la distribución mundial de tecnología es un factor decisivo en la estructuración general de la economía mundial. Actualmente gran parte de la producción de tecnología de las economías capitalistas se concentra en un grupo reducido de países, en primer término Estados Unidos, y a considerable distancia las potencias desarrolladas de Europa Occidental, existiendo un amplio "desnivel tecnológico" entre esas naciones y las economías capitalistas subdesarrolladas. Puede tenerse una idea de la localización mundial de la producción de tecnología, a través de la evidencia indirecta suministrada por el cuadro siguiente, que expresa la participación porcentual de las diferentes regiones mundiales en los pagos universales por transferencia de tecnología.

## BALANZA DE PAGOS TECNOLOGICA

(porcentaje de los ingresos y los pagos mundiales por transferencias de tecnología correspondientes a diversas regiones y países)

	Ingresos	Pagos
Estados Unidos .....	57	12
Reino Unido .....	12	11
Alemania Occidental .....	6	14
Francia .....	5	11
Otros países de Europa Occid. ....	18	25
Japón .....	1	13
Otros países desarrollados ....	1	6
Países en desarrollo .....	—	8

FUENTE: Oldham, Freeman y Turckman. UNCTAD, 1968.

Como se advierte, las zonas no desarrolladas no reciben ningún orden de ingresos por exportación de tecnología, son exclusivamente importadoras, y sus pagos por transferencias tecnológicas alcanzan al 8 % de los pagos mundiales.

El gigantesco "desnivel tecnológico" entre desarrollados y subdesarrollados, genera múltiples efectos reforzadores del subdesarrollo y la dependencia. Esta es una realidad de plena vigencia para la Latinoamérica de nuestros días. Como bien lo señala Sergio Bagú, "como consecuencia del vuelo excepcional que han cobrado la tecnología y, concomitantemente la investigación tecnológica y la ciencia pura, las potencias industriales capitalistas han podido transformar el conocimiento en un instrumento de temible eficacia para controlar el conjunto del proceso industrializador en cada país de América latina, y asegurarse así una elevada cuota de utilidades".<sup>3</sup>

Entre las ramas de la tecnología que en mayor medida pueden aportar al incremento de la productividad figura en un lugar destacado la administración, cuyo objetivo último es precisamente la maximización de la eficiencia de cada una de las áreas de operación de las unidades organizativas. En países como los latinoamericanos, donde se calcula que el 40 % de la población activa trabaja en condiciones de ínfima productividad, y sólo un porcentaje menor al 10 % está ocupado a niveles de productividad similares a los de los países más avanzados<sup>4</sup>, debería constituir una prioridad la ampliación constante de su acervo de tecnología administrativa.

Desde una perspectiva racional, correspondería que los países de la zona vuelquen en el avance de esta rama tecnológica importantes recursos económicos. Que impulsen por todos los medios la investigación en la materia, la formación de técnicos, la ampliación de la tarea docente. Que hagan lo imposible para conservar en el país a los investigadores y a los expertos formados. Que toda esa tarea sea objeto de una planificación constante que vaya fijando como sus metas últimas la producción de soluciones tecnológicas autóctonas acordes con las características de los problemas del medio.

La realidad ofrece un panorama muy distinto. Existe en Latino-

américa un abismo entre el "deber ser" de la administración y su ser efectivo.

Un aspecto importante de ese divorcio entre las necesidades históricas de la zona en materia de administración y las realidades vigentes, es el amplio vacío existente en cuanto a la asunción misma del problema. El siguiente diagnóstico intenta superar siquiera en parte este vacío, procurando concretar una toma de conciencia de algunos de los atributos más sobresalientes que caracterizan a la actualidad de la disciplina en el área.

El examen se efectúa en dos momentos metodológicos. En un primer momento (capítulos 1 y 2) tratamos de separar y analizar los rasgos principales de la situación, buscando componer una nómina significativa, pero que de ningún modo pretende incluir todos los fenómenos relevantes.

Los fenómenos se presentan sistematizados en dos grandes grupos: fenómenos de dependencia y fenómenos de irracionalidad y estancamiento, y los examinamos en esta etapa ignorando exprofeso sus relaciones recíprocas. En un segundo momento (capítulo 3), efectuamos una descripción global de las modalidades de su interacción, tratando de exponer el proceso de conjunto.<sup>5</sup>

## NOTAS

<sup>1</sup> Oliverio Phillips Michelsen: "Mecanismos de la aplicación de los resultados obtenidos en las instituciones de investigación científica y tecnológica", en *Informe final de la Conferencia sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América Latina (Castala)*, UNESCO, 13/22 de setiembre de 1965, pág. 266.

<sup>2</sup> Mencionado por Herman von Bertrab: "La tecnología y la industrialización". *Comercio Exterior*, México, 1969, pág. 35.

<sup>3</sup> Sergio Bagú: *Industrialización, Sociedad y Dependencia, en América Latina*, Chile, Instituto Coordinador de Investigaciones Sociales, FLACSO, 1971, pág. 11.

<sup>4</sup> Datos suministrados por Manuel Balboa, secretario ejecutivo interino de la CEPAL, en *Castala, op. cit.*, pág. 77. El producto medio por persona ocupada asciende en Latinoamérica a 1.250 dólares; en los países avanzados de Europa occidental duplica y triplica esta cifra, es de 3.000 a 5.500 dólares, y en los Estados Unidos es casi siete veces mayor, 8.500 dólares.

<sup>5</sup> El análisis que realizamos se mueve por fuerza dentro del conjunto de limitaciones a que ya hicimos referencia detallada en la introducción. La inexistencia de evidencia empírica directa impide descripciones detalladas y precisas, por lo que el diagnóstico se limita a trazar los rasgos más relevantes y notorios. Por otra parte la carencia de material de ese orden lleva al empleo del tipo de evidencia indirecta ya mencionada anteriormente.

## 1 FENOMENOS DE DEPENDENCIA

Se trata de un conjunto de situaciones que expresan diversos aspectos de la tendencia a buscar en las elaboraciones de los países desarrollados, el modelo teórico, técnico, e incluso docente y de investigación, en administración. En el punto de partida de los fenómenos de dependencia se da generalmente una actitud común: el crédito incondicionado hacia todo lo que proviene de los marcos desarrollados. Esta actitud implica la práctica sistemática del acriticismo, tanto en cuanto a la validez en sí de las construcciones formuladas en países desarrollados, como en lo referente a la legitimidad de su traslado.

Son así dejados de lado, o evadidos, los énfasis que colocan todas las metodologías de elaboración de conocimientos en el campo científico y tecnológico, en la adopción de una actitud crítica como esencia misma de ese tipo de tarea.

Entre las expresiones concretas más relevantes de los fenómenos de dependencia, se cuentan:

### A. El marco teórico de la dependencia

La dependencia, acostumbra a tener en el área explícita o implícitamente, un cierto tipo de fundamentación teórica. Lo proporcionan aquellos especialistas del tema que se adhieren sin reservas a ciertas teorías de la organización muy difundidas en algunos marcos desarrollados, que plantean como tesis central modelos de la organización que dejan de lado la incidencia del contexto, totalmente o en sus aspectos básicos. Este tipo de formulaciones teóricas sostiene una concepción de la organización que en líneas generales puede esquematizarse del siguiente modo:

\* el comportamiento de la organización estaría determinado fundamentalmente por sus procesos internos. Las principales conductas organizativas tendrían como raíz procesos intraorganizativos.

\* incluso los objetivos finales de la organización no serían otra cosa que resultantes de los procesos de interacción entre los grupos "participantes" en ella. Los objetivos finales modelados por esa interacción sintetizarían los objetivos grupales y permitirían la supervivencia en equilibrio.

\* la relación de la organización con el medio sería restringida y funcional. En algunas de las expresiones de esta corriente de pensamiento se sostiene que esas relaciones serían del tipo "caja negra" (en el sentido de la Ingeniería de sistemas). La organización constituiría una "caja negra", cuyas vinculaciones con el exterior se darían sólo a nivel de inputs (recibe elementos e información), y outputs (emite productos y servicios). Su conducta sería determinada por los procesos que se dan en el interior de la "caja negra".

\* la ecología pasaría pues a tener una importancia secundaria, o directamente sería una especie de constante matemática. Las variaciones de la conducta organizativa no guardarían relaciones de correspondencia, correlación o causalidad con las transformaciones del contexto.

La adopción de este modelo de la organización lleva en la elaboración en administración, entre otras, a las siguientes actitudes metodológicas:

\* la tarea tiende a concentrarse en el examen de los aspectos estrictamente internos de la organización.

\* las conclusiones que se obtienen se pretenden extensibles a organizaciones de cualquier contexto.

\* las variaciones ecológicas se consideran de hecho virtualmente irrelevantes.

\* en definitiva, se concibe a la organización como una especie de "sistema cerrado", con tendencia a un equilibrio de supervivencia homeostático, cuyas conductas centrales, incluidos los comportamientos vinculados con la fijación de objetivos, pueden entenderse válidamente a partir del solo examen de sus procesos internos.

El encuentro con la realidad de los comportamientos organizativos, ya sea a nivel de investigación científica, o de aplicación práctica de tecnologías, ha refutado continuamente este modelo, demostrando la falta de validez de sus hipótesis.

Es posible recoger en la bibliografía vinculada con el tema, innumerables testimonios en tal sentido.<sup>1</sup>

Ralf Dahrendorf, sale frontalmente al paso de la tesis del "sistema cerrado", argumentando:

"La industria y la empresa industrial no son en modo alguno entidades autárquicas encerradas en sí mismas, sino que se abren por todos lados hacia la sociedad en la que subsisten. Y en ésta no representan en modo alguno, a su vez, «elementos» que existen meramente y ejercen ciertos «efectos» sino que están integrados en su estructura y le imprimen rasgos característicos, lo mismo que ésta se los imprime a ellas."<sup>2</sup>

Georges Balandier y Paul Mercier, plantean con respecto a las relaciones entre trabajo y medio, en el mundo del subdesarrollo, que directamente:

"Los problemas del trabajo en las sociedades que se ha convenido en llamar «insuficientemente desarrolladas», no pueden ser abordados de una manera satisfactoria sin referencia precisa al contexto económico."<sup>3</sup>

Tanto Dahrendorf como Balandier y Mercier sostienen, pues, que la comprensión del comportamiento organizativo exige la inclusión como dimensión de análisis esencial, de la interacción organización-contexto.

En un estudio referido específicamente a la conducta del empresario en los países latinoamericanos, Fernando H. Cardoso, resalta la trascendencia para el análisis de las particularidades actuantes. Señala: "Sería engañoso pretender aplicar el esquema válido para el análisis de las formas de conducta típicas de los empresarios de las economías que se caracterizan por los monopolios y por la producción en masa a la acción y la mentalidad de los empresarios de las zonas en vías de desarrollo". Cardoso descarta también que "se pueda esperar que en esta zonas el empresario repita simplemente la historia de los hombres que forjaron el desarrollo del capitalismo en el período clásico". Explica en tal sentido que "son diversas las condiciones económicas y sociales". Entre esas diferencias se incluyen el hecho de que "el crecimiento industrial de las zonas poco desarrolladas se realiza en una época en que las condiciones del mercado internacional son diversas y están limitadas por la acción de los monopolios y las grandes sociedades anónimas", y la circunstancia de que "economía de mercado, es una expresión que designa una realidad muy diferente de la que existía en el período de formación del capitalismo".<sup>4</sup>

En el nivel de la práctica profesional, Vicente L. Perel hace un listado de problemas de administración propios de la Argentina, y resalta que negar su realidad específica implica condenarse a no poder manejar las empresas del país:

"Los problemas de información, los problemas humanos, los de adaptación al sistema de ideas vigentes, los de la economía externa de la empresa, son problemas que deben ser entendidos y concebidos para poder administrar en la Argentina. Porque son realidades, los debemos considerar como realidades. No los podemos expulsar de nuestro horizonte y arrojarlos al infinito. Si no fueran realidades y no las entendiéramos así, no podríamos manejar nuestras empresas, dado que las consecuencias mencionadas están operando frente a nosotros en forma permanente."<sup>5</sup>

El acercamiento a la realidad permite demostrar, pues, que la concepción de la organización como un "sistema cerrado", constituye una abstracción falsa. La información relevante da asidero científico para plantear una teoría del comportamiento organizativo, de contenidos completamente diferentes. La organización puede considerarse un sistema abierto, entre cuyas características principales se cuentan:

\* los comportamientos fundamentales de la organización, derivan de su rol global en el medio.

\* los objetivos de la organización no son un mero resultado de la interacción entre grupos directamente "participantes"; tienen influencia decisiva en su determinación la acción de grupos externos a la organización, y las inserciones de los grupos intraorganizacionales en el contexto.

\* no existe la supuesta síntesis equilibrada de objetivos, sino un continuo conflicto de objetivos encontrados.

\* la relación de la organización con el medio es amplia y múltiple. La equiparación de la organización con la "caja negra", es una ficción no aplicable. Existe entre organización y medio una interre-

lación constante en todos los planos, que va moldeando el comportamiento organizativo, y por vía de la cual la organización contribuye a su vez a modelar las características del medio, a nivel de sus posibilidades de influencia.

- la relación organización-ecología no es pues una relación entre una variable y una constante; se trata de dos variables que interactúan recíprocamente interdefiniéndose.

Si esta es la realidad de la organización, las actitudes metodológicas pertinentes deben ser inversas a las sugeridas por las concepciones que postulan la existencia del "sistema cerrado":

- la organización ha de concebirse, en grandes rasgos, como un sistema abierto en el que existen subyacentes profundos conflictos, cuyo comportamiento sólo es comprensible científicamente, cuando se lo examina centrando la atención en su interacción con el medio.

- consecuentemente, la tarea ha de radicarse de modo principal en estudiar esa interacción.

- las conclusiones que se obtengan, en su gran mayoría tendrán una validez restringida al contexto histórico social en el que está inscripto el fenómeno analizado.

- las variaciones ecológicas tienen un valor decisivo para el análisis, y por tanto debe prestárseles la máxima atención.

La adopción por parte de cierta literatura de administración latinoamericana, y por la práctica docente y de investigación en la materia de diversos sectores, de las premisas de la concepción de la organización como "sistema cerrado", que suponen a la problemática organizativa independiente del sistema económico-social y del contexto en general, constituyen en el caso concreto de la zona, además de un error teórico, una puerta abierta al desarrollo de las actitudes de dependencia. En efecto, buena parte de los fenómenos de dependencia propios de la administración en Latinoamérica tienen en la afiliación expresa o tácita al "conductismo" administrativo, su supuesto aval científico. Los núcleos que se adhieren al planteo ecológico de la organización, lo utilizan para validar el trasplante mecanicista a la zona, de teorías y tecnologías surgidas en otros contextos radicalmente diferentes, y se valen de ese marco teórico para rodear al conocimiento "importado" de un halo de validez universal e ilimitada.

## B. La importación de tecnología

Entre los fenómenos de dependencia más notorios en la zona, figura el hecho de que la mayor parte de la industria latinoamericana, se caracteriza por la importación masiva y continua de tecnología administrativa y de toda índole, de los centros desarrollados. Es posible constatar la presencia y magnitud de este fenómeno en los siguientes datos ejemplificativos:

- Venezuela pagó al exterior en los últimos años, 800 millones de dólares por derechos de patentes y royalties. El 80 % de la tecnología que se utiliza en el país es importada.<sup>6</sup>

- El 94 % de las patentes en Chile, 1967, eran de origen extranjero; en 1937 solamente el 65 %.<sup>7</sup>

- En Argentina, un análisis del patentamiento llegó a estas conclusiones:

- mientras que en 1949, el 55 % de las patentes eran solicitadas por individuos, y el 45 % por empresas, en 1967 los individuos tendían a desaparecer como patentadores, sólo representaban el 23 %, mientras las empresas significaban el 77 %.

- en las patentes registradas por empresas se notaba una alta concentración; el 40 % de las empresas registraban 10 o más patentes por año.

- el peso extranjero en el patentamiento era decisivo; en 1967, todas las empresas que registraban más de 10 patentes por año eran extranjeras, el 52 % de ellas norteamericanas.<sup>8</sup>

A la luz de estos y otros datos similares, resultan comprensibles descripciones de la situación como la siguiente, efectuada por el presidente de la Unión Industrial Argentina:

"...el avance tecnológico de nuestra industria insensiblemente se ha ido volcando hacia la contratación de regalías o licencias de fabricación de técnicas, procesos y productos descubiertos y explotados por empresas del extranjero, lo que nos lleva en este importante campo a que algunos sectores industriales tengan una dependencia cada vez mayor del exterior".<sup>9</sup>

- En 1964, sólo el 34 % de las patentes registradas en Brasil eran de empresas nacionales, el 66 % eran extranjeras.<sup>10</sup> En esa misma época se planteaba en el Consejo Directivo del Club de Ingeniería del Brasil, que se daban en el país: "un culto a la técnica extranjera por el simple hecho de ser extranjera, desmereciendo a la técnica brasileña por el simple hecho de ser brasileña", y "libertad y estímulo para una importación indiscriminada de know-how extranjero"...<sup>11</sup>

- El mismo tipo de situación se daba en otros países latinoamericanos. Resaltando la magnitud del problema en el Uruguay, afirmaba el Plan Nacional de Desarrollo de ese país: "Las tecnologías que el país utiliza en su producción industrial son importadas en su mayor parte; provienen de las zonas económicamente desarrolladas, en donde la investigación aplicada se orienta a la solución de los problemas de producción, en función de las disponibilidades de recursos que aquellas regiones tienen."<sup>12</sup> Por su parte, en 1964, en México, sólo el 20 % de las patentes eran registradas por firmas nacionales, el 80 % lo eran por extranjeras.<sup>13</sup>

En toda la extensión de Latinoamérica, es observable una tendencia en el proceso de importación de tecnología. Las importaciones no se restringen a la introducción de nuevos productos o procesos, sino que el extranjero se convierte en medida creciente en la fuente única de asesoramiento y asistencia técnica.

Las implicancias negativas de esta situación para Latinoamérica, son múltiples. En primer término las importaciones de tecnología significan un alto costo en divisas, especialmente gravoso para un país subdesarrollado, dado que en ese tipo de países las divisas constituyen uno de los recursos más escasos. Así por ejemplo han ido absorbiendo un porcentaje cada vez mayor de la capacidad de importación de la Argentina. Mientras el giro de divisas al exterior en concepto de regalías, comisiones y servicios técnicos, representaba el 0,8 % de las importaciones totales de bienes en 1960, llegaba al 11,6 % de las im-

portaciones en 1968; es decir su significación porcentual se había multiplicado por 14 en sólo 8 años.<sup>14</sup>

El costo de la compra de tecnología al extranjero ha sido denominado con justicia "témpano", porque sólo una parte de él es visible. Correspondería agregarle una serie de efectos que tienen a mediano y largo plazo sobre la dependencia en otras áreas, y algunos costos *sui generis*, como el comentado hecho de que la importación de tecnología es utilizada por las filiales de empresas extranjeras, como una forma de remitir utilidades libres de gravámenes a sus países de origen. Diversas publicaciones latinoamericanas se han hecho eco en los últimos tiempos de este "efecto colateral" de la importación. Así señalaba el *Correio Da Manha*, respecto al Brasil (21/3/1971, Luis Antonio Do Prado): "Si consideramos que el costo de importación de tecnología realizado por una subsidiaria de una empresa extranjera es generalmente ficticio (la empresa no gasta un centavo de más en la investigación del proceso) podemos considerar el pago de royalties y después con asistencia técnica administrativa, como una forma de remitir lucros y dividendos más allá del límite permitido por la ley." En idéntico sentido escribía el órgano especializado *La Gaceta Financiera*, respecto a la Argentina (16/7/1971): "Una parte de los pagos en concepto de patentes o marcas son relaciones de la filial local de una empresa internacional con su matriz extranjera: «patente» suele ser un útil sinónimo de «utilidades» con grandes ventajas sobre el término más tradicional cuando se trata de balances o declaraciones de réditos."

En segundo lugar, las transferencias de tecnología se hacen conllevando la imposición de numerosas condiciones restrictivas por parte de los centros desarrollados a los importadores subdesarrollados. Así entre otras cláusulas se acostumbra a convenir:

— que existe la obligación adicional de usar las materias primas, maquinarias y equipos de las empresas exportadoras.

— se prohíbe la exportación. Ejemplificaba al respecto el Comité de Ciencia y Tecnología de la OEA, que debido a los acuerdos de patentes con empresas extranjeras el 70 % de las empresas textiles colombianas tiene prohibida la exportación de sus productos, y que Brasil no puede por acuerdos similares exportar uno de sus mayores productos industriales: el Volkswagen.<sup>15</sup>

— se establece la cesión forzosa de las futuras mejoras que se logren en el país.

— se obliga a otorgar participación en la propiedad de la empresa nacional, a la extranjera exportadora.

En definitiva, las cláusulas impiden la difusión en forma económicamente conveniente de la innovación en la economía que la importa, y preparan de diversas formas el terreno para el reforzamiento de su dependencia y el avance gradual en su seno de las firmas extranjeras dueñas de la innovación.

En tercer término, las más elementales consideraciones ecológicas demuestran que la apelación a las importaciones tecnológicas en forma masiva y mecánica pueden generar grandes perjuicios al funcionamiento macroeconómico global.

En efecto, las técnicas en cuestión han sido lucubradas en función de países con una estructura económica opuesta en aspectos básicos a la de los subdesarrollados. Su inserción en una y otra economía puede tener por lo tanto diferentes efectos. Así, por ejemplo, muchas

técnicas han sido preparadas sobre la base de economías donde abunda el capital y escasea la mano de obra, e intentan de este modo buscar una combinación óptima en función de esa realidad. Ella se puede encontrar muchas veces en una creciente automatización. En los países subdesarrollados, la escasez relativa es inversa. Abunda la mano de obra y el capital es limitado. En consecuencia la introducción de innovaciones tecnológicas que dejan libre más mano de obra, y significan utilizar, en lugar de ella, los escasos recursos de capital existentes, produce efectos nocivos en el conjunto de la economía.<sup>16</sup>

En cuarto lugar, la adopción en un medio subdesarrollado de una estructura tecnológica pensada en función de las escaseces relativas de factores de producción de uno desarrollado, inhabilita al primero para la competencia internacional. El medio subdesarrollado, importando ese esquema tecnológico va a conformar una estructura de costos no competitiva. La mano de obra que puede obtener más barata que en el país desarrollado, va a constituir un ítem menor del costo, dado que su insumo va a disminuir al mínimo factible a consecuencia de la automatización; en cambio la inversión en bienes de producción, se va a convertir en el ítem fundamental; pero éstos le resultan mucho más caros que al país desarrollado, por cuanto debe importarlos de éste pagando además de su precio los gastos de transporte, seguros, etcétera; además dada la escasez de capitales existente en las plazas subdesarrolladas, la posibilidad de obtener los medios financieros para pagar esos costos es limitada, y las tasas de interés que se deben abonar por los mismos son muy altas.<sup>17</sup>

Por último otro factor fundamental a considerar además de la disponibilidad de recursos es la escala de producción. La tecnología "importada" se diseña con vistas a los amplios mercados de los países desarrollados. Los mercados latinoamericanos, en cambio, son de carácter altamente restringido. Se produce así un importante despilfarro productivo, dado que se generan importantes márgenes de capacidad ociosa de producción.

Un ejemplo típico de este orden de cuestiones, es el proporcionado por el caso de la industria automotriz en la Argentina. En declaraciones a la prensa nacional, el entonces Secretario de Industria y Comercio, señaló que "en el país existen 9 plantas de automotores con una capacidad de producción de 200.000 unidades por planta a costos internacionales, y la capacidad del mercado argentino es de 219.000 vehículos. Es decir tendríamos cabida para una sola planta y tenemos 9". Agregó que el país contaba con más fábricas que Estados Unidos, Francia, Alemania y Japón. (*Diario La Razón*, 5 de mayo de 1971.)

La importación mecánica de tecnología, típica e importante expresión de la dependencia en que se mueve la administración en Latinoamérica, resulta pues indefendible, en cuanto se hacen jugar en la evaluación de su conveniencia datos básicos del contexto. Agudiza procesos subdesarrollantes y conduce en definitiva a un reforzamiento de la dependencia.

A partir de la constatación de realidades de este tipo, puntualiza el Informe especial de las Naciones Unidas sobre "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados":

"Cada problema debe resolverse atendiendo a los elementos técnicos y las relaciones económicas peculiares a la época y el lugar en que se plantea. En suma las técnicas más apropiadas habrán de ser

aquellas que tiendan al máximo beneficio social por unidad de capital computando la mano de obra a su valor social antes que a su costo de mercado. En muchos casos, ello significa que la solución estriba probablemente en escoger la más sencilla de las técnicas posibles, el equipo de capital más resistente que pueda conseguirse, el tipo más pequeño de instalaciones que sea compatible con la eficiencia técnica, y la tecnología que permita el mejor uso de los factores de producción más abundantes."<sup>18</sup>

### C. Planes de capacitación externa

Un caso especial de importación inadecuada de conocimiento administrativo es el de estudiantes y técnicos de países subdesarrollados que se produce en relación con los planes de capacitación en países desarrollados. En principio, resulta recomendable tratar de tener acceso al acervo tecnológico de los centros avanzados, mediante la formación en ellos de becarios de los países subdesarrollados. Pero para que este tipo de planes dé el fruto requerido debe tenerse presente que ese aprendizaje no es trasladable de modo directo. Debe ser usado como un caudal de elementos de juicio para elaborar a partir de las realidades nacionales. La violación de las posibilidades reales de este tipo de aprendizaje puede traer diversos perjuicios. Le son aplicables todos los comentarios que hemos formulado en el ítem anterior respecto de las falsas soluciones provenientes de las importaciones tecnológicas mecánicas, e implica en última instancia desaprovechar realmente los aportes que sí podrían dar los elementos adquiridos. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y de la técnica en las regiones poco desarrolladas (Ginebra, 1963), creyó conveniente adoptar una posición expresa frente a este tipo de problema. En su informe final, se señala:

"En la Conferencia hubo general acuerdo acerca de que las escuelas e instituciones de dirección de los países más adelantados pueden ofrecer una valiosa ayuda, pero que en los países menos desarrollados no se debe hacer una mala copia de los métodos occidentales."

Y se ilustra lo afirmado relatando:

"Por ejemplo, la matriculación de estudiantes extranjeros en las escuelas de comercio de los Estados Unidos oscila al parecer, entre un 8 y un 15 %, pero a veces se plantean grandes problemas cuando los alumnos regresan a sus propios países y les resulta difícil aclimatarse a sus propias condiciones locales."<sup>19</sup>

Los conceptos mencionados e, incluso el ejemplo citado, son ampliamente aplicables a lo que sucede en Latinoamérica en materia de administración. La situación vigente va aún más lejos. Existe una especie de halo de infalibilidad y omnipotencia respecto del conocimiento adquirido en los marcos desarrollados extranjeros. Ello determina que se lo traslade acríticamente a los países de la zona. El problema suele darse tanto en el plano práctico como en el de la enseñanza. En este último caso, la "copia" llega a adquirir a veces características extremas, como por ejemplo el dictado íntegro de una cátedra universitaria en base a un programa temático y bibliográfico copiado de una materia que cursó el ex becario en un país desarrollado, o la programa-

ción de trabajos prácticos en torno de casos reales del marco desarrollado, por cierto altamente "irreales" para el país subdesarrollado en cuestión.

### D. La producción bibliográfica local

En general, la creación bibliográfica latinoamericana en administración es muy limitada. La producción editorial sobre el tema se compone fundamentalmente de traducciones de obras de autores de países desarrollados, desde ya preparadas en la gran mayoría de los casos con vistas a su uso en el medio de esos autores, y por lo tanto centradas en problemáticas propias del mismo, y portadoras de casos ejemplificativos extraídos de esa realidad. Reina pues en materia bibliográfica una marcada dependencia.

En las más variadas áreas pueden encontrarse testimonios de la misma. Así por ejemplo, explica Guillermo Briones refiriéndose al estudio del factor empresario del área:

"Los estudios sobre los empresarios en América latina y su papel en el desarrollo económico se han señalado en repetidas oportunidades como uno de los campos principales de la indagación sociológica conectada con el análisis del cambio social. Hasta el momento sin embargo, son muy pocas las investigaciones empíricas que traten sobre los diversos aspectos de su formación, movilidad, ideologías, valores, etcétera, o que hayan propuesto algún tipo de evaluación de los recursos empresariales disponibles y de sus disposiciones, y actitudes generales frente a la transformación económica de los países americanos."

La consecuencia directa de este vacío sería la caída en esta área, como en otras, en la dependencia. Apunta Briones:

"La escasez de estudios directos sobre los dirigentes comerciales e industriales explica que una parte de las consideraciones que se formulan sobre algunos de los puntos mencionados se inspire ceñidamente en los modelos y tipologías del empresario europeo o norteamericano."<sup>20</sup>

En otra área completamente diferente, la interpretación de estados contables en la Argentina, Alejandro C. Geli anota fenómenos similares. Señala:

"Muy escasa es la literatura técnica de origen local referida a la interpretación de estados contables. Algunos textos hoy superados que marcaron un rumbo en años algo lejanos no fueron acompañados por otras producciones que incorporaran enfoques nuevos y acordes con el desenvolvimiento que se producía en el estudio de los problemas de economía de empresas."

Nuevamente el vacío es cubierto por la apelación indiscriminada a la producción de los países desarrollados. Escribe Geli:

"Entonces y ahora esta disciplina se ha guiado en nuestro medio por una abundante y provechosa bibliografía producida en otros países, generalmente con un desarrollo económico y financiero más avanzado que el nuestro, pero también con prácticas comerciales y una legislación positiva de naturaleza diversa."<sup>21</sup>

### E. Un trabajo de "extensión"

La dependencia tiene en materia bibliográfica otra expresión. No sólo la producción autóctona es limitada, sino que además la paupérrima producción existente está dedicada en buena parte a difundir o comentar modelos extranjeros de origen desarrollado, "exitosos".

En muchos casos, el trabajo de "extensión" así realizado, se efectúa sin hacer reservas de ninguna índole respecto de la aplicabilidad efectiva de las elaboraciones comentadas. Por el contrario, en diversas ocasiones se recomienda fuertemente el modelo extranjero sobre la única base del principio de autoridad que se atribuye a su procedencia, y al éxito que alcanzó en su medio.

Un ejemplo interesante de cómo este modo de proceder se da aún en áreas en donde la naturaleza misma de la tecnología aplicada exige un contacto continuo y directo con la realidad, es el proporcionado por la interpretación de estados contables. En su obra *Análisis del balance en la empresa argentina*, Isaac A. Senderovich lleva a cabo un preciso diagnóstico de la vigencia de las traslaciones mecánicas en la materia, y una demoledora crítica de los errores garrafales que implican. La instructividad de las observaciones que formula merece un comentario especial.

El autor ofrece diversos testimonios de cómo el análisis e interpretación de balances en el medio argentino se hace principalmente sobre la base del enfoque clásico del tema, que fue diseñado en Estados Unidos a partir de la década 1910-1920, en función de una estructura económica completamente diferente de la local.

Senderovich describe, por ejemplo, cómo una importante publicación de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, que condensa uno de los Cursos de inversiones realizados en esa institución:

"...el desarrollo se ajusta estrictamente a lo tradicional y ortodoxo. Se tiene la impresión de estar leyendo el texto clásico de Alexander Wall, difundido universalmente sin encontrar ningún tipo de referencia o limitación con respecto a nuestro medio. Sobre todo, teniendo en cuenta que el auditorio estaba constituido por inversores argentinos, actuantes en la más prestigiosa Bolsa de Valores del país".<sup>22</sup>

Citando otro caso altamente ilustrativo, el autor resalta cómo dejando de lado olímpicamente las diferencias de contextos, una revista especializada de gran difusión explica respecto a las técnicas que emplea para el análisis de los balances:

"...se utilizan un conjunto de procedimientos abonados por su amplia utilización en los centros financieros más importantes del mundo. Particularmente las técnicas producidas por uno de los más grandes analistas norteamericanos, Benjamin Graham, en dos de sus libros más conocidos".<sup>23</sup>

Sistemáticamente, sobre la base de un detallado estudio de las condiciones locales, Senderovich va demostrando que esos lineamientos clásicos, de gran difusión en los países desarrollados, no tienen validez para la Argentina.

Así va señalando, entre otros aspectos, cómo:

— "la formulación clásica de liquidez de 200 % referida a la estructura de las empresas argentinas, sólo puede ser considerada como

objetivo ideal de muy dudosa aplicación a las condiciones actuales de nuestra realidad".

— "En las empresas industriales argentinas no es posible la aplicación del coeficiente de endeudamiento, a menos que se cuente con elementos lo suficientemente claros, indicativos de que el estado patrimonial en su totalidad se encuentra expresado en iguales valores."

— "La aplicación de las relaciones clásicas de inmovilización a las empresas argentinas sólo brinda un análisis parcial de los aspectos financieros subyacentes, como producto de la estructura de activos fijos y los programas de reequipamiento."<sup>24</sup>

Por cierto las objeciones del autor son irrefutables. La disimilitud radical de las condiciones económicas para las que fue elaborado el enfoque tradicional, en relación con casos como el argentino, puede advertirse por ejemplo, a través de los siguientes datos que expresan las particulares condiciones que priman en el país, en lo relativo a dos factores de gran importancia para la confección e interpretación de índices: el nivel de quebrantos, y las posibilidades del mercado accionario:

#### QUEBRANTOS COMERCIALES

(Monto total del pasivo en miles de millones m\$*n*)

1965	14,5	1968	32,5
1966	13,6	1969	48,3
1967	28,1	1970	115,0

Fuente: *El Cronista Comercial*.

#### EVOLUCION DEL PRECIO PROMEDIO DE UN CONJUNTO DE ACCIONES (en m\$*n*)

Sociedad	Precio promedio 1961	Al 5/5/1970
Acindar .....	381,65	65
Alpargatas .....	263,02	146
Astra .....	700,77	90
Banco de Italia y Río de la Plata	787,31	500
Celulosa Argentina .....	216,21	75
Fabril Financiera .....	201,73	51
Industrias Kaiser Argentina .....	201,28	360
S. A. L. Magnasco .....	393,23	111
Ledesma .....	403,62	102
Santa Rosa .....	606,23	144

FUENTE: Héctor S. Sauret: "La desnacionalización del control de la economía argentina, y la legislación antimonopólica". En *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*. Buenos Aires. De Palma, junio, 1970, págs. 378/9.

Como se advierte a través de los indicadores consignados, la situación financiera de la plaza es particularmente grave. La magnitud del monto de quiebras, y su tendencia hacia un ascenso acelerado dan idea del grado de iliquidez reinante. Las notables bajas en el precio de las acciones, reflejan la crisis del mercado accionario y las dificultades que presenta como posible fuente de recursos. Por cierto, las



condiciones son opuestas a las normalmente vigentes en los marcos desarrollados.

Tiene pues sobradas razones Senderovich para afirmar:

"Es evidente que una teoría que tuvo como cuna y desarrollo un medio determinado, no puede trasladarse mecánicamente a otro distinto sin alteraciones en su validez... Es evidente que el enfoque tradicional aplicado a nuestros estados contables induce, en muchos casos a error, y que la distorsión producida en los estados contables se traduce en un cuadro distorsionado de interpretación y resultados."<sup>25</sup>

## F. Las consultorías extranjeras

Otra manifestación de dependencia es la constituida por el predominio de firmas consultoras extranjeras, en la tarea profesional en materia de administración. Dicho predominio se ejerce a través de diversos conductos:

— la imposición en créditos del exterior, de cláusulas que implican la obligación de utilizar los consultores extranjeros, para los estudios técnicos respectivos.<sup>26</sup>

— la obtención por parte de las firmas extranjeras de los trabajos más importantes requeridos por el Estado. Este problema ha sido objeto de constantes denuncias por los organismos profesionales ligados a la consultoría en general. Así la Asamblea de la Unión Argentina de Ingenieros hizo notar que: "en materia de consultorías técnicas para la evaluación o dirección de las grandes obras públicas del país (...) se sigue contratando a firmas extranjeras, pese a las reiteradas manifestaciones y promesas en contrario del gobierno nacional".<sup>27</sup> Por su parte en el Consejo Directivo del Club de Ingenieros de Brasil se llamó la atención sobre "el pago de sumas elevadísimas por trabajos ejecutados por empresas extranjeras o vinculadas al extranjero", y la presencia de una "política irracional de depreciación de los trabajos que se ofrecen al productor nacional".<sup>28</sup>

— la asociación de firmas extranjeras con firmas nacionales, en pago por permisos de uso de su nombre o transferencias tecnológicas y el predominio de las primeras en la combinación.

— la inserción directa de las firmas extranjeras en el mercado, en base especialmente a la norma impuesta por empresas extranjeras a sus filiales de utilizar a dichas firmas, y a sus contactos en general con las radicaciones extranjeras.

## G. La dependencia pedagógica

Una manifestación fundamental de la dependencia es la primacía en la enseñanza universitaria y los cursos de extensión (para ejecutivos, funcionarios públicos, etc.) de las teorías y modelos elaborados en países desarrollados. La dependencia asume aquí diversas formas:

— se tiende a fijar como objetivo pedagógico el aprendizaje *in totum* y sin reservas, de las teorías y modelos extranjeros.<sup>29</sup>

— predomina en los programas de estudios la bibliografía "importada"; de ella se extraen la mayor parte de los textos básicos de aprendizaje; la enseñanza está pues fundada en obras que giran en

derredor del análisis de problemáticas ajenas a las de la zona.<sup>30</sup> La limitada producción bibliográfica original de la zona, y que trata de sus problemas, suele aparecer, cuando aparece, en el nivel de bibliografía complementaria o secundaria.

— la dependencia en los contenidos de la enseñanza repercute también de diversas formas en sus aspectos pedagógicos. Por un lado, se invierte el proceso correcto de organización del aprendizaje. En lugar de partir de las necesidades, nivel previo, centros de interés, etcétera, del alumno, para seleccionar un curriculum de estudios adecuado, se impone *a priori*, independientemente de esos factores, un programa basado en la transmisión del conocimiento "importado". Por otro lado, se llegan incluso a imitar los procedimientos pedagógicos con que se enseña administración en los países desarrollados. Se actúa así como si el alumno al que se estuviera preparando tuviera iguales características que el de esos países. Este supuesto es absolutamente falso. Las diferencias son de fondo. Puede ilustrarlas adecuadamente para el caso de la capacitación de ejecutivos, el ejemplo de los dos aspectos siguientes de importantes implicancias en cualquier proceso educativo:

1) Mientras los ejecutivos de los países desarrollados tanto a nivel empresario como de administración pública, tienden a tener un elevado grado de escolaridad, sucede lo contrario en los latinoamericanos. Por ejemplo, se ha estimado que en la Argentina, entre quienes ocupan los altos cargos industriales, sólo el 3,6 % tiene educación universitaria, el 60 % sólo primaria, el 30 % primaria incompleta, y el 80 % no terminó la escuela secundaria; en la administración pública, el 13,2 % de los ejecutivos no terminó la escuela primaria, el 61,5 % llegó al ciclo inferior, y el 8 % tiene algún título universitario.<sup>31</sup>

2) Varían profundamente las actitudes hacia la capacitación en los ejecutivos de uno y otro tipo de países. Ello está ligado a los rasgos generales del medio empresario. Lógicamente la actitud que pueden tener los ejecutivos de un país desarrollado, donde la formación técnica es usualmente norma de la empresa, y necesidad ineludible para el ascenso, realizándose incluso en horas de trabajo o financiada por la empresa, es muy disímil que la que pueden asumir los ejecutivos de países subdesarrollados, donde en muchos casos la situación es inversa: la capacitación es una cuestión de inquietud personal, puede tener o no influencia determinante en futuros ascensos, y debe costearse el mismo ejecutivo y concretarla en horas extra-trabajo sustraídas de su tiempo libre.

La marginación, en la estructuración del proceso de aprendizaje de los rasgos peculiares del educando latinoamericano, resta a la acción educativa mayores posibilidades de eficiencia.

Un ejemplo frecuente de este orden de marginación es la tendencia, en ciertos cursos de administración, a basar el proceso pedagógico en el uso del llamado "método de casos" por el que la enseñanza se funda en el análisis de situaciones reales de la vida empresarial. Este tipo de metodología de aprendizaje goza de gran difusión en algunas universidades estadounidenses. Su aplicación es coherente con ciertas características globales del curriculum de estudios de dichos institutos, particularmente su énfasis en la especialización, y con determinados rasgos del educando tipo norteamericano, inclinado al contacto inmediato con la práctica, y poco propenso a la abstracción teórica. Por otra parte, el método, que ha sido objeto de severas críticas en cuanto

a sus limitaciones, sólo se aplica en ciertos niveles de formación. En Latinoamérica se ha trasladado mecánicamente, en diversas ocasiones, sin hacer mayores reservas respecto del medio, el tipo de alumno y los objetivos educativos presentándolos como la gran "novedad pedagógica". Incluso se ha llegado en manifestaciones extremas de este "imitacionismo" a utilizar los mismos casos empleados en la enseñanza en E.U.A.; es decir, casos extraídos de la realidad norteamericana. Los reparos posibles son innumerables: los planes de estudio tienen generalmente una inspiración mucho menos especializada y más formativa, el educando tiene predisposición y facilidades para la abstracción, el método es absolutamente inadecuado para el aprendizaje de temáticas de índole conceptual; desde ya los casos estadounidenses son específicos de esa realidad y de traslación totalmente limitada, etc.

La "copia" pedagógica resulta en definitiva tan insostenible científicamente, que su presencia es una evidencia de peso de cuán hondo calan las actitudes dependientes en el estado actual de la administración en Latinoamérica.

#### H. Estado del análisis de los problemas de la pequeña y mediana empresa

Una de las más vigorosas expresiones de los fenómenos de dependencia que vive la administración latinoamericana es la irracional situación en que se encuentra el análisis de los problemas de la pequeña y mediana empresa.

La estructura económica de los países capitalistas desarrollados tiende por procesos intrínsecos a un creciente grado de concentración de la actividad económica en un número limitado de empresas. Por ejemplo, en Estados Unidos, en 1929 las 100 firmas mayores del sector manufacturero controlaban el 44 % de los activos netos de todo el sector, en 1947 el 46 % y en 1962 el 57 %. Como se advierte, la tasa de crecimiento de la concentración está en ascenso; entre 1929 y 1947 fue de un 2 %; en cambio, entre 1947 y 1962 llegó a un 11 %<sup>32</sup>. Correspondientemente, la investigación, la creación bibliográfica y la enseñanza en administración se han desenvuelto en los países desarrollados, orientándose hacia la problemática específica de la gran empresa. La conformación económica de los países subdesarrollados es diferente. En los países latinoamericanos en que se han dado procesos de industrialización, han florecido una pequeña y una mediana industria, y un extendido pequeño y mediano comercio, que cumplen funciones estratégicas en la economía<sup>33</sup>. En la Argentina, por ejemplo, el 50 % de los obreros industriales trabajaba hasta hace pocos años para la pequeña y mediana industria; ésta aportaba cerca del 50 % del valor industrial agregado, y el 98 % de las empresas industriales eran pequeñas y medianas<sup>34</sup>. En el campo del comercio, una amplia muestra representativa del comercio minorista de la Capital Federal y suburbios obtuvo en 1963 las siguientes cifras: negocios grandes, 5,7 %; negocios medianos, 33 %; negocios semimedios, 46 %; negocios chicos, 15,3 %<sup>35</sup>. Todos los fenómenos de dependencia anteriormente examinados confluyen respecto de esta forma empresarial —clave para algunos países del área— en un resultado altamente desfavorable para sus posibilidades de supervivencia. La dependencia teórica, la importación mecá-

nica de tecnología de los países desarrollados, el predominio de sus elaboraciones en la bibliografía y la capacitación, implican de hecho convertir en preocupación central y casi exclusiva de la administración a la misma problemática que aborda la administración en los países desarrollados, o sea la de la gran empresa. La pequeña y la mediana empresa se hallan virtualmente fuera del marco de estudio de la administración en el área. La consecuencia inevitable es que quedan libradas al empirismo en sus distintas formas, con los consiguientes costos en términos de ineficiencia<sup>36</sup>. Si bien existen otros factores que inciden en el predominio del empirismo en este sector empresarial —por ejemplo, la actitud de su factor dirigente generalmente carente de capacitación técnica y renuente a incorporar tecnología—, la preponderancia del empirismo deviene en gran parte del desamparo tecnológico en el que está sumida la pequeña y mediana empresa. Por su parte este vacío, inexplicable si se considera la importancia vital para la economía de diversos países latinoamericanos de este sector, tiene su raíz en la ausencia de un trabajo constante de reflexión científica sobre los problemas peculiares de esta forma empresarial, y en la desviación de los recursos humanos disponibles para esta tarea hacia el examen de cuestiones propias de los marcos desarrollados.

## NOTAS

<sup>1</sup> Entre ellos, puede encontrarse un interesante análisis crítico de lo que llama "conductismo", en Charles A. Lee: "La teoría de la organización y la conducta empresarial", incluido en Joseph W. McGuire: *La conducta empresarial*. Buenos Aires, Hobbs-Sudamericana, 1965. El autor del presente trabajo realiza un análisis detallado del tema en su obra *El pensamiento organizativo: Del Taylorismo a la Moderna Teoría de la Organización*. Buenos Aires, De Palma, 1971, capítulo 28: "La moderna teoría de la organización: Bases e impugnaciones". En esa misma obra, capítulo 29, y en el artículo "El problema de los objetivos en la organización" (*Esquema para Ejecutivos*, n° 17-18, 1963), analizamos críticamente uno de los modelos teóricos más difundidos del conductismo: "la teoría del equilibrio" intento de explicación del contenido de los objetivos organizativos y de su proceso de fijación. Allí establecemos cómo los modelos conductistas no sólo no admiten "trasplantes", sino que en la medida en que descuidan el contexto resultan irreales también para su propio medio.

<sup>2</sup> Ralf Dahrendorf: *Sociología de la industria y de la empresa*. México, UTEHA, 1965, pág. 142. Dahrendorf resalta que el "enlace entre la empresa industrial y su medio" se manifiesta "menos en las relaciones institucionalizadas" (ej.: Relaciones Públicas) que en las "corrientes sociales subterráneas que constituyen su fundamento propio" (pág. 143).

<sup>3</sup> Georges Balandier y Paul Mercier: "El trabajo en las regiones en vías de industrialización", incluido en Georges Friedmann y Pierre Naville: *Tratado de sociología del trabajo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1963, tomo II, pág. 289.

<sup>4</sup> Fernando H. Cardoso: *El empresariado industrial en América latina, Brasil*. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para América latina, 1963, pág. 18.

<sup>5</sup> Vicente L. Perel: *La administración de empresas en la Argentina*. Buenos Aires, Macchi, 1969, pág. 25. Puede mencionarse como uno de los tantos ejemplos de esas "realidades" a que se refiere Perel, a la nómina de "factores que distorsionan o traban el proceso de realización de inversiones en la Argentina", que propone J. Krasuk: *Decisiones de inversión en la empresa privada argentina*. Buenos Aires, Macchi, 1969. El autor releva como tales: "1) la sensible inestabilidad de los gobiernos; 2) el latifundio; 3) la persistente inflación de las últimas décadas; 4) la concentración de la actividad económica en pocos centros importantes; 5) la brevedad de las etapas de los ciclos económicos resultantes de la diversidad de políticas en el campo económico; 6) la estrechez del mercado; 7) la elevada protección arancelaria; 8) la voracidad del régimen impositivo; 9) los beneficios especiales acordados por los gobiernos a las inversiones extranjeras de capital; 10) la relación de precios de los productos pecuarios y agrícolas; 11) factores técnicos" (pág. 107). Como se advierte se trata de un conjunto de factores específicos del país, que por cierto crean una situación peculiar a las aplicaciones técnicas vinculadas con el tema. Ader y Kutnowski (*Administración de empresas*. Buenos Aires, De Palma, 1969), también proporcionan una serie de ejemplos muy bien seleccionados de "realidades" específicas de la Argentina, en diversas áreas de la empresa, que analizan con rigor y profundidad. Así, entre ellos, examinan el problema del abastecimiento de materiales y repuestos y demuestran cómo el objetivo tradicional en la tecnología de marcos desarrollados, de minimizar los costos de mantenimiento de inventarios, es dejado de lado de hecho en nuestro medio, ante la necesidad

prioritaria de asegurar el abastecimiento en sí, puesto en peligro por las continuas restricciones a las importaciones, impuestas por la penuria de divisas del país (págs. 72/79).

<sup>6</sup> Comité de Ciencia y Tecnología de la OEA. En *El Correo Económico*. México, 25/5/1971.

<sup>7</sup> ídem anterior.

<sup>8</sup> Daniel Chudnowsky, Jorge Katz. *Revista Económica*. La Plata, Enero-Abril, 1970.

<sup>9</sup> Elbio Coelho: *Diario La Razón*. Buenos Aires, 14 de mayo de 1968. Vicente L. Perel describió vívidamente el panorama para la Argentina: "La Argentina, a partir del año 55, comienza a sentir una necesidad: dominar las técnicas de administración de otros países, porque parecía que los 'milagros' de aquéllos eran producto de una dirección más calificada y científica aplicada a la industria... El impacto que se recibe con la información de lo que ocurre en el extranjero lleva como correlato el tratar de trasladar al nuestro cierto tipo de hechos; del año 55 hasta la fecha se producen grandes adelantos, pero también fracasos contemporáneos por frustraciones en la realización. Además se crea una élite de técnicos que pretenden el absurdo de que nuestro país resulte como los EE.UU." (Vicente L. Perel, *op. cit.*, pág. 14).

<sup>10</sup> Mencionado por Herman von Bertrab: *La tecnología y la industrialización*. Comercio Exterior, México, enero 1969, pág. 40.

<sup>11</sup> Citado en *Informaciones Científicas*, Enero-Febrero, 1970, pág. 78.

<sup>12</sup> CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico). Plan Nacional de Desarrollo. Montevideo, 1965. Tomo II. Plan Industrial, pág. 52.

<sup>13</sup> von Bertrab: *Op. cit.*

<sup>14</sup> "Considerandos del proyecto de ley referido a la creación de un Registro de Control de Tecnología". *La Opinión*, Buenos Aires, 23 de junio de 1971. Los pagos del país por patentes y marcas alcanzaron en 1968 a 64 millones de dólares, y en 1969 a 90 millones de dólares.

<sup>15</sup> Comité de Ciencia y Tecnología de la OEA. México, *El Correo Económico*, 25 de mayo de 1971.

<sup>16</sup> Anota el economista Aníbal Pinto respecto de este tipo de problemas: "La 'economicidad' de las actividades deberá ser graduada por sus distintos aportes al producto neto nacional y no por las comparaciones con la eficiencia y costo de hipotéticas similares extranjeras" (*La distribución del ingreso en América latina*. Buenos Aires, EUDEBA, 1967, pág. 62). Describiendo el proceso global que vivió Latinoamérica en este aspecto, y sus consecuencias, escribe Celso Furtado: "La tecnología que América Latina tuvo que asimilar en la mitad del siglo XX es altamente ahorrativa de mano de obra y extremadamente exigente en lo que respecta a las dimensiones del mercado. Dentro de las condiciones presentes de América Latina, la regla tiende a ser el monopolio o el oligopolio y una progresiva concentración del ingreso, la cual, a su vez, al acondicionar la composición de la demanda, orienta las inversiones hacia ciertas industrias que son exactamente las de elevado coeficiente de capital y más exigentes en lo que respecta a las dimensiones del mercado. La experiencia en América Latina ha demostrado que este tipo de importación sustitutiva tiende a perder impulso, al agotarse la fase de las sustituciones 'fáciles', y provoca eventualmente el estancamiento" (Celso Furtado: *Subdesarrollo y estancamiento en América latina*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969, pág. 48).

<sup>17</sup> Mario Bucheli cita al respecto un ejemplo concreto altamente ilustrativo, analizado por la CEPAL: "En la Argentina había un empresario italiano que producía maquinaria agrícola y determinadas herramientas. Para ello utilizaba mucha mano de obra y poco capital, según los métodos que conociera en su época en Italia. Dicha empresa competía y vendía incluso en Europa occidental. En cambio, otra empresa, instalada de acuerdo con los últimos avances de la tecnología, donde se apretaba un botón y surgían los artículos, no podía

competir. La explicación es sencilla: en el último caso se estaba empleando igual cantidad de capital que en un país altamente industrializado, aunque la mano de obra usada era más o menos la misma; pero en el primer caso, si bien se trabajaba con más mano de obra, eso suponía salarios menores de lo que se estaba pagando con la tecnología más elevada, además de que había menos gastos por concepto de intereses" ("Obstáculos al desarrollo industrial". En *Uruguay, Balance y Perspectivas*, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo, 1964, cuaderno 14, pág. 63). Anibal Pinto llega a las mismas conclusiones comparando globalmente economías. Señala el uso intensivo de la mano de obra que se efectúa en economías como la japonesa, donde hay "un universo de empresas medianas y pequeñas con alta carga de mano de obra, cuya eficiencia (y menores remuneraciones) también les permite a menudo rivalizar en el mercado exterior", y resalta la necesidad de apuntar hacia modelos "conciliables con la escasez de capital y la demanda de empleos" (op. cit., pág. 62).

<sup>18</sup> Naciones Unidas: *Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados*. En noviembre de 1971, reformaba respecto a Latinoamérica un estudio especial preparado para el Comité de Ciencia y Tecnología de la OEA: "La mayoría de la tecnología moderna es inadaptable a las condiciones de los países en vías de desarrollo, porque corresponde a situaciones de mano de obra, economías y mercados distintos a los de nuestros países."

<sup>19</sup> Naciones Unidas: *La ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo*. Tomo VI, Enseñanza y Capacitación, 1964, pág. 157.

<sup>20</sup> Guillermo Briones: *El empresariado industrial en América latina*. Chile, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para América latina, 1963, pág. 5.

<sup>21</sup> Alejandro C. Geli: *Prólogo a Isaac A. Senderovich: Análisis del balance en la empresa argentina*. Buenos Aires, Proinvert, 1967, pág. 9.

<sup>22</sup> Isaac A. Senderovich: *Op. cit.*, pág. 15.

<sup>23</sup> Agenda Bursátil, 1964. Buenos Aires, Análisis, 1965, pág. 507. Citado por Isaac A. Senderovich, *op. cit.*, pág. 15.

<sup>24</sup> Isaac A. Senderovich: *Op. cit.*, págs. 34/59/69.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pág. 77.

<sup>26</sup> En el mensaje que acompañó a la ley argentina 18.875 llamada de "Compre Nacional", se hace expresa mención a este tipo de créditos y cláusulas resaltando que "implican normalmente diseñar y proyectar para lo importado", y que "estos créditos representan montos ínfimos del costo de los proyectos y una canalización de recursos financieros insignificantes, pero tienen en la práctica una profunda incidencia negativa sobre los objetivos que persigue la política de compras del sector público".

<sup>27</sup> *Revista de Ingeniería*. Centro de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires. Enero-Febrero-Marzo, 1970, pág. 22.

<sup>28</sup> Citado por *Informaciones Científicas*, Enero-Febrero, 1970, pág. 78. Sesión del Consejo Directivo del Club de Ingeniería del Brasil del 21 de marzo de 1971.

<sup>29</sup> Resalta Vicente L. Perel respecto de la Argentina: "los que están enseñando y aprendiendo administración utilizan las ideas del tiempo de otro país (se refiere a E. U. A.) y dimensión, a fin de entender y concebir la administración en la Argentina" (op. cit., pág. 6).

<sup>30</sup> Ader y Kutnowski suministran ejemplos concretos de cómo diversas recomendaciones y análisis de los textos de finanzas de empresa, generalmente usados como bibliografía básica en el medio universitario argentino, carecen de aplicabilidad. Así, comentan la descripción que formula Joel Dean ("Eco-

nomía para directores de empresa") respecto del papel cumplido por el crédito bancario en la economía norteamericana: "para muchas empresas constituye un motivo de orgullo el hecho de no haber recurrido jamás a un banco para financiar una nueva oportunidad, no importa lo provechoso de su aspecto", comparándola con la necesidad y restricción del crédito bancario en la Argentina; señalan la importancia que se asigna, en ese tipo de textos, entre las fuentes de capital propio, a la emisión de acciones, y las detalladas recomendaciones que se formulan para que las emisiones se operen en forma eficiente, resaltando la irrealidad de esos análisis para un medio como el local, donde el mercado respectivo se halla sumamente deteriorado; destacan que la bibliografía alude "a la tendencia decreciente del costo del capital a crédito", cuando "nuestro mercado ha sido muy claramente explicado como distinto; en verdad, hasta se duda de su existencia, en función de la escasez de ahorro disponible, de la falta de relación entre el consumo y las posibilidades de la estructura productiva, o de la inflación que vuelve ilusorias las tasas de interés nominalmente consideradas por no citar sino algunos factores en un panorama complejísimo". Concluyen que "la tarea de readaptación deberá incluirse de modo inevitable en los mecanismos de nuestro desenvolvimiento económico" (op. cit., págs. 81/85).

<sup>31</sup> Datos proporcionados por José Enrique Miguens. Conferencia en el Instituto Di Tella. Diario *La Razón*, Buenos Aires, 2 de julio de 1968.

<sup>32</sup> Las cifras referidas son citadas por Celso Furtado: *La concentración del poder económico de Estados Unidos y sus reflejos en América latina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1969, pág. 9. Furtado señala que en 1962 las tres mayores empresas manufactureras de E. U. A. obtuvieron ingresos brutos de 63.000 millones de dólares, suma equivalente al ingreso bruto de todos los agricultores del país. La General Motors, la mayor empresa del mundo, tiene una facturación situada entre las 2/3 y las 3/4 partes del producto nacional del Brasil. Por otro lado, describe cómo la tendencia a la concentración mantiene su constante ascenso: "en 1965 fueron absorbidas cerca de 1.000 empresas, y en 1966 un número todavía superior" (op. cit., pág. 10). En su opinión: "cualquiera sea el criterio adoptado para medir el fenómeno, se llega a la conclusión de que un número pequeño de grandes empresas, organizadas bajo la forma de sociedades anónimas, tiende a controlar una fracción creciente del poder de decisión en la economía de los Estados Unidos" (op. cit., pág. 8).

<sup>33</sup> Corresponde una doble aclaración. En los países desarrollados también existe un extendido sector de pequeñas empresas, pero no tienen una autonomía real; en su mayor parte guardan diferentes formas de dependencia con las grandes empresas, que encuentran conveniente la posibilidad de descentralizar en ellas determinados procesos. Por otra parte, en diversos países latinoamericanos se da actualmente en relación directa con el proceso de desnacionalización de sus industrias en curso una creciente tendencia a la concentración industrial, que pasa por la desaparición de muchas pequeñas y medianas empresas.

<sup>34</sup> Datos citados por *El Economista*, 13 de noviembre de 1970. En la misma nota se agrega que de acuerdo con la información del Consejo Nacional de Desarrollo, en 1963, la composición del valor industrial agregado en la Argentina por tamaño de empresas (medido por el número de obreros), era la siguiente:

Tamaño de empresas (s/Nº de obreros)	% del valor agregado total de la industria
0-10	8
11-50	16
51-100	22
101-300	26
más de 300	28

<sup>35</sup> Datos citados en Bernardo Kliksberg: "El comercio minorista en cifras", 1963.

<sup>36</sup> Las desventajas del empirismo frente a una tecnología avanzada constituyen uno de los factores determinantes del proceso de desnacionalización de empresas. Las empresas nacionales, pequeñas, medianas y aun grandes,

conducidas por direcciones fundadas en el empirismo, se hallan en evidente desventaja frente a las radicaciones extranjeras, conducidas en base a una elevada aplicación de tecnología. Refiriendo la experiencia brasileña en este aspecto, comenta Fernando H. Cardoso: "A medida que el mercado se torna objeto de disputa entre los competidores y algunos de ellos cuentan con recursos económico-financieros para mantener elevados patrones técnicos —lo que no es el caso de las empresas nacionales— ... las posibilidades de éxito de las empresas técnicas empíricas de decisión y control tienden a disminuir. Inicialmente las empresas que no son capaces de reajustarse a la nueva situación del mercado, consiguen sobrevivir gracias a su flexibilidad característica (precisamente porque su organización no es técnica ni administrativamente rígida) y a la capacidad de absorción de nuevos productos por el mercado brasileño. Abandonan la línea tradicional de producción en que compiten con empresas técnicamente mejor equipadas y pasan a producir progresivamente mercaderías que satisfacen la demanda de las franjas marginales y menos lucrativas del mercado. Con el tiempo o se 'asocian' con los grupos mejor equipados y de mayor solidez financiera, o son totalmente expulsados del mercado" (*op. cit.*, pág. 27).

## 2 FENOMENOS DE IRRACIONALIDAD Y ESTANCAMIENTO

Ya hemos hecho mención a la importancia trascendental que se asigna en la actualidad a la tecnología, en cualquier tipo de intento de desarrollo económico. Sin avances de importancia en este terreno, no existe virtualmente posibilidad seria de éxito en el campo del desarrollo. El caso de los países subdesarrollados latinoamericanos no escapa a la norma. La creación de una tecnología adaptada a sus necesidades y limitaciones constituye un paso insalvable para cualquier esfuerzo de fondo encaminado a la ruptura del statu quo actual.<sup>1</sup> Por otra parte, al margen de las múltiples implicancias macroeconómicas de la posesión de tecnología, la inversión misma en este aspecto es una de las de mayor rentabilidad existentes en una economía. Se ha estimado que los beneficios económicos de la tecnología en el desarrollo industrial y agrícola pueden evaluarse en un 2.500 % de los costos de una investigación.<sup>2</sup>

La importancia prioritaria de la tecnología en general y, lógicamente de la administración, disciplina directamente centrada en el incremento de la productividad en particular, están hoy fuera de discusión, y aparentemente no tiene sentido abundar en argumentos al respecto. Sin embargo ello no pareciera ser así, a la luz de lo que realmente sucede con la administración en Latinoamérica.

Se dan en la zona un conjunto de fenómenos que son agudamente contradictorios con la racionalidad que indica la situación histórica. Como consecuencia última de su presencia existe un marcado estancamiento en el área en cuanto a la producción de la tecnología administrativa, de la que está tan urgida. Entre las expresiones principales de esos fenómenos de irracionalidad y estancamiento se cuentan<sup>3</sup>:

### A. La subinversión en investigación

El lugar real que ocupan las inversiones en investigación científica y tecnológica en general, y en investigación en materia administrativa en especial, es totalmente secundario. La prioridad que

desde el punto de vista racional correspondería adjudicar a este orden de inversiones, choca palpablemente con los escasísimos recursos que se le destinan efectivamente. De hecho son pues tratadas como rubros de relevancia menor.

La comparación entre las inversiones de los países desarrollados en este aspecto, y las de los latinoamericanos, permite apreciar la gravedad de la subinversión del área.

En efecto:

• en 1965 las respectivas inversiones en investigación científica y tecnológica se estimaban medidas respecto del porcentaje que representaban sobre el Producto Bruto en las siguientes magnitudes:

**PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO NACIONAL QUE REPRESENTAN LAS INVERSIONES EN INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA**

Pais:	%
Alemania Federal .....	1,25
Bélgica .....	0,52
Estados Unidos .....	2,60
Francia .....	1,05
Japón .....	1,22
Inglaterra .....	2,37
Rusia (aprox.) .....	2,00
Latinoamérica (aprox.) .....	0,16

Fuentes: para Latinoamérica, "Informe del grupo de expertos en Ciencia y Tecnología al Consejo Interamericano Cultural" (en *Ciencia Interamericana*, mayo-junio de 1967); demás países: Documento UNESCO NS-ROU/29, 1965 (Mencionado por Castala, UNESCO, 1965).

Como se observa, mediaba una enorme distancia entre la inversión latinoamericana y la de los países citados. La relación iba de 1 a 3 con Bélgica, a 1 a 16 con Estados Unidos.

• una estadística más reciente revela que la distancia no sólo no habría disminuido sino que tiende a aumentar.

**GASTO ANUAL RECIENTE EN INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA EN PORCENTAJE SOBRE EL PRODUCTO BRUTO NACIONAL**

Pais:	%
Alemania Federal (Plan para 1970) .....	2,70
Bélgica .....	2,45
Estados Unidos .....	3,10
Francia .....	2,60
Inglaterra .....	3,03
Italia .....	1,65
Suecia .....	1,35
Suiza .....	2,00
<b>Latinoamérica:</b>	
Argentina .....	0,30
Bolivia .....	0,24
Brasil .....	0,18
Colombia .....	0,26
Perú .....	0,13
Venezuela .....	0,16

Fuente: Revista *Competencia*, Buenos Aires, 5 de diciembre de 1969.

Puede comprobarse que mientras la significación de los presupuestos de investigación científica y tecnológica de los países desarrollados asciende a un ritmo acelerado en porcentaje sobre el Producto Bruto Nacional de esos países, la magnitud de los presupuestos correspondientes a los países latinoamericanos se halla estacionada en porcentajes del Producto Bruto Nacional, inferiores a la tercera parte del 1 %. Lógicamente la distancia es aún muchísimo mayor, si se consideran la marcha que han seguido los respectivos Productos Brutos Nacionales a partir del año 1965. El crecimiento de PBN de los países desarrollados superó ampliamente al de los países latinoamericanos, por lo que su porcentaje de inversiones en este concepto implica montos absolutos cada vez más lejanos a los del área latinoamericana. Así el monto en dólares de la inversión en investigación científica y tecnológica de cualquiera de los países desarrollados consignados en la tabla anterior, es ampliamente mayor a la inversión conjunta de los seis países latinoamericanos mencionados.

Ejemplifican adecuadamente la gravedad de la situación latinoamericana en este aspecto, los casos de Argentina y Uruguay.

En el Seminario sobre Estadísticas de la Ciencia en América latina se estimó que Argentina destinó en el período 1961-1965 un 6 por mil de su producto bruto nacional (0,60) a investigación científica y tecnológica. No computando como gastos de investigación a toda la inversión en enseñanza superior, sino sólo en científicos, ingenieros y técnicos, el porcentaje sería del 3,6 por mil (0,36), cifra muy lejana del mínimo necesario. En 1969 la situación había desmejorado aún mucho más. Afirmaba, en diciembre de 1969, el secretario del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica: "Un análisis profundo de los presupuestos de los principales órganos responsables de la investigación científica y tecnológica del país permite estimar que la inversión nacional actual debe ser del orden de sólo el 0,2 % del Producto Bruto Interno"\*. En 1971, por su parte, la Asociación de Miembros de la Carrera de Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, planteaba que el presupuesto del Consejo para ese año era menor en un 21 % al de 1969, y que el número de becas de iniciación otorgadas fue el más bajo de los últimos años, sólo 29, afirmando que "se impide a los jóvenes poder iniciarse en la carrera científica"\*. El presupuesto total estimado por las fuentes oficiales para 1971 en investigación era nuevamente del 3 por mil del Producto Bruto Nacional, más de 10 veces menor proporcionalmente al de E.U.A.<sup>6</sup>

Pais	Inversión en investigación por habitante (en dólares y en el año pertinente)
Estados Unidos (1959) .....	67
Reino Unido (1959) .....	28
Alemania Federal (1959) .....	14
Francia (1959) .....	10
Bélgica (1959) .....	7,5
Argentina (1969, en dól. de 1971) .....	0,64

Fuentes: E.U.A. y países europeos, Oscar J. Maggiolo; *Política de desarrollo científico y tecnológico de América latina*. Gaceta de la Universidad de la República, Uruguay, 1968, pág. 12. Argentina: estimación en base a datos del Secretario del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Revista *Análisis*, 23/29 de diciembre de 1969).

Resulta por demás expresiva de las insuficiencias de la inversión argentina, la relación entre la inversión argentina en investigación "per cápita", y las correspondientes a algunos países desarrollados:

La situación uruguaya ofrece similares rasgos de escasez. En estimación del rector de la Universidad de la República, ingeniero Maggiolo, en 1964 todo el gasto sumado en docencia superior e investigación científica en el país alcanzaba a 164 millones de pesos de esa época. Ello significaba el 0,55 % del Producto Bruto, porcentaje del que, descontando la inversión en docencia, quedaría para investigación un margen ínfimo<sup>7</sup>.

No existe ningún orden de cifras que permitan estimar los montos invertidos específicamente en investigación en administración en Latinoamérica. Sin embargo, puede conjeturarse fundadamente que la aguda escasez de recursos para la investigación en general afecta también a este campo. Incluso una serie de índices indirectos permiten presuponer que la situación es en materia de administración aún más álgida que en otros terrenos. Abonan tal hipótesis, entre otros indicios, la escasez de institutos de investigación y sus paupérrimos presupuestos, la ínfima cantidad de proyectos de investigación concluidos o en curso, el gran vacío en materia de producción bibliográfica autóctona, etc. En la Argentina, por ejemplo, los limitados recursos de que dispone el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas para becas de investigación se emplean en otras disciplinas, marginando casi totalmente a esta área. El 62 % de las becas se destinan a médicos, y sólo el 11 % a tecnólogos. Por su parte, en la Universidad Nacional de Buenos Aires, donde se realiza buena parte de la investigación científica nacional, informa la "Guía de Investigaciones en curso en 1968", publicada por el Instituto Bibliotecológico de la Universidad, que:

- se hallaban en curso en ese año, 1.577 investigaciones;
- de ellas sólo se desarrollaban en la Facultad de Ciencias Económicas, 26;
- a su vez, de dichas 26 sólo 4 correspondían al área administración.

En la Facultad donde se concentran pues los estudios de administración —por otra parte, como ya se ha referido, la más importante del país en número de alumnos— se llevaban adelante sólo cuatro investigaciones sobre este campo, que representaban el 0,2 % de todas las investigaciones desarrolladas en la Universidad. Puede estimarse válidamente que la inversión en investigaciones en administración era ínfima a pesar de la importancia prioritaria del área para el desarrollo. La pobreza habitual de los presupuestos para investigación en el país tiene aquí un pico extremo.

## B. El déficit de investigadores

La subinversión que afecta a los países latinoamericanos en materia de investigación conduce en estas condiciones a un resultado inevitable: un muy reducido número de investigadores. Mientras que Estados Unidos tiene 34 investigadores científicos cada 10.000 habitantes, y Gran Bretaña, 28<sup>8</sup>, Argentina sólo dispone de 5<sup>9</sup>; en 1963, en

un país como Brasil que contaba con 80 millones de habitantes, el Consejo Nacional de Investigaciones sólo disponía de 553 becas para la investigación en todos los campos científicos y técnicos<sup>10</sup>, y en 1970 México que contaba con 48 millones de habitantes sólo disponía de 600 investigadores de tiempo completo y tenía 0,7 investigadores cada 10.000 habitantes<sup>11</sup>. Resulta pues mínima la cantidad de personas capacitadas que se hallan dedicadas en Latinoamérica a lo que debiera ser una tarea clave en su actual estadio histórico, la investigación. La magnitud de la distancia entre lo que sería deseable y lo existente puede captarse aproximadamente en los siguientes datos:

- Los países más desarrollados tienen promedio 3.000 técnicos y hombres de ciencia por cada millón de habitantes.
- En 1965 se calculaba la población latinoamericana en 230 millones de habitantes. Utilizando la tasa promedio de los países desarrollados debería haberse contado en proporción a esa población con 690.000 técnicos y hombres de ciencia.
- Según las estimaciones de la UNESCO había en esa época en Latinoamérica 130.000, vale decir el 18,8 % de lo deseable.

La falta de investigadores científicos en general se refleja lógicamente también en el campo de la administración. Por las razones señaladas en el ítem anterior, cabe conjeturar que aquí el vacío es aún mayor. Por ejemplo, en el caso argentino, en toda la Universidad de Buenos Aires, entre directores de investigación, investigadores principales y colaboradores, se hallaban dedicados a la investigación en administración, según los datos de la Guía de Investigaciones 1968 citada, cinco personas.

Por otra parte, entre las 86 becas (internas y externas) otorgadas en 1969 para investigación a egresados de la Universidad, no se contaba ninguna para esta área.<sup>12</sup>

## C. La actitud de la empresa privada y la política pública

La aguda subinversión vigente en materia de inversiones en investigación en ciencia y tecnología en general y administración en particular, en los países latinoamericanos puede desdoblarse en dos procesos de subinversión separados. En efecto:

I. Se da en la zona una absoluta defeción en la realización de este tipo de inversiones por parte de la empresa privada. A pesar de la altísima rentabilidad a largo plazo de las inversiones en investigación, testimoniadas por su influencia en la posición mundial de predominio de las grandes empresas de los países desarrollados, las empresas latinoamericanas invierten sumas ínfimas en la realización de programas autónomos de investigación. La revista especializada *Business Trends* realizó una encuesta entre importantes firmas argentinas, sobre este aspecto. Las conclusiones finales informan que:<sup>13</sup>

- en muchas empresas la investigación es prácticamente nula;
- en otras, que son muy pocas, en ningún caso el monto destinado parece superar un punto máximo de alrededor del 1,5 % de las ventas de cada firma;
- existe una fuerte dependencia del exterior por parte de las subsidiarias de las compañías extranjeras.

La escasa importancia atribuida a la investigación resalta claramente si comparamos los planteles ocupados en este tipo de tarea en países desarrollados, y en la Argentina:<sup>14</sup>

— En Estados Unidos, en 1959 el 31 % de los científicos e ingenieros ocupados en la industria estaban dedicados a la investigación.

— En Gran Bretaña, en 1959, en las industrias manufactureras, contratistas y de la construcción, del 41 al 42 % de los científicos e ingenieros estaban dedicados a actividades de desarrollo e investigación.

— En Argentina, en 1962, en una encuesta que abarcó las 2.003 empresas industriales del país, que ocupaban más de 100 obreros, el Instituto Di Tella verificó que sólo el 4 % del personal ocupado incluido en las tres categorías superiores (tareas dirigentes, profesionales y técnicas) desarrollaba actividades de investigación y desarrollo. Cabe agregar que de ese 4 % (en total 1.428 personas) el 40 % desempeñaba esas tareas en una sola rama industrial: productos químicos.

Como se observa, la utilización de investigadores en los países desarrollados mencionados era de 7 a 10 veces mayor que en las empresas argentinas.

Esquematisando, pueden observarse dos grandes formas de comportamiento de la empresa latinoamericana en este aspecto:

— la empresa nacional tiende a aprovisionarse tecnológicamente, en forma creciente, exclusivamente del extranjero, mediante las diferentes modalidades de la importación de tecnología.

— las filiales de empresas extranjeras reciben de sus centros de origen su instrumental tecnológico, y es escasa su producción de conocimiento científico y tecnológico en los lugares de radicación.

En conjunto, el aporte de la empresa latinoamericana a la inversión, en este aspecto, tanto en el campo de la administración como en general, es paupérrimo, y por tanto es importante su contribución al estancamiento global de las cifras de inversión.

II. El segundo proceso importante de subinversión es el que caracteriza a la política pública. En los países desarrollados el gobierno tiende a asumir la parte más importante de la inversión en investigación. Por ejemplo, en Estados Unidos, en 1940, el 58 % de las inversiones en investigación científica provenía de la industria privada, un 38 % del gobierno y el 4 % de instituciones universitarias y fundaciones privadas; en 1963, el gobierno suministraba el 71 %, la industria privada sólo el 25 % y las instituciones universitarias y fundaciones privadas el 4 % restante. Los montos destinados por el gobierno a este tipo de inversiones tenían un nivel constantemente ascendente. En 1956 Estados Unidos destinaba 15.000 millones de dólares, o sea el 22 % del presupuesto nacional a proyectos de investigación en ciencia y tecnología; en 1963 la cifra era de 26.000 millones de dólares, que significaban el 28 % del presupuesto.<sup>15</sup> En los países latinoamericanos el Estado no llena el amplio vacío dejado por la empresa privada y se caracteriza por la débil tasa de inversión, cuantificada en A. Así por ejemplo en el caso argentino el Estado aportaba en 1969 el 98 % de los presupuestos en investigación; el aporte privado era ínfimo, el 2 %; pero ese 98 % del Estado sólo significaba en dólares actuales 15 millones de dólares, frente a los 230 millones de dólares gastados por Suiza o los 300 invertidos por Bélgica. Esa pobreza de recursos se expresa, entre otros múltiples aspectos, en el

hecho de que la Universidad de Buenos Aires no tiene partidas especiales de su presupuesto destinadas a la investigación. En 1969 se creó un Fondo para la Investigación Científica, en la Universidad, con un presupuesto de 200 millones de pesos, mínimo en relación con las necesidades.<sup>16</sup>

La subinversión pública afecta marcadamente a la investigación en administración. Un ejemplo altamente ilustrativo del vacío dejado por la política pública lo da la ausencia en Latinoamérica de institutos de investigación dotados de recursos para investigar en profundidad los problemas de la pequeña y mediana empresa. Por su escasa potencia económica, esta forma empresaria, que como ya se señaló ocupa un lugar estratégico en los sectores nacionales de la industria latinoamericana, no tiene posibilidad de autofinanciar este tipo de estudios. La defección estatal la deja completamente desamparada en este aspecto vital para su supervivencia.

La cuasi ausencia de inversiones en investigación por parte de la empresa privada y la debilidad de la inversión estatal son factores esenciales en el estancamiento tecnológico global y de producción de conocimiento administrativo en particular, que afecta a la zona.

El geógrafo Federico A. Daus ejemplifica con vívidos trazos lo que significa este estancamiento para la Argentina. Resalta:

“La situación actual de absurda inconsciencia en que los argentinos estamos pagando derechos al extranjero por el uso de patentes para comer nuestras papas y nuestras verduras en forma de caldo, así como para beber el jugo de nuestras naranjas, nuestra agua ligeramente azucarada con nuestro azúcar y fumar nuestro tabaco, sólo porque el procedimiento de fabricación o algún insignificante elemento del producto y su nombre tienen patente extranjera...”<sup>17</sup>

#### D. La situación de los sistemas de capacitación

A la irracionalidad que significa la subinversión generalizada en Latinoamérica en materia de investigación se une un déficit similar en cuanto a los sistemas de capacitación. La inversión en educación en general en los países del área, y consecuentemente la capacitación tecnológica en sus diversos niveles, incluyendo la administración, está constituida por magnitudes totalmente desacordes con la real importancia que cabe dar a este orden de inversiones, en cualquier intento de ruptura del subdesarrollo. Mientras los Estados Unidos dedican a la educación 97 dólares por habitante, la mayor parte de los países latinoamericanos gastan sumas ínfimas. Así Bolivia y Haití le dedican un dólar por habitante; Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana, de 2 a 5; Chile, 10; Brasil, 32; Venezuela 39<sup>18</sup>, y el promedio latinoamericano sobrepasa escasamente los 10 dólares por habitante.<sup>19</sup> En 1958/9 la inversión total latinoamericana en educación primaria y secundaria fue de 1.674,48 millones de dólares, la estadounidense de 15.700 millones de dólares, 9 veces mayor.<sup>20</sup> Mientras que en 1964 había en toda América latina 196 universidades con un total de 634.300 estudiantes, Estados Unidos con igual población tenía 5 millones de universitarios.<sup>21</sup>

La limitación extrema de los presupuestos dedicados a educación en la zona es uno de los factores determinantes del dramático cuadro



que ofrece Latinoamérica en este campo. El 49 % de la población mayor de 15 años no asistió a la escuela, permaneciendo en estado de analfabetismo; sólo el 7 % de la población completó la escuela primaria. El promedio de escolaridad (años de estudio) de los latinoamericanos es de 2,2.<sup>22</sup> Las tasas de deserción son elevadísimas. Se estima que de cada 1.000 alumnos inscriptos en la escuela primaria sólo 25 llegan a anotarse en la Universidad; los otros 975 desertan en el camino.<sup>23</sup>

Este panorama de déficit agudos se repite en todos los países, alcanzando incluso a los considerados más avanzados como la Argentina. Mientras en Estados Unidos el gasto en educación en dólares por habitante llega casi en 1971 a los 100 dólares anuales, en Argentina era de aproximadamente 13 dólares anuales por habitante. Se estima como un índice satisfactorio de inversión en educación el 25 % del presupuesto nacional de un país. La Argentina no alcanzó nunca esa tasa. El nivel más cercano se obtuvo en 1944, con un 22,3 %. Las cifras de los últimos seis años se hallan a gran distancia de ese nivel y de la meta necesaria:

Años	% del presupuesto nacional invertido en educación
1966	15,3
1967	13,3
1968	15,2
1969	15,6
1970	14,8
1971	14,7
Presupuestado para 1972	12,4

Fuentes: 1966/70, profesora Cirigliano, Cátedra de Introducción a las Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, clases grabadas, segundo cuatrimestre, 1970. 1971/72: Cifras publicadas por el Acuerdo Nacional de Nucleamientos Docentes, *La Razón*, 28 de enero de 1972.

Como se advierte, la inversión educativa apenas llega a constituir el 60 % del mínimo satisfactorio.<sup>24</sup>

La pobreza de la inversión en educación deja desguarnecidos aspectos fundamentales del sistema de capacitación. En una encuesta efectuada por el CONADE en 1964, que abarcó al 92 % de las escuelas primarias, se verificó que:<sup>25</sup>

- el 43,3 % debían ser reemplazadas;
- el 32,8 % debían ser reparadas.

Es decir, sólo un número inferior a la cuarta parte de las escuelas primarias estaban en buen estado. Al mismo tiempo, de todo el presupuesto del ente encargado de la enseñanza primaria en el país, el Consejo Nacional de Educación, sólo el 2,4 % estaba destinado a gastos que podrían involucrar inversiones en la mejora de la red escolar (gastos de capital). Los magros presupuestos educativos significan también pésimas condiciones de remuneración para el docente. Así lo demuestra la siguiente relación entre el índice de remuneraciones docentes y el índice del costo de vida, entre 1958 y 1965:

Años	Índice de remuneraciones del docente, en porcentaje del índice del costo de vida
1958	100
1959	46,7
1960	40,5
1961	47,2
1962	51,8
1963	49,9
1964	53,4
1965	50,7

Fuente: CONADE: "Educación, recursos humanos y desarrollo económico social." Agosto, 1968, tomo I, cap. VI, pág. 406.

Se da, como se observa, un profundo y creciente deterioro de la remuneración del docente.

Dentro del cuadro general de carencias de recursos que presenta el sistema educativo argentino, resulta particularmente grave la situación de la enseñanza superior. En 1965, el presupuesto total de gastos de todas las universidades nacionales ascendía a 19.396,7 millones de pesos, menos del 62 % de lo que en ese mismo año se había invertido en publicidad comercial (31.000 millones de pesos<sup>26</sup>). En 1971, el presupuesto total de la casa de estudios superiores más importante del país, la Universidad Nacional de Buenos Aires, ascendía sólo a 18.436,4 millones de pesos viejos; ya en 1968, se gastaba en el país en publicidad comercial un monto casi cinco veces mayor, 86.500 millones de pesos viejos. Por otra parte, sólo el 13,7 % del presupuesto de la UBA estaba destinado a inversiones de capital, el 86,3 % se hallaba asignado a gastos de funcionamiento.

Estos importantes déficit son elementos decisivos en las magras cifras de inscripción y rendimiento que registran los tres niveles de la red educacional. Figuran inscriptos en la escuela primaria, el 90 % de los niños de edad de cursarla, en la secundaria sólo el 27 % de los candidatos posibles, y en la universitaria menos del 10 % de los jóvenes que potencialmente podrían seguirla. De los niños que comienzan la escuela primaria, tres quintas partes desertan antes de completar el séptimo grado.<sup>27</sup> De los que inician el secundario más de la mitad no llegan a finalizarlo. En la Universidad, más del 90 % de los matriculados no logran obtener la graduación. En este último caso, la ausencia de recursos tiene una expresión muy concreta. La gran mayoría de los estudiantes universitarios trabajan (el 62,7 % de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires, según el Censo Universitario 1968); frente a ello, las disponibilidades de becas que les permitan prescindir total o parcialmente de sus ocupaciones y dedicar sus horas al estudio intensivo son mínimas. El número de becas es muy reducido. La Universidad de Buenos Aires concedió en 1959, 1.500; en 1965, 968; en 1969, 641, que significaban el 0,8 % del total de alumnos. Por lo demás el monto de las becas era en términos reales irrisorio. Con justicia podía afirmar al respecto la OECD en su estudio sobre la educación en la Argentina que el sistema de becas es "prácticamente inexistente".<sup>28</sup>

La capacitación en administración vive en Latinoamérica las mismas zozobras económicas del sistema educativo. La posibilidad de desempeñar la docencia o la investigación en cualquier rama científica

y en administración en particular, como tarea exclusiva, situación necesaria para que pueda cooperarse en profundidad a su avance, es limitada. Los docentes e investigadores universitarios con dedicación exclusiva son en Latinoamérica el 10 % del total del plantel docente de las casas de estudios superiores del área.<sup>29</sup> En la Argentina, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la institución más importante de capacitación en administración del país, había en 1969, sobre un total de 520 docentes para todas las carreras impartidas en la Facultad, sólo 15 con dedicación exclusiva (el 2,8 %).<sup>30</sup> La estrechez de recursos no sólo afecta las posibilidades de contar con docentes *full time*; elimina en general la perspectiva de contratar el número de docentes necesarios para crear una adecuada relación: número de alumnos por docente.

Así, mientras en las universidades británicas dicha relación es de 8 estudiantes por profesor, en las suecas 12 y en las norteamericanas 13, en la citada Facultad de Ciencias Económicas era en 1968, aun sumando profesores y auxiliares docentes, de 36 alumnos por docente (considerando sólo los profesores, 76)<sup>31</sup>, proporción muy por encima del máximo admisible pedagógicamente. En la misma casa de estudios, la oportunidad de los alumnos de la carrera de administración de obtener becas que les dieran la alternativa de una concentración total en sus estudios, también era mínima. Según el censo 1968, el 86 % de los alumnos de dicha carrera trabajaban; por otro lado, el número de becas concedidas en 1969, sólo alcanzaba a 17 (el 0,5 % del total de alumnos censados).<sup>32</sup> Las dificultades presupuestarias inciden por las diferentes vías mencionadas y muchas otras, en la producción de un bajo rendimiento educativo en los estudios en administración. El mismo se expresa entre otros índices en la elevada deserción y en la extensión de la duración media de la carrera. El plan de estudios de la carrera de administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, fijaba como duración teórica de la carrera el lapso de cinco años; el 75 % de los graduados entre 1963 y 1969 insumieron en recibirse un promedio de 9 años y 11 meses, es decir virtualmente el doble.<sup>33</sup>

El resultado final de las penurias educativas es la existencia de un muy bajo nivel de calificación técnica en grandes mayorías de la mano de obra activa de Latinoamérica, con las consiguientes repercusiones sobre la productividad. Mientras los técnicos y profesionales representan en los países desarrollados cerca del 10 % de la mano de obra ocupada, en Latinoamérica, sólo significan el 3,6 %.<sup>34</sup> En Colombia (1956) en las empresas industriales con más de 30 obreros, sólo el 3 % de los obreros calificados habían cursado estudios primarios.<sup>35</sup> En Argentina (1966), el Consejo Nacional del Desarrollo llegó a la siguiente estimación de los niveles de capacitación de la mano de obra activa:

— del 50 al 85 % de los trabajadores de los sectores primario y secundario del país, no alcanzan a tener una educación primaria completa.

— sólo el 28 % de toda la mano de obra activa del país tiene educación primaria completa.

— sólo el 6 % de esa mano de obra tiene educación secundaria completa.

— sólo el 1,6 % del total de la mano de obra ha completado estudios universitarios.<sup>36</sup>

Las cifras para el conjunto de Latinoamérica, dan idea de la cuantiosa ineficiencia de la red educativa global del área: de toda la población ocupada en 1965 en los países de la zona, el 87 % no superaba la formación primaria, y el 49 % prácticamente carecía de formación.<sup>37</sup>

## E. Los fenómenos de "desviación interna"

Una importante fuente de irracionalidad y estancamiento es la conformada por los fenómenos de "desviación interna" que se dan en diferentes países del área. Los limitados recursos que en definitiva, si se invierten en investigación y capacitación en ciencia y tecnología, y específicamente en administración, se destinan muchas veces a finalidades desajustadas a los reales requerimientos del país en cuestión. El "desviacionismo" asume generalmente dos expresiones fundamentales:

I. La centralización de recursos, en programas de investigación y rubros de capacitación que no son los prioritarios desde la perspectiva del desarrollo, y la postergación de estos últimos. La distribución de la matrícula universitaria latinoamericana ilustra sobre el particular. Según las estimaciones de Darcy Ribeiro, a pesar del carácter agro-exportador de las economías de la zona, solamente del 2 al 8 % de los estudiantes siguen ciencias agrarias, más del 50 % estudian carreras liberales (abogado, contador, etc.), humanidades y magisterio, y del 20 al 30 %, carreras médicas.

Subraya Ribeiro: "...las actividades netamente productivas aún no penetraron en las universidades que siguen siendo agencias de formación del patriciado burocrático que rige al Estado y las empresas que cuidan la salud de los ricos y celan por sus negocios".<sup>38</sup> Un ejemplo característico del desfase entre el sistema de capacitación y los requerimientos del desarrollo, lo da el caso argentino. Del total de diplomas profesionales otorgados por la Universidad de Buenos Aires, entre 1900 y 1969, más del 50 % pertenece a dos carreras: medicina, 31,1 %, y derecho, 20,9 %. Argentina tiene 11,2 abogados por cada 10.000 habitantes, y los abogados significan el 5 % del total de profesionales y técnicos. Naciones de economía desarrolladas con un sector de servicios en consecuencia expandido, como Canadá, Francia e Inglaterra, no tienen en cambio más que 5 a 7 abogados por cada 10.000 habitantes, y los abogados constituyen sólo 1,3 al 2 % del total de profesionales y técnicos.<sup>39</sup> La superabundancia de abogados, convive en las estadísticas respectivas con la escasez de egresados en ciencias agrarias. En el mismo período (1900-1969), sólo el 3,1 % de los diplomas otorgados por la Universidad de Buenos Aires, correspondieron a egresados de la Facultad de Agronomía y Veterinaria, y ese porcentaje está descendiendo. La proporción de ingenieros agrónomos por cada 10.000 habitantes era en 1960, de 1,48.<sup>40</sup> Idénticamente, el porcentaje de profesionales egresados de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, fue en el período analizado también el 3,1 % del total, y el de egresados de ingeniería alcanzó sólo el 10 %. En el período 1965-1969 mientras que se graduaron 2.183 procuradores, lo hicieron sólo 1.024 egresados de todas las carreras de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (química, física, matemática, etc.), 380 licenciados en admi-

nistración, y 737 egresados de la Facultad de Agronomía y Veterinaria<sup>41</sup>, sumando todos juntos un número menor al de los procuradores.

El problema de no otorgar preferencia en la distribución de los limitados recursos existentes, a los sectores prioritarios, afecta también marcadamente a las asignaciones en materia de investigación. Siguiendo con el ejemplo argentino, los programas de investigación referidos a temáticas estratégicas para el desarrollo como la administración, aparecen relegados en la práctica. Por ejemplo, sólo el 2 % de las becas otorgadas por el Consejo de Investigaciones Técnicas y Científicas, se ocupan de la tierra, y mientras las carreras médicas (medicina, odontología y farmacia) significaban el 55 % de las investigaciones en curso en 1968, en la Universidad de Buenos Aires, ingeniería sólo implicaba el 3 %, y administración como ya se mencionó el 0,2 %.

II. Una serie de recursos se destinan a programas de investigación y capacitación basados en temáticas y contenidos peculiares de los países desarrollados. Pareciera actuar tras este desviacionismo, la errónea imagen de que imitar lo desarrollado equivale a un avance. En cuanto hace a la investigación, no es necesariamente útil en sí. Lo será en la medida en que por lo menos venga dirigida por los reales "criterios de importancia" del país. En caso contrario puede cumplir incluso una función negativa, en cuanto crea la ilusión de que hay un esfuerzo concreto en ese frente, "camouflando" el vacío, y ocultando por ende el carácter imperioso de la necesidad de afrontarlo.<sup>42</sup> En la práctica latinoamericana, y especialmente en lo que hace a la administración, éste es un problema de primer orden. Las limitadas investigaciones en curso, tienden a centrarse en la línea de creación de tecnologías que implican un uso intensivo de capital, imitando los patrones tecnológicos de los países desarrollados en lugar de enfatizar el estudio de tecnologías intermedias basadas en el uso intensivo de uno de los recursos más importantes de América latina, su población activa. En cuanto hace a la capacitación, es frecuente que uno de los canales principales empleados, las becas externas, se oriente por criterios "desviacionistas". Como ya hemos descripto con anterioridad, se envía al becado a formarse en contenidos intrasladables o de difícil trasplante. En la conferencia sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América latina (*Castala*), se remarcaron especialmente los perjuicios que derivan de esta política:

"un tema que no se relacione con lo que hacen otros grupos de trabajo en el medio en el que actuara el becario, que no corresponde a lo que el país debe estimular en ese momento de su desarrollo científico, que no tenga posibilidad de disponer de medios adecuados para su continuación, es un tema que contribuye a enajenar la ciencia y a tornarla estéril para el país".<sup>43</sup>

#### F. El éxodo de técnicos y el subaprovechamiento de técnicos

Los países latinoamericanos protagonizan una trágica ironía, que corona los fenómenos de estancamiento e irracionalidad expuestos. Mientras se multiplican las evidencias empíricas que señalan la trascendencia decisiva de la posesión de tecnología, en la actual economía mundial, y se produce una carrera acelerada entre los países desarro-

llados por superarse mutuamente en la producción de científicos y técnicos, en Latinoamérica se dan con gran vigor dos grandes fenómenos de sentido opuesto: una parte significativa del precioso recurso constituido por los científicos y técnicos existentes, se pierde gratuitamente a través del "éxodo" constante; a ello se agrega que un sector de considerable magnitud de los que siguen en los países del área, se hallan subocupados, trabajando en tareas que implican el no aprovechamiento de su formación. Los indicadores disponibles señalan:

#### I. Exodo de técnicos

— En la última década, 1961/1970, aproximadamente 50.000 graduados universitarios latinoamericanos emigraron hacia Estados Unidos. Se estima el costo promedio de formación de un profesional en 20.000 dólares; los países latinoamericanos habrían "donado" pues a Estados Unidos en los últimos 10 años, a través de la "fuga de cerebros", 1.000 millones de dólares.<sup>44</sup>

— El costo total es en realidad para los países latinoamericanos mucho mayor que el costo directo de la formación del profesional que emigra. Ello se debe a los efectos imposibles de evaluar que significa la carencia de ese recurso en el mediano y largo plazo (repercusiones en cuanto a la falta de personal disponible para investigaciones y docencia, necesidad de importar tecnología por no producirla localmente, etc.). Por otra parte, la emigración tiende a presentar un contenido cualitativo definido; emigran con frecuencia profesionales ubicados entre los mejores calificados y con más aptitudes del país. La emigración de los más capaces trae costos inestimables, de gran magnitud; por ejemplo, la pérdida de su influencia formativa sobre generaciones de posibles discípulos.

— El "éxodo" es particularmente grave en profesiones como la de ingeniero tan altamente requerida por los actuales procesos de producción (en muchas de sus ramas especialmente útil en materia de administración). La pérdida anual promedio de ingenieros por "éxodo" se estima en un 8 % de los egresados anuales.<sup>45</sup> En algunos países, el porcentaje es muy superior al promedio del área. Así, entre 1965 y 1968, Chile perdió el 30,3 % de sus graduaciones anuales de ingenieros, y Perú, Uruguay y Venezuela, el 14 %.<sup>46</sup>

— También es aguda la pérdida de científicos. Entre 1965 y 1968, alcanzó en Venezuela al 47,8 % de sus graduaciones anuales.<sup>47</sup>

— El número de médicos latinoamericanos que anualmente emigran hacia Estados Unidos es equivalente a los profesionales que se reciben en tres facultades de ese país. Es decir, los Estados Unidos reciben de hecho en forma anual, gratuitamente, el costo de tres facultades de medicina íntegras. En los 10 últimos años la emigración de médicos se estimaba en 4.200.<sup>48</sup> Entre 1965 y 1968, la República Dominicana perdió anualmente el 16 % de sus graduados en medicina, Nicaragua el 18 %, Haití el 20 %, Jamaica y Centroamérica el 25 %.<sup>49</sup>

#### II. Subaprovechamiento de técnicos

Una muy alta proporción del recurso humano científico y tecnológico disponible en el área, incluyendo las profesiones ligadas con la administración, se halla ocupado en tareas, que no requieren de la aplicación

de su formación, que queda así desperdiciada. La distribución comparada de los técnicos y profesionales en los diferentes sectores de la economía, en la Argentina y en algunos países desarrollados, permite visualizar el problema:

TECNICOS Y PROFESIONALES EN LA POBLACION ACTIVA  
POR SECTOR DE LA ECONOMIA

	Primario	Secundario	Terciario	Total
Argentina (1960) .....	0,4	9,1	90,5	100
Estados Unidos (1960) ..	0,5	23	76,5	100
Canadá (1961) .....	0,9	16,5	82,6	100
Gran Bretaña (1961) ....	0,2	27	72,8	100
Noruega (1960) .....	0,3	16	83,7	100

Fuente: OECDE: *Education, Human Resources, and development in Argentina, 1967.*

Por sus características económicas, los países desarrollados requieren una alta tasa de empleo de profesionales en el sector terciario (administración pública, profesiones liberales, etc.) en continua expansión para atender el aumento constante de las necesidades secundarias. El caso de un país no desarrollado con los rasgos económicos de la Argentina es muy diferente. La muy baja productividad de sus explotaciones agrarias, requeriría una importante tasa de profesionales ocupados en ellas; la necesidad de mejorar la productividad de su industria y expandirla necesitaría que una considerable proporción de los profesionales y técnicos pertinentes trabajaran allí; el sector terciario debería ser el último como fuente de ocupación para este tipo de mano de obra. El cuadro transcripto marca una realidad totalmente distante de lo supponible. La ocupación de profesionales y técnicos en el sector primario agrícola-ganadero, es inferior en la Argentina a algunas economías muy desarrolladas que ya alcanzaron altísimos niveles de productividad en este terreno (Estados Unidos, Canadá). La ocupación del recurso humano tecnológico en el sector secundario industrial es en la Argentina —considerando que la industria debería buscar afanosamente este tipo de recurso para mejorar su rendimiento— bajísima (así como la menor de todos los países comparados). La superocupación en el sector terciario muy superior a la de los países desarrollados, que están en otro estadio muy diferente de necesidades a satisfacer, señala claramente que este sector actúa en la Argentina, y lo mismo sucede en diversas economías latinoamericanas, como un amortiguador de la desocupación de profesionales, absorbiéndolos ante la incapacidad de los otros sectores de la economía de proveerles empleo. El costo de esa absorción es el subaprovechamiento de los empleados en tales condiciones. Según los datos disponibles, un 20 % de los ingenieros del país trabajan en tareas ajenas a su profesión<sup>50</sup>; sólo el 10 % de los técnicos agrónomos trabajan en la producción agraria en forma directa, el 65 % lo hacen en el sector servicios (principalmente en actividades de tipo burocrático); hasta 1967 de los 191 ingenieros navales recibidos en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Tecnológica y en el exterior, solamente 95 se dedicaban a su actividad específica.<sup>51</sup> Similar panorama de subutilización de profesionales puede observarse en otros países latinoamericanos. En 1965, cerca del 15 %

de los profesionales y técnicos del Uruguay eran desocupados parciales, y cerca del 30 % se veían obligados a tener una actividad secundaria conjuntamente con la principal. En el mismo año, la cuarta parte de todos los profesionales y técnicos de Chile eran también desocupados parciales.<sup>52</sup> Subyacen tras ambos problemas, el "éxodo" y el "subaprovechamiento", las deficiencias estructurales de las economías latinoamericanas, como economías subdesarrolladas con importantes niveles de dependencia externa, y una pléyade de políticas erróneas. Entre ellas:

— la actitud de las clases empresarias locales que se muestran incapaces de discernir debidamente las ventajas de la incorporación de técnicos, y que muestran tendencia a subutilizar a los técnicos existentes en las empresas.<sup>53</sup> Por ejemplo en el caso argentino ello se patentiza en la ya citada baja calificación de los niveles dirigentes de las empresas del país.

— la falta de una política vigorosa en este plano por parte de la empresa pública. Así por ejemplo, mientras ya en 1950, los Estados Unidos tenían en sus ferrocarriles 0,45 ingenieros por cada 100 personas ocupadas, y en 1959, la cifra pertinente era en Gran Bretaña de 0,25 por cada 100 personas ocupadas, en Argentina 1963 era de 0,17.<sup>54</sup>

— la pobreza ya descrita, de los montos invertidos en investigación científica y tecnológica y la falta de apoyo a la investigación de los problemas nacionales.

— la limitación de los presupuestos de capacitación, y la situación completamente desventajosa en que se encuentra el docente.

La "exportación" gratuita de cerebros por parte de los países latinoamericanos, continúa creciendo. Según datos de la Fundación Nacional para las Ciencias (E.U.A.), "casi 700 de los mejores científicos e ingenieros de América latina emigraron a los Estados Unidos en 1970".<sup>55</sup> El éxodo y la subutilización de los técnicos y profesionales residentes en los países del área, contribuyen sobremanera a limitar las posibilidades de romper el estancamiento tecnológico. Un precioso recurso humano que podría volcarse en la investigación de la problemática nacional, y en la elaboración de soluciones con vistas a la misma se pierde para ella. Se produce la increíble paradoja, que resalta *Castala* (UNESCO, 1965): "Los países de la región deben requerir expertos de los mismos países a los cuales emigran sus científicos y técnicos, y muchas veces en los mismos campos."<sup>56</sup>

Teniendo en cuenta los cálculos que estiman que para obtener un aumento de un 1 % de la producción industrial de un país, se necesita un aumento de técnicos de todas las categorías —y lógicamente, especialmente de expertos en administración— del 4 %<sup>57</sup>, y que los países latinoamericanos pierden anualmente por éxodo y subaprovechamiento, una cifra mucho mayor se comprenderá la gravedad de esta cuestión para su futuro.

### G. Deficiencias del trabajo científico

A las cuestiones anteriores que afectan a la investigación y capacitación en ciencia y tecnología en general y en administración en particular en Latinoamérica, se suman una serie de problemas que

cobran expresiones particularmente agudas en el caso de la administración. Tales:

I. Una evidencia que expresa la medida en que la administración, se halla alejada en el área de los criterios de importancia que correspondería aplicar, es la ausencia notoria de esfuerzos que cubran una etapa primaria y vital en toda elaboración científica: la recolección de evidencia empírica. Son muy contadas las investigaciones hechas en tal dirección, y por ende es muy limitada la información existente sobre el comportamiento de las organizaciones públicas y privadas latinoamericanas en sus diversas áreas. Ni siquiera se ha ingresado en detalle en la primera faz del relevamiento empírico, la discusión de las cuestiones metodológicas que entraña su implementación en medios con las peculiaridades de los latinoamericanos. La tarea de reflexión científica se mueve así en un notable vacío fáctico, que por cierto la limita en extremo. La falta de evidencia empírica constituye de por sí un "dato empírico" por demás elocuente, respecto al estado de la disciplina en la zona y la actitud negativa reinante hacia un planteo de la misma, ajustado a los requerimientos nacionales.

II. Una característica marcadamente irracional de los escasos proyectos de investigación y capacitación en materia de administración que se emprenden en el área, es su falta total de coordinación. Pese a la pobreza de medios, los países latinoamericanos tienden a darse el lujo de actuar anárquicamente. No existen planificaciones de conjunto, que sobre la base de órdenes de prioridades —fijados por un relevamiento exhaustivo de la realidad de cada país— orienten y programen los proyectos hacia los objetivos más apremiantes. Suelen darse así esfuerzos superpuestos y concentraciones de trabajo en áreas secundarias, que implican un desperdicio de los recursos empleados, afianzando el estancamiento global.<sup>58</sup>

III. Un área adicional de irracionalidad, está dada por la ausencia en la zona, en materia de administración, de una tarea de tipo interdisciplinario. El fenómeno examinado por la administración: la organización, requiere imprescindiblemente por su naturaleza, ser estudiado desde diversos niveles de análisis. La organización es un fenómeno sociológico, cultural, político, económico, psicosocial, etcétera, además de administrativo, y por tanto sólo se obtendrán conclusiones válidas, mediante su examen coordinado desde esas diferentes perspectivas, y la realización de una continua tarea de integración de conclusiones. En lo poco hecho en el área latinoamericana, se ha prescindido en general de la acción interdisciplinaria. De ese modo, los trabajos se han auto-limitado, tanto en cuanto a su posibilidad de obtener conclusiones, como en cuanto a la validez de las producidas.

#### H. Las insuficiencias de la administración

El resultado último de los fenómenos de irracionalidad y estancamiento descriptos —que desde ya no agotan la realidad del problema, sino solamente la ilustran— se refleja en las amplias insuficiencias que presenta la administración en el área, tanto desde el punto de vista teórico, como del punto de vista práctico.

Por un lado, la producción teórica original y referida a las necesidades nacionales es altamente limitada. Si bien no existe ninguna esta-

dística publicada al respecto, puede inferirse con fundamento en base a todas las observaciones efectuadas, que el porcentaje que pueden representar los trabajos científicos sobre administración elaborados y editados en el área, respecto al total mundial, debe ser muy bajo.<sup>59</sup> Y puede estimarse mucho menor aún el número de trabajos que tratan sobre problemas específicos de las realidades nacionales de la zona. Por otro lado, en el plano práctico el vacío de soluciones teóricas, adaptadas a los requerimientos locales, tiende a ser llenado en Latinoamérica mediante la apelación masiva a las distintas formas del empirismo: la rutina heredada, la tradición, la intuición personal, la generalización de experiencias individuales, etcétera. Algunos trabajos permiten apreciar por ejemplo la magnitud del predominio del empirismo en la realidad industrial uruguaya. En una muestra de empresas de más de 200 obreros, la mayoría no contaba con un elemento organizativo básico como el organigrama.<sup>60</sup> En otra muestra extraída del universo de las empresas industriales o paraestatales de Montevideo, con más de 200 obreros, se comprobó que el 67 % de las empresas no llevan, pese a su magnitud, registros extracontables de ninguna índole, que arrojen algunas de las informaciones que en la contabilidad principal aparecen distorsionadas por la inflación.<sup>61</sup>

## NOTAS

<sup>1</sup> Escribe por ejemplo Mario Bucheli respecto al problema industrial en el Uruguay: "Debemos convencernos entonces de que sin investigación tecnológica en la industria, nunca aprovecharemos los recursos disponibles de acuerdo con la escasez relativa de los mismos. Por más que queramos racionalizar desde el punto de vista de la planificación, si el mercado está haciendo equivocar a los empresarios llevándolos a usar más capital del necesario, y a los obreros sacándoles de la actividad para la cual son aptos, parece evidente que la industrialización no podrá funcionar". ("Reformas estructurales", en *Uruguay, balance y perspectivas*. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Derecho, 1964, Cuaderno n° 15, pág. 139.)

<sup>2</sup> Según Oliverio Phillips Michelsen, en *Castala*, UNESCO, 1965, pág. 266.

<sup>3</sup> Los fenómenos que examinamos, relativos a la administración, forman parte de procesos más generales que afectan al conjunto de la elaboración de conocimientos científicos y tecnológicos en América latina. Dada esa realidad, partimos del análisis de este último nivel englobante para arribar a la administración.

<sup>4</sup> Declaraciones del doctor Alberto Taquini a la Revista *Análisis*, 23/29 de diciembre de 1969, n° 458.

<sup>5</sup> *La Opinión*, 23 de octubre de 1971.

<sup>6</sup> Las dos grandes centrales empresarias argentinas demostraron en diversas oportunidades su alarma por el estancamiento de los fondos para investigación. Afirmaba en 1968, el presidente de la Unión Industrial Argentina: "Tengo una seria preocupación porque en la República Argentina no se está desarrollando debidamente la investigación técnica industrial" (Discurso del señor Elbio Coelho, *La Razón*, 14 de mayo de 1968). Por su parte, en febrero de 1971 en un documento público la Confederación General Económica, atacaba el 3 por mil destinado por el Estado a investigación, señalando que "es insuficiente y alejará aún más al país de países desarrollados e incluso de los en vía de desarrollo".

<sup>7</sup> El Ing. Maggiolo desarrolla la siguiente estimación: "El Uruguay con una renta nacional estimada en u\$s 600 por cabeza sobre la base de 2.600.000 habitantes, tendría una renta absoluta de 1.500 millones de u\$s. El 1 % es aproximadamente 15 millones de u\$s por año, es decir unos 300 millones de pesos de 1964. Si tenemos en cuenta que prácticamente toda la actividad de investigación científica salvo excepción se desarrolla en la Universidad y que todo el presupuesto universitario es del orden de los 164 millones de pesos (1964), incluyendo docencia e investigación, se aprecia la ínfima suma que nuestro país dedica a investigación científica, por lo cual no debe extrañar la precaria situación de la ciencia y la tecnología en el país" (Oscar J. Maggiolo, "La investigación científica al servicio de la tecnología industrial". En *Uruguay, Balance y Perspectivas*, op. cit. Cuaderno n° 15, pág. 139).

<sup>8</sup> Fuente: O. E. C. D., 1967.

<sup>9</sup> Datos proporcionados por el doctor Mariano Castex, *Clarín*, 23 de junio de 1971.

<sup>10</sup> Según José Leite Lopes.

<sup>11</sup> Jesús Rodríguez y Rodríguez, mencionado por Antonio García, en "Industrialización y dependencia en la América latina", *El Trimestre Económico*, México, julio-setiembre, 1971, pág. 750.

<sup>12</sup> *Anuario Estadístico 1970*, Universidad de Buenos Aires, pág. 125.

<sup>13</sup> *Business Trend*, Buenos Aires, 4 de mayo de 1970.

<sup>14</sup> Datos de Enrique Oteiza: *La ingeniería y el desarrollo económico en la Argentina*. Buenos Aires, Instituto Di Tella, enero de 1966.

<sup>15</sup> Datos citados por Oscar J. Maggiolo, op. cit., págs. 140-141.

<sup>16</sup> Datos de *La Opinión*, 6 de julio de 1971.

<sup>17</sup> Federico A. Daus: *El desarrollo argentino*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969, pág. 101.

<sup>18</sup> Datos mencionados por Alberto Baltra Cortés: *Problemas del subdesarrollo económico latinoamericano*. Buenos Aires, EUDEBA, 1966, pág. 24.

<sup>19</sup> Según Luis Reissig: *Problemas educativos de América latina*. Buenos Aires, EUDEBA, 1963.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Castala*, op. cit.

<sup>22</sup> Según Revista *Ciencia Nueva*, julio de 1970.

<sup>23</sup> *Castala*, op. cit.

<sup>24</sup> El presupuesto educativo de 1972, es un 23 % mayor en términos absolutos al de 1971, pero dado que la inflación de 1971 se estima por lo menos en un 39 %, el presupuesto es significativamente menor en términos reales.

<sup>25</sup> CONADE: "Educación, recursos humanos y desarrollo económico social." Agosto de 1968, tomo I, cap. VI, pág. 396.

<sup>26</sup> Fuentes: CONADE: "Educación, recursos humanos y desarrollo económico social", tomo I, cap. VI, y *El Economista*, 22 de enero de 1971.

<sup>27</sup> La deserción llega a alcanzar magnitudes extremas en algunos puntos del país. En la Patagonia se estima que de cada 100 niños inscriptos en la escuela primaria, 72 no aprueban el primer grado (*Ciencia Nueva*, julio de 1970).

<sup>28</sup> OECD: Organization for economic cooperation and development. Education, Human resources, and development in Argentina, París, 1967, pág. 127.

<sup>29</sup> *Castala*, op. cit.

<sup>30</sup> *Anuario Estadístico*, 1970. Universidad de Buenos Aires, pág. 234.

<sup>31</sup> Fuentes: datos de los países desarrollados, Augusto Manuel Pérez Lindo: *La educación superior y los recursos humanos para el desarrollo en la Argentina*; UBA, FCE, elaborado en base a *Anuario Estadístico*, 1970, UBA, y Censo de alumnos 1968, UBA.

<sup>32</sup> *Anuario Estadístico*, 1970, op. cit., pág. 128.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 206.

<sup>34</sup> Esteban Lederman: *Los recursos humanos en el desarrollo de América latina*. LFPES, Chile, 1969, pág. 25.

35 Según Luis Reissig. *Op. cit.*

36 CONADE: "Recursos humanos y desarrollo económico-social", julio de 1966. *Temas de divulgación interna*, n° 48, págs. 95-97.

37 Esteban Lederman: *op. cit.*, pág. 57.

38 Darcy Ribeiro: *La Universidad Necesaria*. Buenos Aires, Galerna, 1971, pág. 59.

39 Datos extraídos de CONADE, "Recursos humanos y desarrollo económico-social", *op. cit.*, pág. 86.

40 E. Zaldueño y otros: *Oferta de mano de obra especializada, universitaria y técnica en la República Argentina*. Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1962, pág. 237.

41 Datos consignados por *Anuario Estadístico 1970*, UBA, *op. cit.*

42 En su agudo análisis del problema de la ciencia en Latinoamérica *Ciencia, política y cientificismo*, Oscar Varsavsky llama la atención sobre el descuido sistemático del criterio de importancia que se practica en la zona, y demuestra la falacia de las argumentaciones generalmente utilizadas para defender la investigación por la investigación misma. La contundencia de su argumentación merece una cita detallada y exige de mayores comentarios: "Una proposición significa algo si y sólo si puede ser declarada verdadera o falsa", afirma una escuela filosófica muy en boga entre los científicos norteamericanos. Yo no lo creo: hay otra dimensión del significado que no puede ignorarse: la importancia... Lo que ocurre es que la verdad no es la única dimensión que cuenta: hay verdades que son triviales, hay verdades que son tontas, hay verdades que sólo interesan a ciertos individuos... Es cierto que un teorema demostrado en cualquier parte del mundo es válido en todas las demás, pero a lo mejor a nadie le importa... La respuesta habitual a eso es: "no se sabe nunca; tal vez dentro de diez años este teorema va a ser la piedra fundamental de una teoría importantísima, y se dan algunos ejemplos históricos (pocos y casi todos dudosos). Si, como posibilidad lógica no se puede descartar, pero ¿cuál es su probabilidad? Porque si es muy cercana a cero no vale la pena molestarse. Además seamos realistas: si un teorema que yo descubro hoy resulta importante dentro de diez años, es seguro que el científico que lo necesite para su teoría lo va a redescubrir por su cuenta, y recién mucho después algún historiador de la ciencia dirá: «ya diez años antes ese teorema había sido demostrado en la Argentina». No interesa... No todas las investigaciones tienen la misma importancia y por lo tanto la misma prioridad; ellas no pueden elegirse al azar. Y la importancia es algo esencialmente local; una teoría sobre el petróleo no tiene el mismo interés en Suiza que en Venezuela. Nosotros no debemos usar los criterios de importancia del hemisferio Norte. Y si usamos nuestros propios criterios de importancia ya habremos comenzado a hacer ciencia argentina" (Oscar Varsavsky: *Ciencia, política y cientificismo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1969, págs. 47/48).

43 Castala, *op. cit.*, pág. 34.

44 Documento preparado para el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Reunión del 1 de febrero de 1972. (*La Opinión*, 2 de febrero de 1972.)

45 Luis Giorgi: "La pérdida de personal científico y de ingenieros en América latina por migración hacia países más adelantados: magnitud, carácter y causas." Documento 2.2.9. *Castala*, *op. cit.*, pág. 189.

46 Documento para el Consejo Interamericano, *op. cit.*

47 *Ibid.*

48 Cámara de Representantes del Uruguay. Comisión Especial. Mencionado en *Ciencia Nueva*, noviembre de 1971.

49 Documento para el Consejo Interamericano, *op. cit.*

50 CONADE: "Recursos humanos y desarrollo económico social", *op. cit.*, pág. 86.

51 Juan José Mirabelli: "La estructura productiva no asimila adecuadamente a los profesionales." *La Opinión*, 11 de enero de 1972.

52 Esteban Lederman: *op. cit.*, pág. 23.

53 Verificando la presencia de este último tipo de actitud en los dirigentes empresarios locales, concluye un Informe de la Organización Internacional del Trabajo, realizado en la Argentina en 1956: "el personal universitario de alto nivel a primera vista en la encuesta no parece escasear, pero también surge de la misma que los empleadores no se han dado cuenta aun de su importancia"... (Informe Josef Deroo: *oit*, 1956.)

Un ejemplo típico de subaprovechamiento, usual en la empresa latinoamericana, es el uso del Contador Público cuya capacitación en administración le permitiría contribuir de diversas formas al mejoramiento de la productividad, en tareas casi exclusivamente ligadas al encuadre de la situación impositiva de la empresa.

54 Enrique Oteiza: *La ingeniería y el desarrollo económico en la Argentina*, *op. cit.*, pág. 47.

55 *La Opinión*, 7 de diciembre de 1971.

56 Castala, *op. cit.*, pág. 30.

57 Estimación mencionada por Alberto Baltra Cortés, *op. cit.*, pág. 23.

58 Castala refiere que este problema se halla generalizado en la investigación científica latinoamericana. Señala que se caracteriza por la "ausencia de coordinación", "ausencia de planificación", y la "poca colaboración entre centros de enseñanza superior, organismos centrales de investigación, servicios de investigación de los ministerios, y las compañías industriales y agrícolas" (*Castala*, *op. cit.* "Aspectos principales del tema: Políticas en materia científica y tecnológica e instrumentos para su materialización").

59 Si existen estadísticas en lo relativo al porcentaje que significan los trabajos científicos en general publicados en castellano, respecto al total universal. Según ellas:

Idioma	% de trabajos científicos publicados en esa lengua
Inglés .....	44
Alemán .....	14
Francés .....	13
Ruso .....	8
Castellano .....	5
Italiano .....	4
Otros .....	12

Fuente: *Gaceta de la Universidad*. Montevideo, Universidad de la República, Marzo-Abril, 1968. Oscar J. Maggiolo: *Política de desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, pág. 7.

Como se advierte, es muy limitado el aporte del área de habla castellana, respecto al total universal. Dada la pobreza de la producción autóctona en administración, cabe suponer que su porcentaje se halla aún muy por debajo del promedio total del área.

60 Instituto de Administración. Universidad de la República (Uruguay): "Investigación sobre composición de los niveles dirigentes en las grandes empresas industriales de Montevideo". Trabajo de Gladys Porteiro, Montevideo, 1965, pág. 20.

61 Alfredo Braun: "Efectos financieros de la inflación en empresas industriales. Montevideo, Instituto de Administración, Universidad de la República, 1966, pág. 34.

### 3 EL PROCESO GLOBAL

Como advertimos inicialmente, en el primer momento de la indagación separamos, con finalidades estrictamente metodológicas, los fenómenos de dependencia por un lado, y los de irracionalidad y estancamiento por el otro, apuntando a enumerar y descubrir algunos rasgos claves de la situación.

Desde ya en la realidad estudiada, estos fenómenos no se presentan escindidos, o como compartimientos estancos; por el contrario, se interconectan fluidamente, respaldándose los unos en los otros, y conformando un único proceso, en el que la administración aparece no cumpliendo siquiera en forma mínima el papel que le correspondería jugar en relación con la actual problemática latinoamericana.

La adopción del modelo "sistema cerrado" de la organización legítima —aparentemente— desde el punto de vista científico, la introducción sin reservas de elaboraciones tecnológicas de los medios desarrollados. Pasan así, a "importarse" libremente diversos tipos de productos. Por un lado, se traen tecnologías de éxito en su país de origen, al margen de la función macroeconómica que puede caberles al insertarse en sistemas económicos muy diferentes. Por otro, se importa una densa bibliografía que fundamenta el uso de esas y otras tecnologías para los países desarrollados, y que es considerada válida para el área latinoamericana sin mayores fundamentaciones. La doble importación de técnicas y teorías, favorecida por el conjunto de actitudes sociológicas insitas en la dependencia, se posesiona de los cursos de capacitación a los más variados niveles, exhibiendo a esa administración como la única existente, y "civilizando" en ella a los educandos locales. La influencia de la administración "desarrollada" genera también una producción bibliográfica autóctona que la imita y propagandiza sin el menor atisbo crítico. Los fenómenos de dependencia se van reforzando unos a otros. La bibliografía importada recomienda las tecnologías importadas; los cursos dictados sobre la base de ambas forman en esa única dirección y orientan hacia la continuación de la corriente impor-



tadora. A todo ello se suma el predominio de las firmas consultoras extranjeras en el medio profesional.

El efecto de prestigio que significa participar en algún aspecto del halo de infalibilidad y superioridad que rodea a las importaciones, empuja a convertirse en difusores de las mismas a diferentes sectores. En su conjunto se produce un enorme efecto de "alineación" colectiva.

Se pierde la noción de realidad en diversos aspectos. En primer término, se dejan de lado, o se relegan, los problemas nacionales; pareciera un modo de investigación o docencia inferior y poco "brillante" científicamente, el ocuparse de ellos. En segundo lugar se concentra la mayor parte de los recursos humanos disponibles en la comprensión y difusión de las soluciones elaboradas para marcos nacionales ubicados a miles de kilómetros de distancia, de características estructurales completamente disímiles, asumiendo de hecho sus problemas como si fueran propios. En tercer término, la enajenación colectiva que se vive, culmina en la creencia de que esas soluciones son las únicas existentes, y van a resolver los problemas locales que ni siquiera se relevaron de modo adecuado.

La dependencia impulsa vigorosamente los fenómenos de irracionalidad y estancamiento. Su resultado concreto es doble. Por una parte, el limitado activo humano existente se halla volcado en un área marginal a la realidad del país, dejando un vacío insustituible en materia nacional. Por otra, los muy escasos recursos financieros se emplean en parte importante en financiar el costo de la "importación de dependencia", por cierto bastante oneroso dado el precio de la producción tecnológica en el mercado mundial. De ese modo se restan a los ya muy magros presupuestos locales de investigación científica y tecnológica.

A su vez, los fenómenos de irracionalidad y estancamiento refuerzan el crecimiento constante de la dependencia. La sistemática subinversión de recursos en materia de investigación y capacitación en administración propia de las políticas públicas de los países del área, y la ausencia cuasi-total de inversiones en estos rubros por parte de la empresa privada, dejan un mínimo espacio para la producción local de conocimientos y su adecuada difusión. Agravan la situación los criterios de importancia empleados para el encausamiento de la escasa inversión efectuada, en gran parte contagiados por las actitudes de dependencia, y en otra proporción, también considerable, desfasados de las necesidades prioritarias. Estas condiciones promueven un enorme despilfarro del recurso humano disponible. Porcentajes importantes de investigadores y docentes efectivos o potenciales optan por la emigración o por el trabajo en tareas ajenas a su formación. Se produce un doble efecto, fortalecedor de la dependencia. La existencia de un pronunciado vacío de producción de tecnología sirve de plataforma a la promoción de las importaciones, al mismo tiempo que el conjunto de condiciones creadas excluye virtualmente de la estructura económica, la posibilidad de contar con recursos mínimos para esfuerzos dirigidos a la crítica en profundidad de los aspectos negativos e inadecuados científica, técnica y socialmente, de las importaciones. Irracionalidad y estancamiento aportan así a la reproducción incesante de la dependencia, que va a volver a realimentarlos.

Los resultados finales del proceso son altamente gravosos para los países del área. Así por ejemplo, como señalamos, en el plano de la

investigación no se ha cumplido aún en ellos la etapa primaria de una investigación científica con orientación nacional: el relevamiento detallado de cuáles son los problemas específicos principales que se plantean en materia de administración a las empresas de sus medios. En el plano práctico, mientras se vive la ilusión del "desarrollo por imitación", que se origina en la dependencia, las empresas nacionales, especialmente como vimos, la pequeña y la mediana empresa, nervios de los sectores nacionales de diversas economías latinoamericanas, quedan libradas al único recurso que les es accesible: el empirismo, colocándose así automáticamente en inferioridad competitiva, tanto hacia adentro del país, como hacia el exterior.

El proceso de dependencia, irracionalidad y estancamiento en que se debate la administración en Latinoamérica, favorece en definitiva de diversas formas el avance de procesos desnacionalizadores en las economías latinoamericanas. Dado el papel estratégico de la administración en el cuadro del conocimiento tecnológico necesario para el desarrollo, la superación de su estado actual habrá de ser una de las primeras trabas a salvar por cualquier proyecto serio encaminado a la ruptura del subdesarrollo y la dependencia globales.

Las dos secciones siguientes de este trabajo van dirigidas a ofrecer elementos concretos en relación con el diagnóstico efectuado. En la primera, encaramos la puntualización de la inadecuación de las "importaciones" de países desarrollados a la realidad latinoamericana, en una rama concreta de la administración: el área de personal. En la siguiente tratamos de ilustrar acerca de la naturaleza de los problemas peculiares de la administración en la zona. Para eso estudiamos en detalle la situación de la empresa industrial en el Uruguay, procurando llegar a una nómina comprensiva de algunos de sus principales problemas de administración.

II UN CASO DE ILEGITIMIDAD DE  
LOS TRASPLANTES: EL AREA DE PERSONAL

En el conocido texto de George Strauss y Leonard R. Sayles *Personal*, se destaca respecto de "los problemas humanos inherentes a las organizaciones" que allí se tratan: "Sólo cuando situamos estos problemas en el más amplio contexto de la vida norteamericana es cuando se nos hace evidente toda su importancia".<sup>1</sup>

Los autores advierten que el verdadero valor de cada uno de los problemas que enfocan sólo se podrá apreciar vinculándolos con el marco global de la sociedad donde se dan.

En el también difundido texto de Gardner y Moore, *Relaciones humanas en la empresa*, puede leerse: "Antes de iniciar el estudio de la conducta humana en el ambiente del trabajo conviene describir algunas actitudes y maneras de comportarse que el trabajador lleva consigo al lugar de trabajo y que ha adquirido en la sociedad de la que forma parte."<sup>2</sup>

Efectivamente, Gardner y Moore anteponen a sus análisis de los problemas de personal en los Estados Unidos, el estudio de "las opiniones básicas americanas", que dicen "colorean nuestras nociones acerca de cómo debemos actuar en nuestras relaciones recíprocas y qué podemos esperar en la vida".<sup>3</sup>

En los dos casos, los autores destacan como punto de partida la relación esencial que existe entre las cuestiones de personal y las características del medio, y efectivamente estudian en sus obras la temática de personal en la sociedad norteamericana, estableciendo constantes relaciones entre sus rasgos y el contexto.

Frente a obras inspiradas en esta estrecha relación contexto-temática de personal, ¿cabe recomendar su aplicación en medios completamente diferentes al de la sociedad sobre la base de la que se concibieron? ¿No se corren en un traslado de este tipo todo orden de riesgos científicos y técnicos?

Sin embargo, a pesar de esos riesgos, las obras de Strauss y Sayles, Gardner y Moore, y muchas otras del mismo cuño son masivamente utilizadas en el marco latinoamericano.

La cuestión de la validez de estas "importaciones" generalmente ni siquiera se plantea. La traslación se efectúa haciendo caso omiso de las diferencias contextuales. En lo que sigue trataremos de demostrar la ilegitimidad de estos trasplantes. Para ello hemos seleccionado

dos temáticas claves para la administración de personal: mercado de trabajo y motivaciones. Procuraremos ilustrar mediante su estudio (capítulos 4, 5 y 6), cómo las singularidades de estas áreas en cada tipo de países, determinan que las recomendaciones elaboradas en función de la realidad de los países desarrollados carezcan de vigencia en los países latinoamericanos.<sup>4</sup>

## NOTAS

<sup>1</sup> George Strauss y Leonard R. Sayles: *Personal. Los problemas humanos de la dirección*. México, Herrero, 1961, pág. 837.

<sup>2</sup> Burleigh B. Gardner y David G. Moore: *Relaciones humanas en la empresa*. Madrid, Rialp, 1959, pág. 65.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 66.

<sup>4</sup> Corresponde explicitar algunas de las limitaciones del análisis. En primer término, los dos temas citados se tratan sólo al nivel necesario para recoger ciertos datos útiles para lo que se intenta verificar. Escapa a los objetivos fijados el plantearlos en toda su complejidad, o agotar su examen. En segundo término debe señalarse que existirían muchas otras temáticas que deberían tratarse para llegar a un cuadro completo de las diferencias entre países desarrollados y latinoamericanos, incidentes en materia de personal y de su influencia sobre la validez de los trasplantes. Tales, entre otros: la realidad sindical, el comportamiento estatal, etc. Al entender que con los dos planos seleccionados se lograra confirmar lo que se busca demostrar, se ha autorrestringido el análisis a ellos. En tercer término, la administración de personal de origen desarrollado se estudia desde el punto de vista de la legitimidad o ilegitimidad de su traslado al marco latinoamericano. Dejamos así de lado, exprofeso, la profundización sobre su validez científica y tecnológica intrínseca, y su función en la estructura social, aspectos pasibles de una amplia crítica. Aquí se formulan al respecto solamente algunos señalamientos imprescindibles. Hemos desarrollado un estudio crítico detallado de algunos aspectos fundamentales de la administración moderna de personal, en: *El pensamiento organizativo: del Taylorismo a la moderna teoría de la organización*. Buenos Aires, De Palma, 1971, Parte Tercera.

## **4 UN MERCADO DE TRABAJO DIFERENCIADO**

Las características del mercado de trabajo donde se está operando juegan un papel trascendente en las recomendaciones de toda obra sobre personal. Todos los aspectos claves del tema: reclutamiento, selección, sistemas de remuneraciones, entrenamiento, etcétera, tienen una estrecha vinculación con el mercado de trabajo. La estructuración de las técnicas respectivas ha de adecuarse necesariamente a sus rasgos.

Por cierto, existen diferencias notables entre los mercados de trabajo de los países capitalistas desarrollados, de donde provienen los textos de personal comúnmente utilizados, y los mercados de trabajo de países capitalistas subdesarrollados como los del área latinoamericana. Puntualizaremos en un primer momento de análisis las más relevantes, y en un segundo delimitaremos —en el capítulo siguiente— ciertas consecuencias sobre la administración de personal.

### **A. Diferencias en la composición de la oferta de mano de obra**

Las disimilitudes cubren, entre otros, tres aspectos esenciales:

#### **I. Calificación**

En primer término, son considerables en el campo de la calificación profesional. La estructura económica y social de los países desarrollados les permite dotar de niveles de capacitación técnica a un sector importante de su población; además la capacitación que se otorga en los distintos marcos de enseñanza especialmente el superior, se halla en general estrechamente ligada a las necesidades de la expansión económica. La oferta de mano de obra se presenta así en el mercado de trabajo, con un buen grado de preparación y con un tipo de calificación pertinente a las necesidades de la economía. La situación en los países latinoamericanos tiende a ser inversa. Las

deficiencias estructurales de la economía tienen una de sus más importantes exteriorizaciones en la aguda pobreza del sistema educativo. Los alcances de los niveles de instrucción son estrechos, y elevadas las tasas de deserción escolar. Sólo una limitada parte de la mano de obra alcanza pues una calificación técnica. Por otra parte se advierte una aguda irracionalidad en la distribución de los educandos por ramas técnicas, en relación con las necesidades del desarrollo económico. Intervienen en ello las características rígidas y no modernizadas de la demanda de mano de obra y una serie de irracionalidades estructurales.

La oferta de mano de obra aparece así en el mercado de trabajo carente en su gran mayoría de formación, y en el reducido sector de los que sí disponen de ella se nota una irracionalidad marcada en relación con las necesidades.

Con anterioridad se han señalado algunos indicadores ilustrativos de estas situaciones; las siguientes cifras permitirán completar una visión general del problema:

a) GASTOS DE EDUCACION EN RELACION  
CON LA RENTA NACIONAL  
(Año base: 1958)

PAIS	Porcentaje que significan los gastos en educación en relación con la renta nacional
<b>Países desarrollados:</b>	
Estados Unidos .....	4,53
Holanda .....	4,23
Suecia .....	4,14
Canadá .....	3,72
Gran Bretaña .....	3,67
Noruega .....	3,67
Francia .....	3,50
<b>Países no desarrollados, área latinoamericana:</b>	
Argentina .....	2,5
Chile .....	3,1
México .....	1,7
Perú .....	2,3
Colombia .....	0,9
Venezuela .....	1,5

Fuentes: Los datos de los países desarrollados son de Nueva Política Comercial para el Desarrollo, Informe Prebisch a la Conferencia de las N.U. sobre el Comercio y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1964. Los correspondientes a los países no desarrollados figuran en "Evolución de la situación educativa de América Latina", UNESCO, abril, 1966, y la estimación se ha hecho sobre la base de los gastos del gobierno central en educación.

Como es visible, mientras los países desarrollados dedican a la calificación de su población más de un 3,5 % de su renta nacional, los del área latinoamericana le consagran porcentajes mucho menores a pesar de su manifiesto atraso en este terreno, situación que tendría que impulsarlos a invertir una cifra proporcionalmente mayor.

b) La baja inversión en este rubro se refleja, como una de sus manifestaciones más notorias, en las tasas de analfabetismo. Mientras las de los países desarrollados tienden a bajar del 5 % de la población, véanse las tasas latinoamericanas, en 1960 (se agrega la tasa de analfabetismo en 1965, para un grupo de países respecto a los que se cuenta con información precisa al respecto):

PAIS	EDAD	Porcentaje de analfabetos 1960	1965
Argentina .....	14 y más	8,6	
Bolivia .....	15 y más	61,2	61
Brasil .....	15 y más	39,5	39
Colombia .....	15 y más	37,5	
Costa Rica .....	15 y más	16,0	15
Cuba .....	15 y más	...	
Chile .....	15 y más	16,2	
Ecuador .....	15 y más	...	
El Salvador .....	15 y más	53,7	53
Guatemala .....	15 y más	68,5	68
Haití .....	15 y más	85,5	
Honduras .....	10 y más	53,1	55
México .....	10 y más	37,8	34
Nicaragua .....	15 y más	50,4	50
Panamá .....	15 y más	26,7	26
Perú .....	7 y más	39,8	
República Dominicana .....	15 y más	40,1	
Uruguay .....	15 y más	9,0	
Venezuela .....	15 y más	33,5	

Fuentes: 1960, UNESCO, Conferencia de Ministros de Educación y Planeamiento Económico para América y Caribe, junio de 1966. 1965, Mencionado en Sergio Bagú, *Industrialización, Sociedad y dependencia en América Latina*. ICIS. FLACSO, 1971, pág. 32.

Como se observa, salvo el caso de Argentina y Uruguay, todas las demás tasas son sobradamente superiores al 10 % de la población. El promedio de analfabetismo de toda Latinoamérica se estima en un 50 %. Resulta así 10 veces mayor al promedio de los países desarrollados.<sup>1</sup>

c) A pesar del alto número de universidades que existen en la zona, el número de jóvenes que llegan a seguir estudios universitarios es muy bajo. Como lo informan las cifras que siguen, el porcentaje de estudiantes universitarios, sobre el total de candidatos potenciales, es apenas de un 2 %. El porcentaje europeo es un 50 % mayor que el latinoamericano, y el de Estados Unidos y Canadá lo cuadruplica:

	% de estudiantes en la enseñanza superior
América latina .....	2
Europa .....	3,1
Estados Unidos y Canadá .....	8

Fuente: UNESCO. Datos mencionados por Oscar J. Maggiolo: "Política de desarrollo científico y tecnológico de América latina". *Gaceta de la Universidad*. Publicación oficial de la Universidad de la República. Uruguay, Marzo-Abril, 1968, pág. 14.

d) No sólo es limitado el número de estudiantes universitarios del área; además, los rasgos generales del sistema económico-social generan una altísima tasa de deserción. Como se puede advertir en el cuadro consignado a continuación, el número de egresos en relación con los matriculados es en Latinoamérica menor en más de un 50 % al que se da en los países desarrollados:

PARALELO ENTRE MATRICULADOS Y EGRESADOS  
DE LAS UNIVERSIDADES  
(Año 1960)

País	Matriculados	Egresados	%
<b>Países desarrollados:</b>			
Alemania .....	265.366	41.721	15,7
Canadá .....	114.000	22.991	20,2
Francia .....	214.672	25.010	11,7
Italia .....	191.793	21.717	11,3
<b>Países no desarrollados, área latinoamericana:</b>			
Argentina .....	180.796	9.731	5,4
Uruguay .....	15.320	504	3,3

Fuentes: UNESCO: Statistical Yearbook 1963; y para Uruguay, Oficina técnica de la comisión coordinadora de los Entes de Enseñanza y CIDE, sobre datos del Instituto de Ciencias Sociales y de la Secretaría de la Comisión de Planeamiento de la Universidad.

Como se advierte, es mínima la probabilidad de llegar a una capacitación universitaria completa para la mayor parte de los habitantes latinoamericanos. En primer término sólo una muy limitada proporción de ellos pueden llegar a la universidad. Así, por ejemplo, en una muestra de 1.000 alumnos que ingresaron a la enseñanza primaria uruguaya en 1942, el CIDE comprobó que sólo 28 llegaron a la facultad. Los otros 972 quedaron en el camino.<sup>2</sup> En segundo lugar, como se advierte en la relación matriculados/egresados, las posibilidades de terminar la universidad para los que ingresan en ella es altamente limitada en los países latinoamericanos. El factor necesidad de trabajar —un muy alto porcentaje de los estudiantes universitarios de esos países trabaja, a diferencia de lo que sucede con la mayor parte de los estudiantes de los países desarrollados que se dedican full-time a la carrera— es en la práctica una de las causas principales de la elevadísima deserción.<sup>3</sup>

e) Como ya mencionamos, mientras en los países desarrollados hay congruencia entre el tipo de calificación y las necesidades económicas, en los latinoamericanos las irrationalidades estructurales y el comportamiento de la demanda de mano de obra crean una situación inversa. Tal como puede apreciarse en los siguientes datos, la cantidad de estudiantes universitarios que siguen las carreras "estratégicas" para el desarrollo, es muy inferior (proporcionalmente) en Latinoamérica, a su similar de los países desarrollados:

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE CURSAN INGENIERIA O CIENCIAS APLICADAS POR REGIONES DEL MUNDO SOBRE EL TOTAL DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DE CADA REGION  
1958-1959

Región	Porcentaje
Europa Occidental .....	34
Europa Oriental (incluida la URSS y China) .....	46
Latinoamérica .....	16

Fuente: Seymour Lipset, Aldo Solari: *Élites y desarrollo en América latina*. Buenos Aires, Paidós, 1967, pág. 36.

Algunas cifras respecto de la composición de matrículas universitarias

— Mientras en Francia los estudiantes de Ciencias y Técnicas, excluyendo los de Ciencias Económicas, significan el 34 % del total de estudiantes:<sup>4</sup>

• En Chile, menos del 16 % de los estudiantes cursaban en 1957, Ciencias e Ingeniería.<sup>5</sup>

• En Brasil, el porcentaje de los estudiantes que seguían Ingeniería era del 12 %.<sup>6</sup>

— En Argentina, el CONADE estimaba que en 1969 del total de graduados universitarios correspondía a Ciencias Sociales y Humanidades el 44 %, a Ciencias Médicas el 27,8 % y al grupo de carreras científicas y tecnológicas sólo el 28,2 %.<sup>7</sup>

— En Uruguay:

— Derecho y Medicina tienen el 48 % de los estudiantes (en Estados Unidos el 6 %).<sup>8</sup>

— Química, Ingeniería, Agronomía y Veterinaria sólo tienen el 12 % de los estudiantes.<sup>9</sup>

— Las facultades que producen profesionales esencialmente para actividades terciarias tienen el 89 % de los alumnos, las que los producen para actividades del sector secundario sólo el 7 %, y las que trabajan en dirección al sector primario el 4 %.<sup>10</sup>

El conjunto de indicadores reseñados (porcentaje de la renta nacional dedicado a educación, tasas de analfabetismo, porcentaje de estudiantes universitarios, relación matrícula-egresados y distribución de la matrícula) expresan matices de una situación común. Esquemáticamente, puede afirmarse que existen diferencias de fondo en materia de calificación entre la oferta de mano de obra de los países desarrollados y la de los países latinoamericanos. En el caso de los primeros el sistema educativo lleva la calificación a amplios sectores, y ésta tiende a ser especializada y congruente con las necesidades. En el caso de los segundos las deficiencias del aparato educacional —en conjunto con otros factores— determinan que la calificación sólo alcance a grupos reducidos, y se observan en ella serias discordancias con los requerimientos de un proceso de desarrollo.<sup>11</sup>

## II. Origen

Una segunda diferencia de fondo en la composición de la oferta de mano de obra la establece su origen. Las fuentes principales de crecimiento de la mano de obra disponible para los diversos sectores de la economía están dadas por las migraciones internacionales, el incremento demográfico y las migraciones intersectoriales. En los tres aspectos existen diferencias importantes entre los países desarrollados y los latinoamericanos. Nos interesa por la índole de sus consecuencias atender en este caso exclusivamente a las que surgen del último tipo de proceso. Mientras en los países desarrollados la traslación de mano de obra de un sector a otro de la economía se va produciendo a través de movimientos de expulsión-absorción graduales y con un alto nivel de compensación recíproca, muy otro es el ritmo y la naturaleza del proceso en los países de la zona. En los centros desarrollados la tecnificación del sector primario trae un excedente de mano de obra, que es absorbido por la constante expansión de la industria y posteriormente de los servicios. Estos fenómenos tienden a darse con un importante grado de sincronía. En los países del área latinoamericana, el sector primario presenta una tendencia secular al estancamiento. Promueve entonces continuamente una expulsión demográfica, no por aumento de su productividad, sino por la imposibilidad de subsistir y encontrar ocupación en su ámbito que afecta a buena parte de la población rural. Ese "éxodo forzado" se encarna en oleadas migratorias que buscan trabajo en la ciudad. Allí, la industria afectada por fuertes fenómenos de estancamiento sólo las absorbe en forma muy limitada. Esta migración interna carece desde ya de toda calificación. Sus imposibilidades para vincularse en forma orgánica a la economía urbana, y sus dificultades para adaptarse a la antropología de la ciudad, la constituyen en un amplio sector marginal. Testimonian su magnitud las siguientes cifras:

— Argentina: entre 1936 y 1943 abandonaron sus hogares en el interior del país para vivir en Buenos Aires unas 72.000 personas por año; entre 1943 y 1947 esa cifra ascendió a 117.000 personas por año; entre 1945/49 y 1955 el Gran Buenos Aires (Capital Federal y partidos conurbanos) absorbió el 33 % del crecimiento vegetativo total del interior del país.<sup>12</sup>

— Uruguay: la fuerza de la migración ha sido tal, que el Plan Nacional de Desarrollo describe: "...la emigración del medio rural es enorme... En la población del interior rural, el grupo de 45 a 49 años es sólo un poco más de la mitad del grupo de 10 a 14 años. Es obvio que no hay mortalidad, ni crecimiento de la natalidad en los últimos años, capaz de explicar esta enorme diferencia... Una economía rural estancada y estrangulada que da pocas posibilidades de empleo provoca una fuerte emigración..."<sup>13</sup>

Figura pues en el mercado de trabajo latinoamericano, ocupando un importante porcentaje de la oferta de mano de obra, y dándole características especiales, un amplio grupo de población privado de toda calificación, bruscamente trasladado de los medios rurales a los urbanos, y con todo orden de dificultades para integrarse al nuevo marco.

## III. Composición demográfica

Una tercera diferencia relevante en cuanto a la oferta de mano de obra de los países desarrollados y la de los latinoamericanos es la que viene dada por la composición demográfica de la población. Como es sabido, ambos grupos de países pertenecen, salvo contadas excepciones, a tipos de pirámides de población distintas. Las pirámides envejecidas de los países desarrollados se caracterizan por su reducida dimensión en las edades jóvenes (consecuencia de sus bajas tasas de natalidad), su engrosamiento en las edades medias, y su expansión constante en la cúspide. Las pirámides de los países subdesarrollados presentan en cambio, generalmente, bases amplias por sus altas tasas de natalidad y se estrechan en las edades medias, y especialmente en la cúspide.

Los datos disponibles registran nítidamente estas diferencias. En efecto, según un informe de las Naciones Unidas, en 1963:<sup>14</sup>

- más de un 40 % de la población de Latinoamérica tenía menos de 15 años de edad.
- en Estados Unidos y Canadá, en cambio, los menores de 15 años sólo constituían el 30 % de la población, y la cifra era más baja aún en los países europeos;
- la situación era inversa en cuanto a la proporción de mayores de 65 años; en Europa y Estados Unidos alcanzaban al 10 % de la población total; en Latinoamérica, sólo al 3 %.

Las disimilitudes existentes en la distribución por edades de la población total inciden en la conformación en los países latinoamericanos de pirámides de oferta de mano de obra, diferentes a las que se dan en los países desarrollados. Los pesos relativos de los contingentes de trabajadores de edades jóvenes, medianas y mayores varían en ambos grupos de países. Por ejemplo, describiendo la situación en Estados Unidos refiere Dale Yoder:

"La población de la Nación y su fuerza trabajadora incluyen proporciones siempre crecientes en los grupos de más edad"<sup>15</sup>, situación inversa a la predominante en la mayoría de los países latinoamericanos.

Desde ya, además del factor puramente demográfico influyen en la composición de la oferta de mano de obra por edades, peculiar a ambos tipos de realidades, un complejo conjunto de variables sociales y económicas. Su examen no hace al objetivo perseguido, pero para ilustrar su presencia cabe analizar someramente una de ellas: la edad en que se da la incorporación a la población activa en los diferentes países.

El ya mencionado Informe de las Naciones Unidas incluye al respecto una conclusión definida: "...constituye una constante en los países latinoamericanos (y en los poco desarrollados en general) la participación temprana de hombres y mujeres en actividades laborales ante la necesidad de allegar mayores recursos a los magros ingresos familiares".<sup>16</sup> De este hecho se derivan diversas consecuencias para las características de la oferta de mano de obra, por ejemplo, como señala el Informe: "repercute en el grado de instrucción de la mano de obra, impidiéndole alcanzar niveles más elevados de preparación cultural o de formación técnica".<sup>17</sup>



En los países desarrollados, en cambio, el porcentaje que significa la mano de obra de edades tempranas respecto al total es bajo. Ello puede apreciarse en el siguiente cuadro, que describe la composición por edades de la mano de obra en Estados Unidos en 1965:

COMPOSICION DE LA MANO DE OBRA EN ESTADOS UNIDOS  
1965 (estimativo)

Edades	Número (en millones)	%
<b>TOTALES</b> .....	79,4	100
<b>Varones:</b>		
14-24 años .....	10,9	13
25-44 años .....	22,2	28
45 años y más .....	19,7	24
<b>Mujeres:</b>		
14-24 años .....	5,9	7
25-34 años .....	4,3	6
35 años y más .....	16,3	22

Fuente: *Labor's Economic Review*. Citado por Strauss y Sayles, op. cit., pág. 490.

Como se observa, la mano de obra menor de 24 años representa sólo una quinta parte del total.

Los tres cortes que hemos realizado: oferta de la mano de obra, según su calificación, según su origen y según su distribución por edades, nos han permitido demostrar la existencia de notorias particularidades en el caso de los países latinoamericanos, que obviamente deberían tenerse en cuenta en cualquier estructuración técnica, relativa al área de personal.

## B. Diferencias en las características de la demanda de mano de obra

### I. Distribución de la población activa por sectores de la actividad económica

La primera diferencia de importancia se halla establecida por la estructura misma de la economía. La distribución por sectores de la mano de obra es muy distinta en una economía desarrollada, de la que presentan las economías latinoamericanas.

Así lo atestiguan las siguientes cifras:

Como se advierte, en las economías desarrolladas la demanda de mano de obra para el agro es muy limitada. Prepondera en la demanda de mano de obra el sector "Otros" que engloba fundamentalmente los servicios, y a continuación el sector industrial. La distancia entre ambos y el sector agrícola es de gran magnitud.

En los países subdesarrollados latinoamericanos la situación difiere radicalmente, como se verá a continuación. La demanda de mano de obra para el sector agropecuario es la principal fuente de trabajo de la economía, siguiéndole a distancia el sector servicios y quedando relegado el sector industrial.

VARIOS PAISES DESARROLLADOS. DISTRIBUCION  
DE LA POBLACION ACTIVA POR SECTORES  
DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA. AÑO 1969  
(Porcentajes sobre el total de la población activa)

País	Agricultura, Silvicultura y Pesca	Industria	Otros
Estados Unidos .....	4,6	33,7 *	61,7 *
Alemania Federal .....	9,6	49,1	41,3
Francia .....	15,1	40,6	44,3
Canadá .....	8,2	32,3	59,5
Reino Unido .....	2,9	46,8	50,3

Fuente: Revista de la OEC. *Observer*. N° 50, Febrero, 1971.

\* Estimación.

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION ACTIVA  
SEGUN SECTORES DE LA ECONOMIA  
(en % sobre el total de la población activa)

SECTOR	1950	1960	1965	1969 (estimación)
Agricultura .....	53,4	47,2	44,5	42,2
Bienes y servicios básicos no agrícolas (minería, industria, construcción, servicios básicos: electricidad, gas, agua, servicios sanitarios, transportes y comunicaciones .....	23,5	24,6	24,2	24,8
Servicios (comercio y finanzas, otros servicios, actividades no bien especificadas) .....	23,1	28,2	31,3	33

Fuente: CEPAL. *Estudio económico de América Latina*, 1968, pág. 54.

Puede observarse que mientras en los países desarrollados citados la demanda de mano de obra para el sector agrario no excedía del 15 % de la mano de obra ocupada, en Latinoamérica se estimaba que en 1969 el 42 % de la población seguía encontrando su fuente de ocupación en este sector. Por otra parte, la demanda de mano de obra que surgía del sector industrial latinoamericano era mucho más débil (sumada a minería, construcción y servicios básicos, sólo alcanzaba a la cuarta parte de la fuerza de trabajo) que la generada en las economías desarrolladas.

En cambio, parecería haber mayor cercanía en las magnitudes de la demanda producida en ambos tipos de economías por el sector servicios. Toda semejanza es relativa por cuanto los procesos de formación de esas demandas varían sustancialmente, y ello tiene importantes implicancias sobre su naturaleza. La alta magnitud que adquiere la ocupación de mano de obra del sector servicios de las economías desarrolladas se debe al crecimiento constante de la demanda de sus "productos" que deviene de la continua expansión del agro y la industria. Dicha expansión va ligada a un avance en la tecnificación que deja libres a fracciones de la mano de obra ocupada en esos sectores. A favor de su propia expansión, el sector servicios puede ocuparlas normalmente. El caso latinoamericano, que se analiza con más detalle más adelante, es disímil. El cuadro transcrito refleja sus ras-

gos generales. Desciende la proporción de mano de obra ocupada en el agro. La reducción de la demanda relativa se debe principalmente al estancamiento estructural de la producción agraria. El sector industrial se muestra impotente por su propio estancamiento para crear demanda de trabajo suficiente para ocupar al éxodo rural-urbano. Mientras el descenso del porcentaje de mano de obra activa ocupada en el campo en Latinoamérica fue de 1950 a 1965 de un 8,9 %, el aumento del porcentaje de población empleada en industria, minería, construcción y servicios básicos fue en igual período de sólo 0,7 %.

Surge entonces como estrategia de fondo para mitigar la desocupación una política de ampliación inflada del empleo público, y por tanto del sector servicios por parte de los gobiernos. Así a pesar del estancamiento del agro y la industria, "Servicios" aumentó su proporción de mano de obra ocupada entre 1950 y 1965 en un 8,2 %. Esa demanda "artificial" tiene por cierto rasgos intrínsecos diferentes de la demanda "natural" propia del sector servicios de los países desarrollados. Se singulariza entre otros aspectos por su bajísimo nivel de remuneraciones y de productividad, que ha merecido la denominación de "desocupación disfrazada".

## II. Actitudes empresarias en materia de demanda

Una segunda diferencia de importancia es la que surge de las actitudes empresarias en materia de demanda de mano de obra en uno y otro tipo de economía.

En las economías desarrolladas la actitud empresaria se caracteriza por la búsqueda de nuevas técnicas que conduzcan a un aumento del rendimiento y, por ende, por una continua integración de profesionales a sus marcos. En los países latinoamericanos, por múltiples razones: falta de capacitación de la clase empresaria, política de utilidades a corto plazo, resistencia al cambio, etc., determinan una muy baja demanda de personal técnico. En consecuencia, en las empresas latinoamericanas de corte tradicional la tasa de personal técnico en relación con el plantel general de personal suele ser muy reducida. Así en el terreno industrial, mientras Canadá emplea en su industria un ingeniero cada 100 personas ocupadas, y Francia 1,1 ingeniero cada 100 personas ocupadas<sup>18</sup>, véase la ocupación total de profesionales (ingenieros y otras profesiones) que muestran algunas ramas de la industria argentina, en donde históricamente predominó la clase empresaria local:<sup>19</sup>

	Profesionales por cada 100 obreros
Alimentos y bebidas .....	0,89
Textiles .....	0,86
Confecciones .....	0,61
Cuero .....	0,98

Ello influye sobremanera en la irracionalidad que presentan las matrículas universitarias latinoamericanas. Por ejemplo, sólo un 3,4 % de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires se hallaban inscriptos en 1968 en la Facultad de Agronomía y Veterinaria, y como ya se mencionó, sólo un 4 % de los estudiantes uruguayos siguen ese tipo de estudios, todo ello a pesar de la trascendencia de una cali-

ficación de este tipo para las necesidades de esos países. La demanda de mano de obra está incidiendo fuertemente en esta elección irracional. El siguiente párrafo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico del Uruguay, descriptivo del proceso en ese país, es aplicable a muchas naciones latinoamericanas: "El escaso porcentaje de agrónomos y veterinarios es una de las experiencias en el dominio de la enseñanza, de las profundas fallas de la estructura agropecuaria. Para aumentar la productividad se necesitan entre otras cosas más técnicos, pero no habrá más técnicos mientras no se eliminen las fallas estructurales. De allí que el problema debe mirarse tanto del lado de la oferta como de la demanda que genera el propio sistema económico"<sup>20</sup>

Este componente de mentalidad empresaria forma parte de hecho de las peculiaridades que diferencian a la demanda de mano de obra de los países del área de la de los países desarrollados.<sup>21</sup>

## III. Organización del mercado de trabajo

Corresponde destacar una tercera diferencia entre uno y otro tipo de demanda. Es la que hace a la organización del mercado de trabajo. Reina en este campo en los países no desarrollados latinoamericanos una pronunciada anarquía. Señala Walter Galenson, refiriéndose a Argentina, Brasil y Chile, que los servicios estatales de empleo "son rudimentarios cuanto más", y agrega que "los servicios de colocaciones (bolsas de trabajo) también se encuentran en su infancia en los tres países".<sup>22</sup>

Esta situación es inversa a la que tiende a darse en los países desarrollados. En ellos existen generalmente bien montados servicios nacionales de empleo, y también una nutrida red de bolsas de trabajo. En los países del área latinoamericana es muy poco lo hecho en este aspecto.

Ejemplificándolo explica M. Buchelli respecto del Uruguay: "Hay además una gran desorientación en el aprovechamiento de los recursos humanos disponibles. Por ejemplo: institutos como la Universidad del Trabajo preparan a un obrero calificado para cierta actividad, pero los empresarios ignoran que para esa actividad que requiere una especialización existe tal tipo de trabajador y toman entonces otra persona que carece de la capacitación exigida; a la vez, sucede frecuentemente que trabajadores que saben realizar cierta actividad no consiguen ser ocupados en ella, y van a desempeñar otra para la cual no poseen suficiente aptitud".<sup>23</sup>

Sintetizando: en estos tres rasgos, estructura de la demanda de mano de obra, actitud empresaria y organización del mercado de trabajo, resaltan importantes diferencias entre la demanda de mano de obra de un país desarrollado y la de los países latinoamericanos, que van a gravitar desde ya en toda implantación técnica en la materia.

## C. Diferencias en el nivel de ocupacionalidad

¿Cuáles son las proporciones usuales de la oferta y la demanda de mano de obra en una economía capitalista desarrollada, y cuáles en economías como las latinoamericanas? ¿Cuál es el nivel de ocupacio-

nalidad en el que normalmente se mueven uno y otro tipo de economías?

Existen por cierto diferencias de fondo. No es el objetivo del presente trabajo explorarlas en detalle. Basta para sus fines puntualizar algunos de sus principales contenidos y reseñar someramente ciertos mecanismos que conducen a su formación.

Las economías capitalistas desarrolladas muestran en este plano, entre sus tendencias:

- una baja tasa de crecimiento demográfico de su población;
- un constante proceso de expansión del sector industrial y del sector de servicios, que crean nuevas ocupaciones;
- una tasa de desocupación permanente producto de aspectos estructurales del funcionamiento de esas economías, que asciende a altos niveles en ciertos periodos críticos. Para paliar sus efectos los gobiernos respectivos desarrollan una activa política de ocupacionalidad, que incluye entre otras dimensiones: inversiones públicas, una línea de subsidios permanentes para los sectores desocupados, etc. Por otra parte, utilizan a favor de la regulación de sus tasas de desocupación interna sus relaciones dominantes con los países subdesarrollados, "exportándoles desocupación" de diversas formas.

En cambio, las economías latinoamericanas presentan:

- una alta tasa de expansión de su población, que implica una intensa presión por nuevos trabajos;
- la incidencia de fuertes migraciones rural-urbanas que pugnan por obtener ocupación en la economía urbana;
- procesos de estancamiento agudo en los sectores agrario y manufacturero de sus estructuras económicas, que se muestran impotentes para aumentar su oferta relativa de trabajo;
- no cuentan con posibilidades de descargar hacia afuera sus déficit de ocupacionalidad. Por el contrario, su dependencia respecto de los países desarrollados favorece la "importación de desocupación" y los hace extremadamente vulnerables a las crisis en las economías de esos países.

— en esas condiciones el nivel de ocupacionalidad de las economías latinoamericanas tiende a situarse por debajo del de los países desarrollados, es más inestable, y presenta una serie de rasgos específicos, como la conformación de una masa marginal de mucho mayor amplitud.

Los siguientes análisis permitirán ilustrar acerca de algunos de los mecanismos actuantes en Latinoamérica en materia de ocupacionalidad:

### I. Urbanización e industrialización

A continuación detallamos tres indicadores para un conjunto escogido de países latinoamericanos: a) su índice de urbanización en 1970, es decir, el porcentaje de la población total que vivía en núcleos de 20.000 o más habitantes en esa fecha; b) el porcentaje de la mano de obra activa que trabajaba en el sector industria y servicios básicos, en 1969; c) el mismo porcentaje para 1960:

País	Índice de urbanización en 1970	Porcentaje de la población en industria y servicios básicos en:	
		1960	1969
México .....	61,8	23,3	21,5
Chile .....	70,6	31,0	33,0
Colombia .....	55,9	23,0	24,5
Venezuela .....	72,1	27,2	23,8
Perú .....	49,2	24,8	25,8

Fuente: Sergio Bagú. *Industrialización, sociedad y dependencia en América Latina*. Instituto coordinador de investigaciones sociales. FLACSO. 1971. Cuadros 2 y 8.

La relación entre las tres series de datos permite concluir que:

— los amplios núcleos de población rural llegados a la ciudad, que determinan las altas tasas de urbanización propias de todos estos países, encontraron en industria y servicios básicos, aparentemente fuente de empleo obligada, un mercado de trabajo muy restringido, como lo evidencia la disparidad entre los índices de urbanización y los porcentajes de ocupación en ese sector de la economía;

— el cotejo de los porcentajes de población ocupada en industria y servicios básicos en 1960 y 1969, evidencia la impotencia del sector para expandir considerablemente su demanda de empleo. Los porcentajes de 1960 son incluso en muchos casos mayores a los de 1969.

Por otra parte, los países analizados son junto a Argentina y Uruguay los de mayor industrialización de América latina, por lo que en los demás, la ocupación brindada por industria y servicios básicos es aún menor.

Al fallar la capacidad de absorción del sector industrial quedaron sólo dos vías para la masa de nuevos urbanizados: la absorción al sector terciario por vía de un crecimiento artificial del mismo, o diversos fenómenos de desocupación permanente y transitoria. La subocupación y la desocupación resultantes, sumadas a las existentes en las zonas rurales, determinan los altísimos porcentajes de desocupados y subdesocupados que se registran en la zona. Mientras la tasa de desocupación de los países desarrollados oscila entre un tres y un cinco por ciento de la fuerza de trabajo, la latinoamericana siguió la siguiente evolución:

#### TASA DE DESOCUPACION ESTIMADA PARA LATINOAMERICA \* (en porcentaje sobre la fuerza de trabajo)

1950	5,60 %
1955	6,90 %
1960	9,10 %
1965	11,10 %

\* Las cifras se hallan subestimadas por deficiencias en la compilación de los datos.

Fuente: Esteban Lederman. "Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina". ILPES. Chile, 1969.

La desocupación latinoamericana duplicaba pues en 1965 a la usual en los países desarrollados. La evolución de las tasas respectivas señala que se trata de una desocupación "crónica". Por otra parte, su tendencia es netamente ascendente. De seguir la economía su actual desarrollo, se pronosticaba para 1980 una desocupación del 18,6 %.<sup>24</sup>

En cuanto al subempleo, se evaluaba para 1965 en un 20 a un 30 % de la masa trabajadora de muchos países.<sup>25</sup> Puede estimarse pues que, por lo menos el 40 % de la población activa de Latinoamérica se halla desocupada o subocupada.

## II. Los casos argentino y uruguayo

Exprofeso dejamos fuera del cuadro estadístico consignado los casos de Argentina y Uruguay para estudiarlos por separado.

En Argentina, un paralelo entre las cifras de distribución de mano de obra por sectores, de acuerdo con los dos últimos censos nacionales publicados, permite apreciar que:

(Porcentajes sobre el total de población activa)

	Censo 1947	Censo 1960
Sector primario .....	26,4	19,7
Sector secundario .....	28,6	26,3
Sector terciario .....	41,8	43,7
Actividades no bien especificadas	3,2	10,3
Total .....	100	100

Fuente: Censos Nacionales 1947 y 1960.

Como se observa, la demanda de mano de obra para el sector primario ha disminuido en forma importante entre 1947 y 1960. La disminución no fue causada básicamente por una expansión de la industria, que atrajera a la mano de obra rural. Las cifras indican que la industria, estancada, por el contrario redujo su demanda. Se trató entonces de un proceso de "expulsión económica" de la población rural, por obra de la crisis de la economía agraria. La migración rural fue absorbida por dos grandes vías: el sector terciario principalmente a través de la administración pública, y el sector de actividades no bien especificadas, donde se ubican la infinidad de ocupaciones marginales a la economía que surgen en situaciones de miseria social, tales como vendedores ambulantes, lustrabotas callejeros, etc. La estructura ocupacional tiende pues a parecerse a la de los países desarrollados, pero el parecido es ficticio. En un caso, el de los países desarrollados, la urbanización se dio en el marco de una productivización del sector agrario, y una expansión de la industria. En el de la Argentina se dio en el cuadro de un sector agrario estancado y un sector industrial, también estancado.

En 1969 estos procesos seguían acentuándose. La mano de obra absorbida por el campo había descendido al 15,6 % (en relación al 19,7 % de 1960), la industria no absorbió esa expulsión de mano de obra rural. Por el contrario, Industria y servicios básicos ocupaban en 1969 un porcentaje de la mano de obra (36,9 %) menor que en 1960

(38 %).<sup>26</sup> Los excedentes seguían pues incrementando la ya anormal desmesura del sector servicios. En 1969, en "Otros servicios" trabajaba casi la mitad de la mano de obra activa de la economía (47,5 %), la proporción había ascendido en un 4,6 % respecto a 1960.<sup>27</sup>

Lógicamente el sector Servicios y las actividades no bien especificadas tienen un techo de absorción posible, por lo que en definitiva necesariamente el proceso crea amplios márgenes de desocupación. Así lo reflejan las tasas respectivas. La evolución de la desocupación según las estadísticas oficiales, en el Gran Buenos Aires (Capital Federal y partidos conurbanos), donde residía en 1970 el 35,6 % de la población del país, fue la siguiente:

### TASA DE DESEMPLEO EN EL GRAN BUENOS AIRES (en % sobre la población activa)

Julio, 1964 .....	7,4
Julio, 1965 .....	6,1
Julio, 1966 .....	5,2
Julio, 1967 .....	6,8
Julio, 1968 .....	4,7
Julio, 1969 .....	4,8
Julio, 1970 .....	4,6
Julio, 1971 .....	6,3

Fuentes: 1964/70. Informe económico, Ministerio de Economía y Trabajo. 1971, *La Opinión*, 15/8/1971.

Estimaciones extraoficiales indicaban que en julio 1971, desocupados y subocupados conformaban el 13 % de la población activa del Gran Buenos Aires. Ello significaba la existencia de unas 650.000 personas en esa situación en sólo esa área geográfica.<sup>28</sup> En 1972 la desocupación siguió en neto ascenso, alcanzando la tasa de desocupados en abril el altísimo nivel de 7,4 % (según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos).

La economía uruguaya registra con sus modalidades específicas el mismo tipo de proceso. En efecto, las cifras indican:

### ESTRUCTURA OCUPACIONAL 1955-1963

(Porcentajes sobre el total de la mano de obra ocupada)

	1955	1963
Sector primario .....	26,5	19,6
Sector secundario .....	24,2	27,8
Sector terciario .....	49,3	52,6

Fuente: CIDE, *Estudio económico del Uruguay*, op. cit., pág. 79, y Censo 1963.

Como puede verse, ha habido una disminución notoria en el porcentaje pertinente al sector primario que ha engrosado, junto con los nuevos contingentes de población integrada a la oferta de mano de obra, el sector terciario y el secundario.

Aquí también la estructura agraria expulsó a importantes sectores de población. Dice el Plan Nacional del Desarrollo: "...la disminución

porcentual primero y absoluta después de la mano de obra primaria no ha sido la consecuencia del desarrollo, sino del estancamiento de las estructuras agrarias incapaces de absorberla al mantener un régimen estricto de extensividad y monocultivo... Esencialmente la mano de obra se trasladada no por la liberación producto del desarrollo, sino por la falta de oportunidades derivada del estancamiento y de la extensividad y grandes dominios que lo provocaron y sostienen".<sup>29</sup>

Le cupo al sector público cumplir la función de amortiguador de la tensión social absorbiendo ocupacionalmente una parte de la masa de desplazados. A diferencia de lo que sucede en las economías desarrolladas donde la demanda de mano de obra del sector terciario se da cuando los sectores primario y secundario han llegado a un grado tal de tecnificación y producción que necesitan una expansión del terciario, y ello permite el traslado productivo de la fuerza de trabajo de dichos sectores a éste, en el caso uruguayo, el terciario, especialmente la función pública, tuvo que absorber los resultados del estancamiento de los otros sectores.

En el periodo 1961/63, por ejemplo, se creó en el mercado de trabajo la siguiente oferta de mano de obra:

— desocupados por el sector primario .....	33.000
— desocupados por la crisis que vivió en este período el sector secundario .....	18.000
— incremento de la oferta de trabajo por el crecimiento de la población .....	29.000
<b>Total .....</b>	<b>80.000</b>

Para paliar la enorme desocupación que podría haber sobrevenido frente al estancamiento de los otros sectores, los servicios absorbieron 39.000 personas, lo que dada la innecesariedad de su expansión había de bajar inevitablemente su productividad.

En menor proporción frenaron también —de hecho— la desocupación otras vías, pero todas ellas han demostrado ser obstáculos limitados.

Entre ellas figuraron:

a) El significativo crecimiento de las clases pasivas. Las cifras respectivas indican:

— Dimensión numérica de las clases pasivas

• en 1955 .....	196.700
• en 1961 .....	278.000
• crecimiento .....	81.300

— % de las clases pasivas en relación con la población total del país

• en 1955 .....	8,4 %
• en 1961 .....	11,0 %

— % de las clases pasivas en relación con la población ocupada

• en 1955 .....	23,1 %
• en 1961 .....	30,2 %

Una consecuencia de este crecimiento es el "envejecimiento" rápido de la población activa y por tanto de la productividad potencial del país.

b) También existe un amplio porcentaje de desocupación disfrazada en la zona agropecuaria. Dice al respecto C. Rama: "Según una estimación reciente, sobre un total de 179.000 obreros agropecuarios censados, habría solamente 14.000 con trabajo y salario permanente durante todo el año. La masa entonces de los asalariados campesinos, en su mayor porcentaje en las zonas ganaderas, trabaja solamente en ocasión de la esquila, la yerra, la cosecha, etc., y el resto del año hace "changas" que no totalizan sino una temporada magra de horas de trabajo retribuido".<sup>30</sup>

c) Otra vía que de hecho ha absorbido un margen de desocupación ha sido la inmigración, que implica una pérdida humana sustancial para un país de tan limitada población. Se estima que en 1965 se hallaban fuera del país aproximadamente 100.000 uruguayos.<sup>31</sup> También es significativa la cifra de quienes han vuelto a sus países de origen.

El incremento incesante de las cifras de desocupación indica que todas estas líneas de amortiguamiento de la desocupación fueron en la práctica insuficientes para detenerla.

La evolución del índice de ocupacionalidad en el tiempo fue la siguiente:

Años	Tasa de Desocupación (porcentaje de desocupados en relación al total de la población ocupada)
1957	3,5 (a)
1961	8,7 (b)
1963	12,4 (c)

Fuentes: (a) CIDE, Estudio económico del Uruguay, op. cit., pág. 24; (b) CIDE, Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., pág. A.13; (c) ídem. anterior.

La tasa de desocupación "barrio" con las precarias barreras antidesocupación, se multiplican en un 148 % entre 1957 y 1961, y en un 42,5 % entre 1961 y 1963.<sup>32</sup>

En 1969, todas las tendencias descriptas seguían vigorizándose. La capacidad relativa de absorción de mano de obra del sector agropecuario seguía en descenso (ocupaba el 16,6 % de la mano de obra activa, en lugar del 19,9 % de 1960). La tasa de urbanización se hallaba en ascenso continuo y alcanzaba en 1970 el 78,6 % de la población. Frente a ella, el sector industria y servicios básicos, no sólo no había aumentado su posibilidad relativa de dar trabajo a los excedentes de mano de obra rural, sino que la había disminuido en un 2,2 % (pasó de ocupar el 33,9 % de la población activa en 1960, al 31,7 % en 1969). El porcentaje de población ocupada en Industria y Servicios Básicos en 1969, significaba pues sólo el 40 % de la tasa de urbanización 1970. El sector "otros servicios", en cambio, continuaba su artificial expansión; la mano de obra que absorbía ascendió porcentualmente en un 5,5 % entre 1960 (46,2 %) y 1969 (51,7 %)<sup>33</sup>, con los presumibles efectos en términos de crecimiento de la desocupación disfrazada. De todos modos ese incremento seguía siendo impotente para frenar el avance de la desocupación.

### III. La cuestión de la masa marginal

Las economías latinoamericanas presentan como se ha visto altas tasas de desocupación. Los elevados índices de desocupación de Argentina y Uruguay se repiten con sus niveles específicos en los demás países de la zona.<sup>34</sup> El amplio sector de desocupados puede considerarse conformado por dos subsectores:

— aquellos que tienen posibilidades de llegar a obtener ocupación en el mercado de trabajo.

— aquellos que por las características del proceso económico que genera una demanda de trabajo de determinada dimensión y exigencias de calificación, no tienen virtualmente posibilidad alguna de conseguir una ocupación estable. A este último sector se lo conoce en ciencias sociales como "masa marginal". Algunos rasgos de los marginales aparecen captados en un detallado informe sobre el empleo en Colombia preparado por una Misión de la Organización Internacional del Trabajo. Se refiere allí que de 3 millones de personas que integran la fuerza de trabajo urbana en el país, medio millón buscan trabajo infructuosamente, y otro medio millón típicamente masa marginal aunque "deseen trabajo no lo buscan ya sea porque frustrados han desistido, ya porque desanimados por la certeza de que la posibilidad de encontrar empleo es mínima no lo han intentado siquiera".<sup>35</sup>

La masa marginal expresa la imposibilidad de la economía de dar trabajo a toda la mano de obra potencialmente activa, y en ciertos casos su incapacidad para recalificar a núcleos obreros que pueden haber quedado sin su tarea por la introducción de nuevas tecnologías.

El fenómeno se presenta tanto en las economías capitalistas desarrolladas, como en las subdesarrolladas, pero en éstas, y tal es el caso de Latinoamérica tiene mucho mayor envergadura.

Entre los principales procesos específicos de la realidad latinoamericana que contribuyen en la actualidad a un crecimiento acelerado de la masa marginal se cuentan:

a) La magnitud del crecimiento demográfico de los países de la zona: las tasas latinoamericanas de incremento demográfico son ampliamente superiores a las de los países desarrollados, como puede apreciarse a continuación,

	Tasa de crecimiento anual medio período 1960/1970 %
Algunos países desarrollados:	
Inglaterra .....	0,6
Francia .....	0,9
Alemania Federal .....	1
Estados Unidos .....	1,2
Algunos países latinoamericanos:	
Argentina .....	1,5
Chile .....	1,8
Brasil .....	2,6
México .....	3,2
Promedio de América latina .....	2,7

Fuente: Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1968 (tasas estimadas).

El promedio de Latinoamérica duplica sobradamente al crecimiento demográfico de Estados Unidos, triplica al francés, y cuadruplica al inglés. Se expresa en un aumento constante y acelerado de la magnitud de la mano de obra activa. Entre 1960 y 1969, la fuerza de trabajo de Latinoamérica creció en un 30 %. Por otra parte, la tasa de crecimiento de la mano de obra activa, sigue una tendencia ascendente. Entre 1950 y 1960, era de un 2,6 % anual, de 1960 a 1965, pasó a un 2,7 % anual, y de 1965 al 69, a un 2,8 % anual.<sup>36</sup>

Todo ello implica un "compromiso" cada vez mayor sobre la estructura económica en cuanto a la creación de fuentes de trabajo. La incapacidad de ésta de afrontarlo desemboca en la continua ampliación de la masa marginal.

b) El estancamiento del agro, proceso descrito y de plena vigencia en la realidad latinoamericana actual.

c) Los diferentes efectos producidos en la industria y en diversas áreas de la economía por el avance continuo de las radicaciones de capitales extranjeros "desnacionalizantes". Tal como ha sido señalado en múltiples trabajos sociológicos y económicos recientes, estas inversiones han promovido agudos procesos de concentración empresarial en los países latinoamericanos, que incidieron decisivamente en la desaparición de numerosas pequeñas y medianas empresas nacionales, en muchos casos directamente sustituidas en su posición en el mercado por el capital extranjero. Entre otras consecuencias este proceso hoy en curso vigoroso en América latina produce un descenso brusco de la demanda de mano de obra. Las empresas locales eliminadas funcionaban en la gran mayoría de los casos sobre la base de un uso intensivo de mano de obra.

Las inversiones desnacionalizantes que las sustituyeron implantaron tecnologías basadas en el uso intensivo de capital y la reducción al mínimo de mano de obra. Se produce entonces un efecto de desocupación neto. Por otra parte, la concentración monopólica promovida por estas empresas provoca una creciente redistribución regresiva de los ingresos por diversas vías (el proceso de desocupación, la imposición al mercado de precios monopólicos o administrados, etc.), generando reducciones en la capacidad de compra de los consumidores, con los consiguientes efectos recesivos sobre la demanda, la producción y la ocupación.

Estos tres procesos, crecimiento demográfico y de la fuerza de trabajo, estancamiento agropecuario y avance de los procesos de desnacionalización y concentración llevan a la conformación de una masa marginal de amplitud superior a la de las economías capitalistas desarrolladas, que constituye actualmente en Latinoamérica uno de los aspectos centrales del problema de la ocupacionalidad.<sup>37</sup>

El mercado de trabajo latinoamericano surge pues en los tres campos examinados: oferta de mano de obra, demanda de mano de obra y nivel de ocupacionalidad, como un mercado singularmente diferenciado del propio de los países desarrollados. Ello tiene infinidad de consecuencias en cuanto a posibilidades y limitaciones abiertas en la zona a la política y a las técnicas de personal. En el próximo capítulo se aborda dicha temática.

## NOTAS

<sup>1</sup> Estimación incluida en el Informe Final de la Conferencia sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al desarrollo de América latina. UNESCO, 1965, pág. 180.

<sup>2</sup> En la citada muestra, de 1.000 niños que en 1942 ingresaron en la escuela primaria uruguaya, se verificó que:

- sólo 187 terminaron el ciclo primario;
- de ellos, sólo 58 finalizaron el ciclo secundario;
- de esos 58, nada más que 28 ingresaron a la facultad;
- en 1959, cumplido el tiempo teóricamente necesario para completar todo el ciclo educativo, solamente 7 de los mil originales egresaron de la Universidad.

Fuente: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), "Estudio económico del Uruguay", en Boletín Mensual Banco de la República, Montevideo, n° 247/48, 1963, pág. 54.

<sup>3</sup> La misma razón, sumada a otros factores económico-sociales: déficit nutricional, gastos de vestimenta para asistir a la escuela, gastos de traslado, en útiles y libros, etc., es raíz fundamental de las elevadísimas tasas de deserción que tienden a darse también en los niveles primario y secundario de la enseñanza en toda el área:

— en Argentina, ampliando las cifras ya referidas anteriormente, cabe consignar que:

• según las estimaciones que consigna el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-75, elaborado por el CONADE (Capítulo Educación, Introducción, 1971);

• en los años 1965-66 no finalizaban la escuela primaria el 41,7 % de los que la iniciaban (en 1971 diversas fuentes coincidían en estimar la tasa de deserción en un 60 %);

• la tasa de deserción se elevaba muchísimo en las zonas más desprovistas de recursos económicos. Así, siempre en 1965-66, llegaba en Neuquén al 83 %, en Corrientes al 72 %, en Chaco al 72 %, en Formosa al 69 %, en Misiones al 68 %; en Santiago del Estero se estimaba en 1971 en un 83 %. (*La Opinión*, 23/1/1972);

• a la crecida deserción se sumaba una muy alta tasa de repetición; el 25 % de los niños que cursaban primer grado de la escuela primaria en todo el país lo repetían, y lo mismo sucedía con el 15 % de los que cursaban segundo grado;

• en el nivel secundario de la enseñanza se registraban también altísimas tasas de abandono. El 45 % de los que cursaban la enseñanza media corriente, el 78 % de los que seguían la enseñanza industrial; y el 59 % de los que realizaban estudios medios agropecuarios desertaban antes de completar el ciclo de enseñanza.

— en Uruguay el CIDE calculaba la tasa de deserción en la escuela primaria uruguaya en 1960, en un 64 % (op. cit., pág. 48);

— para el conjunto de Latinoamérica, el Informe preparado por la Misión Rockefeller (1969) estimaba que el porcentaje de deserción era en la escuela primaria del 70 % y en la secundaria del 65 %.

En esas condiciones, los sistemas educativos se convierten en fuente de múltiples consecuencias socialmente regresivas; por ejemplo, en lugar de favorecer la movilidad social producen el efecto contrario. Lo ejemplifica, entre

muchos otros, el caso colombiano. En un informe preparado para la CEPAL relativo a Colombia puede leerse: "...Por lo tanto, en vez de conducir a la movilidad, la educación se convierte en fuerza restrictiva que la impide" (Aaron Lipman: *El empresariado industrial en América latina: Colombia*. Naciones Unidas, CEPAL, 1963, págs. 69/70).

<sup>4</sup> Mencionado por Oscar J. Maggiolo. "La investigación científica al servicio de la tecnología industrial". En *Uruguay, Balance y Perspectivas*. Cuadernos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, n° 15, 1964, Montevideo, pág. 128.

<sup>5</sup> Lipset y Solari: *Elites y Desarrollo en América Latina*, Paidós, 1967, pág. 36.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 37.

<sup>7</sup> Consejo Nacional del Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975. Capítulo Educación, Introducción. 1971. Buenos Aires.

<sup>8</sup> CIDE, op. cit., pág. 52.

<sup>9</sup> Oscar J. Maggiolo, op. cit., pág. 128.

<sup>10</sup> CIDE, op. cit., pág. 52.

<sup>11</sup> Este tipo de realidades es la que presentan descripciones como la siguiente relativa al Uruguay: "Considerando globalmente la mano de obra empleada en el año 1958 por la industria, se aprecia que no existe formación técnica para ciertas ramas de actividad que comprenden casi la mitad de la población empleada por la industria, y que para las restantes la relación es satisfactoria en los rubros de vestimenta y confecciones e industria del mueble, parcialmente deficitaria en mecánica y electricidad y muy insuficiente en las restantes, particularmente para la industria de la construcción" (CIDE, op. cit., pág. 51).

<sup>12</sup> Datos citados por Mario Margulis. *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Paidós, 1967, págs. 54 y 57.

<sup>13</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo. Uruguay, 1965, tomo 1, pág. 18.

<sup>14</sup> Naciones Unidas: *El desarrollo económico de América latina en la post-guerra*. Nueva York, 1963.

<sup>15</sup> Dale Yoder: *Manejo de personal y relaciones industriales*. México, Continental, 1958, pág. 214.

<sup>16</sup> Naciones Unidas, *ibid.*, pág. 84.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Enrique Oteiza: *El ingeniero y el desarrollo económico en la Argentina*. Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1966.

<sup>19</sup> Elaborado en base a datos extraídos de *Los recursos humanos de nivel universitario y técnico en la República Argentina*. Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1962.

<sup>20</sup> CIDE: "Estudio económico del Uruguay", op. cit., Boletín 249-50, pág. 52.

<sup>21</sup> Sobre el mismo aspecto dice el Plan Nacional de Desarrollo del Uruguay, resaltándolo: "el sector empresarial no necesariamente utiliza una proporción adecuada de profesionales graduados por unidad de personal que no posee esta calificación. No sólo es necesario pues que se expanda la producción, sino que al mismo tiempo se requiere que haya un cambio de mentalidad" (CIDE, Plan Nacional de Desarrollo. Op. cit., Tomo I, pág. Dec. 92).

<sup>22</sup> Walter Galenson. *Problemas laborales de los países en desarrollo*. Centro Regional de Ayuda Técnica. México, 1965, pág. 168.

<sup>23</sup> Mario Buchelli. "Obstáculos al desarrollo industrial". Incluido en *Uruguay, Balance y Perspectivas*, Cuaderno N° 14. Facultad de Derecho. Montevideo, 1964, pág. 80.

<sup>24</sup> Esteban Lederman: *Los recursos humanos en el desarrollo de América latina*. ILPES, Chile, 1969.

<sup>25</sup> Esteban Lederman, *op. cit.* Se incluyen bajo el rótulo de subempleo, las actividades marginales, los trabajos de pocas horas, el empleo estacional y las actividades de muy baja productividad.

<sup>26</sup> Mientras la tasa de urbanización llegaba en 1970 al 77,6 %, el porcentaje de mano de obra que trabajaba en 1969 en industria y servicios básicos significaba sólo el 47,5 % de dicha tasa.

<sup>27</sup> Datos mencionados por Sergio Bagú: *Industrialización, sociedad y dependencia en América Latina*. ICIS. FLACSO, 1971, pág. 31.

<sup>28</sup> *La Opinión*, 15 de agosto de 1971.

<sup>29</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo I, Sd. 22.

<sup>30</sup> Carlos M. Rama. *Sociología del Uruguay*. Buenos Aires, EUDEBA, 1965, pág. 73.

<sup>31</sup> CIDE. Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo I, pág. A.15.

<sup>32</sup> El detalle completo de su evolución entre los años 1961 y 1963, es el siguiente:

**OCUPACION Y DESOCUPACION**  
(primeras estimaciones)

SECTORES	AÑOS	
	1961 (miles de personas)	1963 a/ (miles de personas)
I) POBLACION OCUPADA .....	920	908
Sector agropecuario .....	204	171
Sector industrias manufactureras .....	209	196
Sector construcción .....	39	34
Sector servicios b/ .....	467	507
II) Fuerza de trabajo .....	1.007	1.036
III) Población desocupada c/ .....	87	128
IV) Tasa de desocupación (%) .....	8,7	12,4

a/ Cifra de la muestra censal, corregida por omisión identificada en el Censo.

b/ Incluye actividades mal definidas.

c/ Incluye las personas que buscan trabajo por primera vez.

Nota: el sector agropecuario incluye pesca. El de industrias manufactureras incluye industrias extractivas.

Fuente: CIDE. Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo I, pág. A. 13.

<sup>33</sup> Sergio Bagú: *op. cit.*, págs. 31-36.

<sup>34</sup> Según la CEPAL la tasa de desocupación de la República Dominicana era en 1965 del 17,8 %, y las de Santiago de Chile fluctuaron entre 4,3 % y 7,6 % de 1961 a 1966 (Estudio económico de América Latina, 1967). Según la Organización Internacional del Trabajo, en Colombia la desocupación alcanzaba en 1969 en los centros urbanos del 25 al 33 % de la fuerza de trabajo, "proporción similar a los desempleados en los países industrializados durante los peores momentos de la depresión de los años 30, y casi con toda certeza más ele-

vada que la conocida por la misma Colombia en aquella ocasión". En el campo colombiano la situación no es mejor: "cientos de miles de personas trabajan con salarios tan bajos o ganan tan poco con sus propias pero reducidas parcelas que deben considerarse en situación de subempleo" (OIT: *Hacia el pleno empleo*. Ginebra, 1970, pág. 13).

<sup>35</sup> OIT: *Ibid.*

<sup>36</sup> Según "Estudio Económico de América latina". CEPAL. 1968, pág. 153.

<sup>37</sup> Un índice indirecto del crecimiento de la masa marginal latinoamericana lo da el porcentaje ascendente de la fuerza de trabajo total, que significa en los censos ocupacionales, la categoría: "actividades no bien especificadas". Se incluyen allí trabajos en servicios marginales de bajísima productividad, que expresan la impotencia para encontrar trabajo estable. La evolución de la tasa respectiva fue:

Año	% de la fuerza total de trabajo de Latinoamérica en "actividades no bien especificadas"
1950	2,3
1960	3,6
1965	5,2
1969 (estimado)	5,8

Fuente: CEPAL: "Estudio económico de América latina", 1968.



## 5 ACERCA DE LA ILEGITIMIDAD DE LOS "TRASLADOS" MECANICOS

En diversos textos de administración de personal de origen desarrollado, pueden encontrarse referencias al hecho de que las características del mercado de trabajo, definen el carácter de numerosos problemas de administración de personal.

Dale Yoder (*Manejo de personal y relaciones industriales*) asegura, que "es evidente nuestra limitación sobre la comprensión del mercado de trabajo", y que "se necesita mucha más comprensión del mercado de trabajo". Ejemplifica que sólo sobre la base de esos conocimientos se podrán contestar preguntas tan cruciales como: "¿Por qué hay tan palpables y amplias variaciones en las cuotas de salarios en los mercados locales de trabajo? ¿Qué factores influyen la movilidad de la energía humana? ¿Cuáles son las fricciones que impiden que la energía humana alcance mayor movilidad?"<sup>1</sup>

Strauss y Sayles, refiriéndose a la cuestión del reclutamiento de mano de obra, señalan: "Resulta difícil proyectar la necesidad de mano de obra en el futuro, y los acuerdos de la empresa deben tomar en cuenta las realidades del mercado de mano de obra."<sup>2</sup>

Los autores mencionados se hallan efectivamente en lo cierto en este punto. En efecto una de las ratificaciones terminantes de ello lo da la inaplicabilidad de tramos importantes de sus obras y de otras del mismo cuño a los países latinoamericano que, como hemos visto, en coherencia con sus rasgos generales presentan un mercado de trabajo sustancialmente distinto.

Ejemplificaremos en lo que sigue la ilegitimidad de esos trasplantes. Para ello examinaremos, a grandes rasgos, su pertinencia en una serie de problemas concretos extraídos de diferentes áreas de la administración de personal.

Corresponde una acotación previa. Ya señalamos que los textos de administración elaborados en los países desarrollados se circunscriben a un ámbito delimitado: la problemática de la gran empresa. Lo mismo vale para las obras de personal. En consecuencia, marginan los problemas específicos de la pequeña y la mediana empresa y resultan por lo tanto en gran parte inaplicables, como se resaltó, a la pequeña y mediana empresa latinoamericana, unidad económica de mucha importancia en algunas de las economías más avanzadas de la zona. Los

análisis siguientes se refieren, pues, exclusivamente a la validez del traslado de los contenidos de esos textos, a las formas empresarias de mayor magnitud de los países latinoamericanos.

### A. Reclutamiento

¿Las recomendaciones sobre reclutamiento de personal contenidas en los textos de origen desarrollado son trasladables al área? Analizaremos dos casos de suma importancia para la dinámica de la empresa: reclutamiento de personal obrero de línea y reclutamiento de profesionales. Toda política de reclutamiento parte entre otras de una premisa fundamental: la localización de las posibles fuentes de mano de obra. Las técnicas de reclutamiento han de acondicionarse necesariamente a la naturaleza de esas fuentes. En los países desarrollados, las fuentes de mano de obra obrera son, en gran parte, personas ya ocupadas. Yoder describe la situación respectiva en Estados Unidos de este modo: "Muchos de aquéllos que han de contratarse deben movilizarse de los puestos que ocupan. Sólo una pequeña parte de la contratación anual se dirige hacia nuevos elementos ingresantes al ejército de trabajadores. Si bien hay un número variable de esos nuevos ingresan —de 1.500.000 a 2.000.000 más o menos cada año—, también es cierto que los cambios de trabajo significan como una cuarta parte del ejército total de trabajadores, o sea unos 15 millones cada año. Por lo tanto, es primariamente hacia los actuales miembros de la fuerza de trabajo que deben dirigirse los esfuerzos de contratación."<sup>3</sup> En consecuencia, las técnicas empleadas para reclutar se adaptan a este punto de partida. Según una encuesta sobre métodos de contratación de personal de planta en empresas de E. U. A. (en 1955), los principales recursos empleados llevaban a la localización de personal ya ocupado, candidato al nuevo trabajo. Los métodos que ocupaban los dos primeros lugares en la encuesta eran: 1) "amigos de empleados actuales"; 2) "solicitantes que se presentan o escriben a la compañía".<sup>4</sup> En los países latinoamericanos, la estructura del mercado de trabajo determina que el problema varíe en forma fundamental.

La fuente de mano de obra es ahora la amplia reserva de desocupados que generan las insuficiencias de sus economías. El reclutamiento ha de escoger, pues, técnicas inspiradas en ese hecho. Efectivamente, en una encuesta sobre métodos de personal utilizados en una muestra de empresas industriales uruguayas de más de 200 trabajadores, se comprobó que los principales métodos empleados en materia de reclutamiento tenían esa orientación. Se buscaba al personal: "1) por los archivos de la empresa; 2) por recomendaciones; 3) mediante avisos en la prensa".<sup>5</sup> El llamado se dirigía al amplio sector carente de ocupación. Incluso, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, donde se procura que la existencia de la demanda de personal tenga la máxima difusión, aquí la difusión tiene una importancia menor. Como verifican los investigadores en el caso uruguayo: "En el reclutamiento se ve que no hay seguridad de que el llamado llegue a conocimiento de una buena parte por lo menos de los posibles interesados, aunque esto no debe extrañar si se tiene en cuenta el alto índice de desocupación actual, que hace que los aspirantes sean muy numerosos, aunque la publicidad haya sido escasa."<sup>6</sup> Respon-

diendo pues a un medio donde se dan condiciones notoriamente disímiles, las modalidades de las políticas de reclutamiento recomendadas por los textos de países desarrollados para este caso, no son las más eficientes para la zona.

Por otra parte, algunos aspectos fundamentales de las técnicas recomendadas en dichos textos carecen virtualmente de toda aplicabilidad. Así en ellos se enfatiza la utilización como medio de reclutamiento de las bolsas de trabajo o servicios estatales de empleo. Ello responde a que los textos parten de la presencia de un mercado de trabajo organizado donde el Estado y entes paraestatales cumplen una serie de funciones especiales a favor del reclutamiento. Describen por ejemplo Strauss y Sayles: "En las grandes ciudades la gente que está sin empleo pero que busca trabajo probablemente aparezca registrada en la oficina estatal del seguro del desempleo. Las Cámaras de Comercio, los servicios públicos, los departamentos de comercio y fomento, tanto del municipio como del Estado, y las grandes empresas de la región acumulan estadísticas tanto del número como del tipo de trabajadores radicados dentro de las zonas geográficas a las que atienden."<sup>7</sup> En el mismo sentido resaltan Pigors y Myers la utilidad que puede prestar el servicio público de empleados: "... conoce más sobre las fuentes de diversos tipos de obreros, relativamente a la demanda, que lo que puede saber el promedio de los patrones. Se encuentra en situación de ayudarles a reclutar solicitantes para trabajos conforme a sus propias especificaciones. Igualmente mediante este sistema de liquidación de inter-área... puede pulsar un más amplio mercado de mano de obra que lo que ordinariamente puede alcanzar un solo patrón".<sup>8</sup>

Estas instituciones no existen o tienen un alcance mucho menor en los países latinoamericanos, por lo que las consideraciones que les dedican los textos citados y otros similares no tienen valor en relación con dichos países y de igual modo carece de realidad el importante rol asignado a estas instituciones en las estrategias de reclutamiento elaboradas por la bibliografía "importada".

Otro aspecto diferencial es el planteo en el tiempo de la política de reclutamiento. En la medida en que aquellos textos desarrollan su temática en función de una mano de obra ya ocupada, se dedican a montar un sistema de reclutamiento que implique el rastreo sistemático de posibles candidatos, previniendo eventuales necesidades de operarios. Pigors y Myers destacan al respecto: "El gerente de empleos... en los anuncios escritos, mediante contactos personales (formales o no), puede alcanzar a líderes de una variedad de grupos locales tales como escuelas, iglesias, sindicatos, agencias privadas para empleo, clubes, la asociación de presión, etc. Los correspondientes líderes generalmente se encuentran interesados en saber que existe en la comunidad una compañía de prestigio que busca candidatos prospectivos para llenar puestos permanentes."<sup>9</sup> El rastreo preventivo del personal obrero es una recomendación sin asidero en marcos como los mercados de trabajo latinoamericanos, donde los trabajadores sin ocupación tienden a aumentar constantemente.

En lo que se refiere a personal de nivel profesional, las políticas de reclutamiento presentadas en los textos preparados en los centros desarrollados adoptan una recomendación eje: la exploración continua de los ámbitos de estudio en donde se preparan los futuros profe-

sionales para captar allí los mejores candidatos. Dale Yoder describe así el funcionamiento de esta técnica de reclutamiento: "La exploración para tipos especializados de empleados provenientes de escuelas, colegios y universidades es parte importante de muchos actuales programas de personal. Es práctica establecida en muchas industrias y negocios importantes el entrevistar a miembros de la categoría "senior" y alentarlos a considerar el factor empleo después de su graduación. Aquellos estudiantes que han recibido entrenamiento burocrático, los estudiantes de administración comercial, de química, de artes liberales, y de las diversas especialidades de ingeniería, se encuentran entre aquellos para quienes se mantienen regularmente esos programas de exploración."<sup>10</sup> ¿Es aplicable este tipo de estrategia de reclutamiento a los países latinoamericanos? Existe en ellos un problema previo, que no se da en los desarrollados. Como se ha visto, la demanda de trabajo presenta un rasgo cualitativo singular. El sector dirigente de las empresas tradicionales se muestra renuente a la absorción de técnicos y profesionales. Lo revela, como ya lo resaltamos, su misma calificación. Por ejemplo, en la Argentina, del total de gerentes y administradores, sólo el 9,1 % tenía estudios superiores cursados, y sólo el 4,1 % tenía estudios superiores terminados.<sup>11</sup> Uno de los factores principales que condiciona esa actitud de resistencia a incluir en la empresa a un número adecuado de egresados universitarios, parece ser justamente ese mismo bajo nivel de preparación de los actuales dirigentes.<sup>12</sup> Siendo ésa la realidad, existen varios problemas específicos de Latinoamérica que son de solución previa, para que la recomendación comentada tenga algún sentido.

Esos problemas se hallan ligados a la calidad de economías subdesarrolladas dependientes, propio de las economías de la zona. Tal carácter incide incluso en sectores que no presentan ni un bajo nivel de calificación en su grupo dirigente, ni resistencia a la absorción de tecnología. Resulta sintomático que las filiales de las empresas extranjeras radicadas en los países de la zona tampoco practiquen, con el énfasis que le dan los textos citados, la exploración de universidades en busca de candidatos potenciales que sí llevan adelante sus casas matrices. Es que es un factor de fondo diferencial el establecido por el mercado de trabajo de profesionales. Como ya se ha visto en la parte primera, el subdesarrollo dependiente latinoamericano genera en la actualidad una aguda subocupación de profesionales. En esas condiciones, las empresas no tienen necesidad de hacer mayores esfuerzos. Una reserva de profesionales semidesocupados está a su disposición, buscando afanosamente trabajo. Las recomendaciones para la gran empresa del país desarrollado resultan así no trasladables, inclusive a su misma filial que actúa en un marco subdesarrollado.

## B. Selección de personal

Las recomendaciones de los textos de personal "importados" en materia de selección de personal ofrecen dificultades de gran peso en cuanto a su aplicabilidad en el área latinoamericana. Se aconseja en dichos textos el uso en la selección de métodos de psicología aplicada: baterías de tests, pruebas de personalidad, etc., que requieren el empleo de personal especializado o la contratación de los servicios de agen-

cias dedicadas a esa tarea. Salvo casos especiales (selección de dirigentes de primera línea), los mencionados métodos son escasamente empleados en las empresas tradicionales de la zona. En la investigación antes mencionada relativa a la empresa uruguaya, se comprobó que en la muestra encuestada los métodos de selección utilizados eran:

### MÉTODOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL EN UNA MUESTRA DE EMPRESAS URUGUAYAS

Método	Nº de empresas que lo aplican
Entrevista personal .....	12
Verificación de antecedentes .....	11
Examen médico .....	11
Formulario de solicitud .....	10
Entrevista preliminar .....	9
Test .....	6
Prueba de suficiencia .....	3

Fuente: Bonilla, Rovella, Fernández Tuneu, op. cit., pág. 43.

Privaba en la selección la entrevista personal, que llevaba en definitiva al uso de la intuición como método principal de selección. Ese es efectivamente el método que parece generalizado en los países del área. Nuevamente aquí se plantea como una realidad insalvable la existencia de problemas previos propios del tipo de demanda ocupacional que predomina en el mercado de trabajo latinoamericano: la reticencia al uso de tecnología, la política de invertir sólo en aquello que dé utilidades a corto plazo, la confianza ciega en el empirismo y la intuición, etc. La "importación" mecánica de las recomendaciones de la bibliografía de los centros desarrollados obvia esa realidad que las pone entre paréntesis respecto de su aplicabilidad. Además, resulta objetable la implantación directa de los tipos de tests que traen estos textos. El material de medición psicológica que contienen ha sido conformado en relación con el individuo tipo proveniente de determinada estructura social y cierto marco cultural definido; su trasplante sin reservas para la mensura de rasgos psicológicos de individuos de un entorno netamente diferente como el latinoamericano, resulta pues de validez muy dudosa. Los parámetros a emplearse en la medición deberían ser sustancialmente diferentes.

Otro elemento importante es el referente al peso otorgado a la selección en la política de personal. En una gran mayoría de casos, la selección se hace, en los países desarrollados, sobre candidatos de cierta calificación profesional. Allí tiene un valor concreto la búsqueda del hombre de mayores conocimientos y capacitación. En los países latinoamericanos, la poca extensión de la calificación hace que la selección se mueva, en numerosas ocasiones, sobre bases muy estrechas. Todo indica que mientras en el país desarrollado es correcto enfatizar la selección, por cuanto buena parte de los postulantes tienen un nivel educativo previo, en los países del área tiene más sentido poner el acento en la capacitación que el sistema no da, que en la medición de conocimientos a los que la gran mayoría de la fuerza de trabajo activo no tuvo acceso real. Dadas estas realidades de signo diferente, recomendaciones como la siguiente de Strauss y Sayles

resultan inaplicables en países como los latinoamericanos donde el número de obreros especializados es muy bajo: "Pocas son las compañías que contratan «mano de obra»; más bien contratan clases especiales de trabajadores... Las compañías que quieren contratar gran número de obreros especializados para la construcción de dados y troqueles tienen que establecerse en regiones donde los maestros de estos oficios tienen ya instalados sus hogares... Donde con más probabilidades pueden encontrarse diseñadores de carrocerías de automóviles será en Detroit, y los ingenieros en fotografía habrán de buscarse en Rochester, Nueva York."<sup>13</sup>

Un caso singular de intransportabilidad al marco latinoamericano de los contenidos de los textos comentados lo dan sus detalladas recomendaciones en lo referente a los procedimientos a emplear para seleccionar funcionarios públicos. Como vimos, la función pública cumple un rol peculiar en los países del área. Parte de sus cargos juegan de hecho como amortiguadores de la desocupación potencial absorbiendo a fracciones de crecimiento anual de la mano de obra activa, que de otro modo no encontrarían trabajo en la economía. Las normas de selección de origen desarrollado resultan inútiles frente a esta manifestación del subdesarrollo dependiente.

### C. Capacitación

Existen diferencias de fondo entre las problemáticas de capacitación de los países desarrollados, y las de los países latinoamericanos. La cuestión de la capacitación se halla vinculada con dos puntos esenciales: 1) el tipo de necesidades existentes, que depende del nivel de desarrollo de la economía, 2) las calificaciones y las características de la oferta de mano de obra. En ambos aspectos, se presentan variaciones de peso. Las necesidades de capacitación de economías altamente industrializadas y que registran un continuo avance de las formas automatizadas de producción son sustancialmente disímiles a las propias de economías principalmente agrarias, de industrialización incipiente y/o estancada. Por otra parte, varía también profundamente el grado de calificación previa de la mano de obra. En los países capitalistas desarrollados pueden formularse diagnósticos de situación como éste: "...la clase obrera recibe cada vez más una educación más completa. En la generación anterior, el trabajador medio había alcanzado a lo sumo una instrucción primaria; en cambio actualmente la mayoría ha accedido a la escuela superior (high-school)"<sup>14</sup>. En contraste, como ya señalamos, nueve décimas partes de la mano de obra latinoamericana no pasó de una formación primaria, y la mitad directamente no tiene formación alguna. Este panorama tiene estricta vigencia incluso en el grupo de empresas técnicamente más adelantadas. En una encuesta llevada a cabo por el departamento de educación de General Motors Argentina en 1964, se comprobó que sobre 38.000 obreros de 27 grandes empresas del país, sólo el 42 % terminó la escuela primaria, y el 83 % no pasó de ella.<sup>15</sup> Las diferencias señaladas han de tener necesariamente expresión en los programas y métodos de capacitación. Las necesidades, y el grado previo de calificación, son datos básicos para el trazado de cualquier plan de capacitación, para la elección del instrumental didáctico, la conformación del curriculum,

etc. Los textos de origen desarrollado formulan políticas y recomendaciones de capacitación adecuadas a su realidad, siendo por lo tanto no válida su traslación a medios donde las premisas de la capacitación varían radicalmente.

Otro punto diferencial adicional lo marca la disímil composición demográfica de la mano de obra. El hecho de que las fuerzas trabajadoras de los países desarrollados tienen una mayoría de personas en edades medianas y altas<sup>16</sup>, plantea la necesidad de una capacitación adecuada para ese tramo cronológico, tanto en métodos como en elementos. La preponderancia en la mano de obra de los países latinoamericanos de las edades jóvenes requiere otro tipo de programas de capacitación.

Además, en los países del área se presenta como una prelación, un problema generalmente inexistente en los desarrollados: las actitudes frente a la necesidad misma de la capacitación. Para la empresa de los marcos desarrollados, esto es una discusión terminada, el adiestramiento es una norma usual. Pigors y Myers, afirman categóricamente a partir de esa realidad: "ninguna organización puede escoger entre el entrenamiento y el no entrenamiento; la selección estriba, únicamente entre el entrenamiento mal dirigido y el entrenamiento cuidadosamente planeado y sistemático".<sup>17</sup> En cambio, como ya se mencionó, los grupos empresarios muestran en los países latinoamericanos una acentuada resistencia al uso de la capacitación, en la escala necesaria y con los métodos adecuados. La capacitación especializada, en horas de trabajo, pagada por la empresa, es escasamente practicada en estos países. Prepondera como forma de capacitación del grueso del personal: el plantel obrero, el aprendizaje a través de la mera experiencia del trabajo mismo. Informa al respecto un trabajo de investigación relativo a la Argentina: "La fuente de la mayor parte de las calificaciones obreras en la industria, es la capacitación informal en el propio trabajo, característica que la Argentina comparte con otros países de Latinoamérica."<sup>18</sup> Idéntico panorama al argentino encontró la investigación ya citada sobre administración de personal en el Uruguay. Sobre 12 grandes empresas, 9 enseñaban a sus operarios "sobre la marcha", y sólo 3 tenían cursos de capacitación. Frente a estas cifras expresaban fundadamente los investigadores: "Con respecto al adiestramiento, también se continúa con una vieja tendencia que es la de aprender sobre la marcha, al lado del capataz o de un compañero con más experiencia. Es lamentable que no hayan encontrado mayor aplicación los cursos de capacitación..."<sup>19</sup> La actitud de resistencia a la capacitación obrera de las clases empresarias latinoamericanas, parece hallarse ligada a una multiplicidad de factores. Entre ellos sus comentadas pautas antitécnicas de comportamiento sociológico, pero también a hechos muy concretos y materiales ligados al estadio de desarrollo tecnológico y al mercado de trabajo. En los países desarrollados, los requerimientos de la producción en cuanto a precisión y nivel tecnológico, y las limitaciones de la oferta de mano de obra, imponen la capacitación como el método lógico para hacer frente eficientemente a un proceso de producción automatizado y semiautomatizado y aprovechar a fondo al personal cuya incorporación ya demandó un costo de reclutamiento y selección. En países como los latinoamericanos, donde el proceso industrial no necesita obligadamente de tan alto nivel técnico, y donde es abrumador el predominio de la

oferta de trabajo sobre su demanda, el empresario ve la posibilidad de ahorrarse el gasto en capacitación, fueren cuales fuesen los perjuicios macroeconómicos y sociales de su actitud. Estos componentes del subdesarrollo dependiente aparecen pues en la zona, como un problema previo al de la elaboración de políticas y programas de capacitación adecuados a sus especificidades; por otra parte, ambas cuestiones son marginadas debido al contenido de las "importaciones" por las que usualmente se estudia capacitación en Latinoamérica.

#### D. Política de despidos

Los textos de personal provenientes de los marcos desarrollados dedican generalmente extensas consideraciones a la formulación de una política de despidos. La inaplicabilidad de sus elaboraciones toca aquí límites extremos. Las variaciones de fondo que existen entre los niveles de ocupacionalidad de las economías desarrolladas y las latinoamericanas cambian en aspectos decisivos la naturaleza del problema del despido.

Diversos textos de personal, de filiación desarrollada, resaltan como causa principal de los despidos a la inadaptabilidad e ineficiencia del operario, y examinan el despido como una medida esencialmente disciplinaria. Richard Owens afirma categóricamente: "La inadaptación social es la causa más frecuente de los despidos."<sup>20</sup> Pigors y Myers, por su parte, ven al despido como un caso extremo "último recurso" y señalan que "los patrones han reconocido cada vez más ampliamente la naturaleza drástica de los despidos y han sancionado su uso sólo para los ofensores más graves y habituales".<sup>21</sup> Strauss y Salyes explican que "el despido es la penalidad o sanción última y definitiva, y es la que está siendo empleada cada vez con menos frecuencia". Entienden que entre las causas de la "decadencia" del despido se halla el hecho de que "los gastos de adiestrar a un nuevo empleado hacen que la pérdida de un hombre con experiencia resulte muy costosa para la compañía".<sup>22</sup> El despido aparece, pues, en todos estos autores, como una sanción de emergencia, a utilizar como norma disciplinaria, y cuyo uso estaría en pleno retroceso. En función de estas premisas elaboran políticas y recomendaciones al respecto. Al margen de la discutible validez de estas suposiciones para las mismas economías desarrolladas, carecen de toda realidad en el caso latinoamericano. El despido es, en los países de la zona, una medida sumamente frecuente, cuyas raíces son esencialmente económicas. Está directamente ligada al estancamiento de la economía y a su dependencia. Afectadas por diversas consecuencias de esta situación global como: las bajas de la demanda, la continua inestabilidad de aspectos básicos de la economía, las dificultades financieras, etc., numerosas empresas emplean regularmente la política de suspensiones y despidos, como un medio de compensar las fluctuaciones del mercado o la economía. En muchos otros casos, el despido aparece como la resultante del proceso de continua desaparición de empresas nacionales que hoy se da en el área. Todo orden de políticas y recomendaciones basadas en la visión del despido como una medida disciplinaria, no tienen pues sentido alguno en una zona donde es una de las manifestaciones externas más naturales de las deficiencias estructurales de la economía. Véase, para

ejemplificar, la irrelevancia para el marco latinoamericano de prescripciones técnicas como ésta de Pigors y Myers: "¿Cuáles son los elementos esenciales de una buena política de despidos?" La mayor parte de la siguiente lista es igualmente importante para otros tipos de acción disciplinaria (el subrayado es nuestro), y la repetimos para acentuarlo. Debe prepararse una lista clara y conocida de razones para el despido. El supervisor debe tener el derecho inicial a despedir empleados de su departamento pero no de la compañía. Debe proveerse un procedimiento de revisión."<sup>23</sup>

#### E. El marco jurídico

Uno de los aspectos fundamentales del contexto en donde se desarrolla la administración de personal es el marco jurídico. Los mercados de trabajo se presentan tanto en los países desarrollados como en los latinoamericanos, reglados por un cúmulo de normas legislativas. La juridicidad entraña por lo menos un doble contenido: por un lado está señalando la presencia de presiones sociales en un cierto sentido, que se institucionalizan en el mercado de trabajo por vía de la ley; por otro, impone restricciones concretas a las políticas de personal. Las elaboraciones en este tema, tienen que tomar en cuenta pues al marco jurídico tanto en cuanto a los fenómenos sociológicos subyacentes tras él, como en lo que hace a su vigencia, como hecho fáctico. Por ejemplo, Yoder destaca acertadamente la necesidad de investigar en Estados Unidos los efectos de las normas jurídicas principales: "Por ejemplo, ¿cuáles han sido los efectos de la ley Taft-Hartley? ... ¿Ha obstaculizado a las uniones? ¿Ha hecho más difíciles o dificultosas a las uniones? ... La misma clase de preguntas pueden surgir respecto a las críticas de los patrones para la Ley Nacional de Relaciones Industriales. Lo que en todos esos casos se precisa es una más profunda investigación y hechos más precisos para confiar en ellos."<sup>24</sup>

Las diferentes juridicciones vigentes en los mercados de trabajo del área y los de los países capitalistas desarrollados, determinan una nueva invalidez para las "traslaciones". Por ejemplo, algunos textos de procedencia norteamericana subrayan la utilidad de emplear como un instrumento básico de la política de selección el llamado período de prueba. En la legislación respectiva virtualmente no existen limitaciones para la extensión de este período de prueba. Así Strauss y Salyes pueden narrar: "El operario acabado de contratar no se convierte en empleado de planta hasta que ha pasado satisfactoriamente una prueba de un mes, tres meses, o hasta un año."<sup>25</sup> La prescripción presenta serias dificultades de aplicación a nivel jurídico en diversos países de la zona, donde a instancias de las presiones sindicales y de opinión pública, se han desarrollado legislaciones que prohíben el manejo libre de este tipo de pruebas por parte de los patrones.

Este mismo tipo de problema se presenta en las áreas más diversas de la política de personal: sistema de remuneraciones, ascensos, normas de bienestar social, encuadramiento jurídico de los sindicatos, etc. La consecuencia común es la ausencia de sentido para la realidad latinoamericana de construcciones que tienen como una de sus premisas de partida, un marco jurídico marcadamente disímil.

Como vimos, el mercado de trabajo involucra un conjunto de

hechos que constituyen un punto de partida obligado para toda elaboración en materia de personal. La estructuración de políticas y normas se efectúa siempre con referencia a cierto mercado de trabajo. Cuando los mercados de trabajo presentan diferencias sustanciales, las traslaciones han de ser consiguientemente de validez dudosa. Marginando esta realidad, en diversos ámbitos de Latinoamérica se enseña y se estudia administración de personal, trasplantando mecánicamente las elaboraciones preparadas en países desarrollados y con destino a los mismos. Las consecuencias son las que ejemplificamos, con casos extraídos de las áreas de reclutamiento, selección, capacitación y política de despidos y con la cuestión del marco jurídico. Los trasplantes carecen de validez, no responden a los problemas locales. No sólo no les proporcionan soluciones sino que promueven de hecho una alienación pronunciada respecto de la problemática local, que directamente es dejada de lado. Las diferencias son de tal envergadura, que hasta la recomendación más elemental de las obras de origen desarrollado no tiene cabida en la realidad local. En efecto, todas las obras parten obviamente de la necesidad de instituir en toda empresa una gerencia de personal, y recomiendan la selección para ese puesto de especialistas en el tema. Ni siquiera esa norma es trasladable a Latinoamérica. Por lo pronto, no existen en la zona carreras superiores de nivel reconocido que tengan por objetivo la formación de esos especialistas. La falta de carreras y especialistas descansa en una sólida realidad: la estructura del mercado de trabajo, de directores de personal. En una investigación sobre sus características en Chile, Henry A. Landsberger comprobó al respecto<sup>26</sup>:

— cuando mucho había 200 personas trabajando en el campo de la administración de personal, y algunas de ellas lo hacían en forma adicional al cumplimiento de otras funciones, por ejemplo, de administración general;

— se podía prever la existencia de unas 13 vacantes por año; para ellas, las empresas tenían por política nombrar personal de otras especialidades de las mismas organizaciones;

— en esas condiciones, Landsberger llega a la categórica conclusión de que "no sería conveniente pensar exclusivamente y ni siquiera mayormente en la capacitación de especialistas", descartando la factibilidad de una carrera de administración de personal, de nivel superior.

El caso chileno se repite en otras realidades latinoamericanas. No se cuenta con la mínima demanda para montar una carrera especializada. Diversos factores específicos del subdesarrollo dependiente llevan a los empresarios a no demandar especialistas. Entre ellos, la virulencia del enfrentamiento empresario-sindical en los países del área (que se examina más adelante), mucho mayor que la de las áreas desarrolladas, determina que prefieran poner al frente de sus departamentos de personal a personas con formación jurídica (abogados), u hombres duchos, con experiencia, en los enfrentamientos con el personal obrero y las relaciones con los sindicatos.

Incluso, pues, hasta la recomendación más primaria de los textos de origen desarrollado, virtualmente, una norma de mero sentido común, como la analizada, no es trasladable mecánicamente, salteando el mercado de trabajo, desde las realidades del desarrollo hasta las del subdesarrollo latinoamericano.

## NOTAS

<sup>1</sup> Dale Yoder: *Manejo de personal y relaciones industriales*. México, Continental, 1958, pág. 78.

<sup>2</sup> Strauss y Sayles: *Personal*. México, Herrero, 1961, pág. 486.

<sup>3</sup> Dale Yoder: *Op. cit.*, pág. 215.

<sup>4</sup> Fuente: "Personal Policies and Practices Report". Mencionado por Dale Yoder, *op. cit.*, pág. 226.

<sup>5</sup> Fuente: Sonia Bonilla, María A. Rovella, R. Fernández Tuneu: *La moral de trabajo y su relación con las funciones técnicas de personal*. Cuaderno N° 49. Instituto de Administración. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, 1967, pág. 43.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 44.

<sup>7</sup> Strauss y Sayles, *op. cit.*, págs. 487/88.

<sup>8</sup> Paul Pigors. Charles A. Myers: *La administración de personal*. México, Continental, 1960, pág. 279.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Dale Yoder: *Op. cit.*, pág. 221.

<sup>11</sup> CONADE: "Diagnóstico, educación."

<sup>12</sup> Así lo constata un trabajo editado por la Organización Internacional del Trabajo: "Es interesante comprobar que existe una relación positiva entre el nivel educativo de los gerentes y administradores y la proporción de profesionales y técnicos empleados" (Alberto B. Aráoz: *El cambio tecnológico y la preparación de personal medio en la industria argentina*. OIT. CINTERFOR, 1967, pág. 36).

<sup>13</sup> Strauss y Sayles: *Op. cit.*, págs. 490/91.

<sup>14</sup> William H. Knowles: *Principios de Dirección de Personal*. Madrid, Rialp, 1960, pág. 27.

<sup>15</sup> Mencionado por Alberto B. Aráoz, *op. cit.*, pág. 40.

<sup>16</sup> Puntualiza Yoder resaltando este hecho: "Las políticas de contratación deben también estar preparadas para encontrar números crecientes de empleados entre los grupos más viejos de trabajo con miras al futuro" (*op. cit.*, pág. 214).

<sup>17</sup> Pigors y Myers: *Op. cit.*, pág. 305.

<sup>18</sup> Alberto B. Aráoz: *Op. cit.*, pág. 44.

<sup>19</sup> Bonilla, Rovella, Fernández Tuneu: *Op. cit.*, págs. 43/44.

<sup>20</sup> Richard Owens: *Empresas industriales*. Buenos Aires, Selección Contable, 1959, pág. 555.

<sup>21</sup> Pigors y Myers: *Op. cit.*, pág. 368.

<sup>22</sup> Strauss y Sayles: *Op. cit.*, págs. 324/25.

<sup>23</sup> Pigors y Myers: *Op. cit.*, pág. 370.

<sup>24</sup> Dale Yoder: *Op. cit.*, pág. 461.

<sup>25</sup> Strauss y Sayles: *Op. cit.*, pág. 497.

<sup>26</sup> Henry A. Landsberger: *Establecimiento de un programa de enseñanza e investigación en relaciones industriales en Chile*. Interpretación de un sociólogo. Cornell University, 1965.

## 6 MOTIVACIONES PARA TRABAJAR, DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

En administración de personal existe una vigorosa polémica respecto a cuáles son las motivaciones de quienes trabajan en la empresa, y cómo se ordenan en cuanto a su importancia relativa. La cuestión tiene trascendencia decisiva para la fijación de políticas y programas en diversos aspectos del área de personal. Los sistemas de remuneraciones, los métodos de supervisión, las técnicas de capacitación, etc., se basan en suposiciones definidas sobre la estructura de motivaciones de los miembros del personal. La dilucidación del problema requiere necesariamente un punto de partida más amplio, una determinada concepción de la relación hombre-trabajo en la sociedad capitalista. Partiendo de diferentes posiciones al respecto, las grandes corrientes del pensamiento administrativo han llegado a diversas conclusiones sobre el plano motivacional. La "administración científica" o tradicionalismo, destacó al extremo el papel de las motivaciones puramente económicas en el trabajo. Las orientaciones sociológicas de la administración, asignan un rol central a aspectos sociales como la participación, las comunicaciones, el grupo informal, etc.<sup>1</sup> Los textos de administración de personal de origen desarrollado, comúnmente empleados en el marco latinoamericano siguen en líneas generales, en este tema, las hipótesis adoptadas por una de las orientaciones sociológicas: las llamadas relaciones humanas.

Dado el profuso uso de dichos textos en los países latinoamericanos, corresponde preguntarse: ¿tienen sus suposiciones motivacionales validez para el operario de los países de la zona? La adopción de técnicas y sistemas recomendados en esos textos, implica en muchos casos la "importación" de hecho de sus hipótesis motivacionales; ¿es legítima esa importación?

Para obtener una respuesta hemos seleccionado algunas de las ideas sobre motivaciones más frecuentes en dichos textos. En todos los casos la suposición se refiere exclusivamente a cierto nivel ocupacional, de importancia obviamente decisiva para la empresa: los operarios. A continuación procederemos a su revisión crítica atendiendo estrictamente a la validez de su extensión al marco latinoamericano.<sup>2</sup>

### A. La suposición del valor relativo del dinero

Las obras de administración de personal de fuente desarrollada tienden a resaltar que si bien el dinero desempeña un papel considerable, su valor como motivación sería inferior a la de otros factores. Así en Ghiselli y Brown puede leerse: "...es indudable que existen muchos tipos diferentes de factores de motivación que determinan la ejecución de la tarea por el trabajador. Aun cuando los beneficios económicos son importantes para la mayoría de los trabajadores, ello no constituye en forma alguna el factor único... En las páginas siguientes se describirán los resultados de varios estudios de motivaciones de los trabajadores. Podrá verse que existe gran variedad de factores que son más importantes que los beneficios económicos y hasta la misma seguridad económica..."<sup>3</sup> Yoder historia lo que sería a su entender la evolución de la pérdida de valor del salario como motivación: "Los salarios se consideran esenciales para enfrentarse a las necesidades financieras básicas... No obstante esta consideración se enfatiza menos actualmente que cuando había grandes porciones de trabajadores sin empleo, o los demás vivían casi al margen de la subsistencia..." Todo esto pertenecería al pasado. En la actualidad, según Yoder: "solamente en los más bajos niveles de compensación, se describe generalmente la subsistencia como un objetivo mayor de los empleados".<sup>4</sup> Para ambos autores, y esta actitud se halla generalizada en este tipo de literatura, el valor del salario como motivación es limitado.

Esta por cierto no es la vivencia del salario del operario tipo latinoamericano. El salario tiene en la zona un peso motivacional preponderante. Constituye el motivo básico por el que el operario acepta un empleo o trata de cambiarlo por otro. Es tan decisiva su influencia motivacional, que su monto es la causa fundamental de los conflictos de trabajo. El obrero latinoamericano va al paro o a la huelga ante todo por el salario. Así, por ejemplo, es posible verificarlo elaborando los datos sobre conflictos de trabajo (paros y huelgas) en la Capital Federal, Argentina, publicados por fuentes oficiales. Haciendo este tipo de trabajo se llega al siguiente cuadro para el período 1957/1964:

CAUSAS DE CONFLICTOS GREMIALES EN ARGENTINA,  
CAPITAL FEDERAL (período 1957/1964)

Causa	Nº total de conflictos	% sobre el total de conflictos
Mejoras económicas .....	397	53,2
Despidos y suspensiones .....	88	11,7
Reclamo jornales .....	60	8,1
Disciplina y organización .....	34	4,6
Otras causas .....	167	22,4
<b>Total .....</b>	<b>746</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de Informe del Gobierno Argentino sobre Asuntos Laborales. Comisión especial del CIES, OEA. 1965. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los datos permiten constatar que en el área examinada, durante un período de 8 años, la razón central de los conflictos de trabajo estuvo en el monto del salario. Más de la mitad de los conflictos fueron motivados por la búsqueda de "Mejoras económicas". Además la zona estudiada (Capital Federal) no es, por cierto, la de los "más bajos niveles de compensación", sino, por el contrario, de aquellas donde se pagan los sueldos más elevados, por lo que es válido conjeturar que a la inversa de lo que plantean los textos de personal "importados", el salario es la motivación determinante para la mano de obra obrera de Latinoamérica. Ello no obedece a meras diferencias "culturales". Incumbe al subdesarrollo dependiente el muy bajo nivel de salarios para sus sectores obreros que resulta insuficiente para alcanzar las condiciones de vida mínimas. Se juega entonces en el salario la subsistencia vital del operario. Puede suponerse, pues, su peso motivacional.

Las obras de filiación desarrollada entienden que además de ser el salario una motivación no preponderante, su importancia estaría en declinación. En Latinoamérica, la tendencia de desarrollo es la opuesta. El valor motivacional del salario va ascendiendo de continuo. La causa primordial está a la vista: los procesos inflacionarios en curso en la mayor parte de los países, han ido quitando al salario, año tras año, fracciones de su poder adquisitivo. Ello ha obligado a los obreros a redoblar su lucha para acrecentar el valor nominal del salario en forma paralela al aumento del nivel general de precios. El valor del salario en la estructura motivacional del obrero adquiere, pues, en las condiciones inflacionarias propias de muchas economías latinoamericanas, dimensiones crecientes. Su monto está cada vez más lejos de satisfacer un nivel de subsistencia digno. Véase, por ejemplo, el significado concreto del salario en los casos de Colombia, Uruguay y Argentina.

Describiendo la situación salarial del obrero colombiano, comenta Aarón Lipman: "Siguen siendo bajos los jornales que percibe el trabajador poco capacitado y el que no tiene capacitación; con el aumento del precio de los artículos de primera necesidad, la situación forzosamente constriñe al trabajador a adquirir sólo lo preciso para subsistir".<sup>5</sup> Puede comprenderse cuál puede ser el peso motivacional del salario en situaciones como ésta.

Idénticamente elocuente es el caso uruguayo. Así lo indican las cifras relativas al deterioro del salario real:

INDICES DE PODER DE COMPRA DEL SALARIO EN EL URUGUAY

Sector	1956 (1961 = 100)	1962
Industrias extractivas .....	107,7	87,9
Industrias manufactureras .....	95,4	95,3
Construcción .....	107,7	85,5

Fuente: Extractado de CIE: Estudio Económico del Uruguay, op. cit., Boletín Nº 247/48, pág. 109.

Sobre la base de esos datos describe el CIE: "En la generalidad de los gremios cuyos salarios de convenio han sido relevados, el poder de compra en 1962 era inferior al correspondiente a 1956/57."<sup>6</sup> A partir



de 1962 el deterioro de la capacidad adquisitiva del salario ha sido cada vez mayor. El valor del salario real, tomando como base 1957 igual a 100, era al 30 de junio de 1968, de 53,1.<sup>7</sup> Es decir, de 1957 a 1968, los trabajadores asalariados, inmensa mayoría de la mano de obra activa uruguaya, perdieron casi la mitad de su ingreso. En esas condiciones, la incidencia motivacional del salario aumenta continuamente.

La situación salarial sigue líneas semejantes en el caso argentino. La evolución del salario real del peón industrial fue, de 1950 a 1964, la siguiente:

**SALARIO REAL DEL PEON INDUSTRIAL**  
(salario básico)

Período	Valor real (1960 = 100)
1950	136
1951	114,4
1952	107,4
1953	107,6
1954	123,9
1955	113,6
1956	133,0
1957	108,9
1958	120,1
1959	98,6
1960	100
1961	108,5
1962	105,7
1963	104,3
1964	110,1

Fuente: Informe del Gobierno Argentino sobre asuntos laborales, *op. cit.*, pág. 105.

Como se advierte, de 1950 a 1964 el salario real del sector estudiado disminuyó en un 26 %. De 1965 en adelante prosiguió acentuándose la baja del poder adquisitivo del salario. Se estima que en su conjunto, de 1950 a 1971, los salarios reales habrían perdido aproximadamente el 50 % de su capacidad de compra.

La suposición del valor relativo del dinero, y por consiguiente del salario, resulta pues, en el mejor de los casos, absolutamente irreal cuando se la traslada a la realidad latinoamericana. Ni la gravitación motivacional del salario en la zona, ni la tendencia de evolución de esa gravitación coinciden en ningún aspecto con las hipótesis de las obras de personal de fuente desarrollada.

### B. La suposición acerca del valor "ostentación" del salario

Para los autores de "Relaciones Humanas", el salario habría adquirido un valor motivacional nuevo, desligado de su poder adquisitivo. El salario constituiría principalmente una medida de éxito social. La persecución de un mayor salario estaría dada entonces primordialmente por el deseo de demostrar a través de él los progresos logrados

en la escala social. El salario cumpliría una función de "ostentación". Desarrollando este orden de razonamientos, explican Strauss y Sayles: "...En nuestra sociedad, el dinero es importante no sólo porque constituye un medio para conseguir alimentos, ropas y alojamiento, sino porque también nos proporciona una medida del éxito, de las realizaciones y de la posición social. Tener éxito significa tener ingresos elevados; un «buen empleo» es el que está bien pagado, y «abrirse paso» o «progresar» significa ganar más dinero."<sup>8</sup>

En Latinoamérica existe una doble motivación hacia el salario. No solamente se procura que reúna un mínimo poder adquisitivo, sino que se busca algo más. Pero ese algo más tiene para los sectores obreros un contenido totalmente lejano del motivo "ostentación". Lo que interesa sustancialmente en la zona es la estabilidad misma del salario, es decir, la seguridad de la conservación de la fuente de trabajo. Frente al proceso de crecimiento constante de las tasas de desocupación, y al hecho de que cada 10 componentes de la fuerza de trabajo cuatro o más están desocupados o subocupados, la preocupación primordial de los operarios no gira en derredor de su éxito en la escala social, sino concretamente en torno de su supervivencia y la de su grupo familiar. En algunos países latinoamericanos directamente deja de interesar el monto del salario. La cuestión es conseguir trabajo, aunque sea a cualquier precio. Por ejemplo, refiriéndose a Colombia destaca una misión especial de la Organización Internacional del Trabajo: "Los que trabajan se sienten inseguros, dependen de la buena voluntad de capataces y administradores y se colocan a la defensiva frente a quienes podrían disputarles su empleo; su capacidad de negociación disminuye por la existencia de muchas personas dispuestas a aceptar un trabajo casi por cualquier salario."<sup>9</sup>

### C. Las suposiciones acerca de la incidencia de las motivaciones no materiales en la rotación

Los textos de origen desarrollado resaltan como causas fundamentales de rotación o cambio de empleo: la falta de oportunidades de ascenso, el trato no satisfactorio, la falta de comunicación, de participación, etcétera. Tales motivaciones existen en el operario latinoamericano, pero el mercado de trabajo en el que se mueve no deja mayor lugar a su libre expresión. El bajo nivel de ocupacionalidad estrangula de entrada todas las aspiraciones de variación de trabajo, de la mano de obra operaria. En economías con la altísima tasa de rotación forzada que presentan las latinoamericanas, el problema de la rotación voluntaria al que dedican gran atención las obras importadas, es más "teórico" que "real". Por ejemplo, qué sentido tiene el aprender la "teoría de las rotaciones voluntarias" que se enseña en dichos textos, para una economía como la venezolana, donde la tasa de rotación forzada, o sea la tasa de despidos, alcanzó en 1969 el 19,3 % anual<sup>10</sup>; es decir, uno de cada cinco trabajadores perdió su puesto durante ese año. Allí la rotación voluntaria es para los operarios realmente un mero problema de "texto". Las motivaciones no materiales, cumplen de todos modos un rol en los países latinoamericanos. Pero en un aspecto, diferente de la búsqueda de nuevo empleo. El mercado de trabajo las confina a expresarse principalmente mediante la productividad.

#### D. El clima motivacional

Las obras de personal de los marcos desarrollados resaltan la existencia de un clima de colaboración entre la clase empresaria y los sindicatos, como atmósfera en la que se desenvuelven las motivaciones del personal, influidas de diversos modos por ese clima. Efectivamente, en un informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre la situación sindical en Estados Unidos, puede leerse: "En Estados Unidos existen buenas relaciones de trabajo entre los empleadores y los trabajadores en la mayor parte del sector industrial..."<sup>11</sup> Muy diferente es el clima prevaleciente en los países latinoamericanos. Se registra en ellos, como constante, con los matices propios de cada caso, un intenso enfrentamiento entre los sectores empresario y sindical. De nuevo no se trata de un problema de "atraso cultural". La situación viene determinada por circunstancias objetivas, propias del subdesarrollo dependiente. La pobreza de la economía y su estancamiento crean una disputa muy aguda por la distribución del ingreso nacional. Factores como el proceso inflacionario acelerado que año tras año va disminuyendo la participación de los sectores obreros en el producto global, profundizan aun más el enfrentamiento.<sup>12</sup> Las relaciones de dependencia, que permiten a los países desarrollados exportar sus problemas y favorecen la creación de buenas relaciones internas entre sus clases empresaria y obrera, actúan en los latinoamericanos en sentido inverso.

Resaltando el crecimiento de la tensión obrero-patronal en la Argentina, señala el especialista Leonardo Dimase: "Pese a la abundante literatura que pareciera demostrar lo contrario, la relación obrero-patronal ha seguido en constante deterioro."<sup>13</sup> En igual sentido manifiesta en relación con el Uruguay, el Plan Nacional de Desarrollo de ese país: "es relativamente bajo el grado en que las organizaciones obreras y patronales se sienten comprometidas en una tarea común".<sup>14</sup>

El enfrentamiento se expresa en diversos planos, en todos los cuales se pueden encontrar diferencias importantes con los países desarrollados. Mientras en los países industrializados prima la tendencia a aceptar la existencia del sindicato, e incluso a buscar emplearlo como una forma de organización superior de la mano de obra, lo que es coherente con las necesidades de producción estable y en expansión propias de los núcleos empresarios predominantes en esas economías, en Latinoamérica ciertos sectores empresarios aún discuten el derecho a la existencia del sindicato y combaten su presencia. Describe, por ejemplo, con referencia al Uruguay, el citado Plan Nacional de Desarrollo: "...El grado en que los patronos individualmente considerados y sus organizaciones han admitido la ciudadanía de pleno derecho de los sindicatos es todavía relativamente bajo."<sup>15</sup> También, siempre en coherencia con los rasgos económicos estructurales, existe una actitud disímil en cuanto a métodos de colaboración conjunta en la gestión de la empresa. Las obras de "Relaciones Humanas" enfatizan los beneficios de la supervisión democrática. Los empresarios de los países latinoamericanos rechazan las formas más elementales de coparticipación. Por ejemplo, señalaba respecto de la Argentina una fuente oficial, refiriéndose a los comités mixtos sobre problemas de seguridad del trabajo y productividad muy difundidos en algunos centros desarrollados: "En la Argentina, esta clase de co-

mités no han tenido gran desarrollo."<sup>16</sup> En Uruguay, la investigación sobre métodos de personal en grandes empresas demostró que una mínima proporción practicaba formas de supervisión democrática. Tampoco se trata de diferencias culturales. El hecho de que en las cuestiones vitales, salario y estabilidad, no hayan acuerdos que aseguren a los obreros condiciones mínimas satisfactorias, determina que se perciba cierto "peligro" en estimular relaciones democráticas, que promoverían la expresión continua del descontento. Ello hace comprensible también el extremo desinterés de los empresarios latinoamericanos por las encuestas de medición de opiniones del personal, muy en boga en el mundo desarrollado. Según un informe del *Bureau of National Affairs* de los Estados Unidos, el 40 % de las empresas importantes y el 25 % de las menores realizaban encuestas de este tipo.<sup>17</sup> En Latinoamérica virtualmente no se efectúan, y es comprensible. En una gran cantidad de casos su resultado puede preverse de antemano.

Un punto extremo de diferenciación entre ambos climas empresario-sindicales, lo da el significado de la huelga en uno y otro contexto. En los países desarrollados la huelga se presenta como una medida de excepción, frente a situaciones sumamente críticas. En los latinoamericanos, la constante pugna del sector obrero por mantener siquiera su participación en el ingreso nacional, ante el estancamiento de la economía y la inflación, la han convertido en un medio normal de presión.

La forma en que aparece la huelga en la economía es la que, por ejemplo, captan Bonilla, Rovella y Fernández Tuneu, en el caso uruguayo: "En otros países la huelga se ha tomado como un acontecimiento que indica en forma más o menos espectacular una situación de descontento o insatisfacción con la situación de trabajo... En nuestro país con sus características de subdesarrollo y especialmente como consecuencia de la inestabilidad económica y de la inflación voraz, la mayoría de las huelgas reflejan estas circunstancias antes que una baja moral de trabajo. El trabajador se ve obligado, con periodicidad casi rutinaria, a la necesidad de reclamar un aumento en su remuneración —cuando no el pago de la misma— o de conquistar algún beneficio social de naturaleza más bien colectiva."<sup>18</sup>

La huelga se presenta, pues, en las economías latinoamericanas, como un acontecimiento crónico. Dan idea de su periodicidad e intensidad, las siguientes cifras que refieren las jornadas perdidas por conflictos de trabajo en general en la Capital Federal, de la Argentina, en el período 1957/1966:

#### JORNADAS PERDIDAS POR CONFLICTOS DE TRABAJO EN LA CAPITAL FEDERAL (ARGENTINA)

Años	Jornadas perdidas
1957	3.698.523
1958	6.488.276
1959	11.168.788
1960	1.891.888
1961	2.050.618
1962	898.295
1963	1.281.491
1964	1.208.303
1965	1.248.314
1966	1.912.826

Fuente: Informes económicos. Ministerio de Economía y de Trabajo.

En un período de 10 años, de 1957 a 1966, la pérdida total de jornadas de trabajo por conflicto alcanzó a casi treinta y dos millones, con un promedio anual de tres millones doscientos mil.

Todo planteo motivacional no puede desarrollarse en abstracto; las estructuras motivacionales guardan relación con el contexto. Uno de los aspectos de ese contexto, que incide directamente sobre las motivaciones y actitudes del personal, es el clima general reinante en cuanto a la relación obreros-patrones. Los datos referidos señalan que gruesas diferencias separan en este aspecto a la realidad latinoamericana de la desarrollada. Las suposiciones motivacionales elaboradas en función de un clima de conflicto social limitado, cooperación empresario-sindical, comités de productividad, etc., carecen, pues, de realidad, para marcos como los latinoamericanos, donde priva un agudo conflicto social que se manifiesta en enfrentamientos a múltiples niveles.

Estamos ahora en condiciones de dar una respuesta terminante al interrogante inicial. Al margen de su grado de validez en sus propios marcos, las hipótesis motivacionales presentadas en las obras, hoy masivamente empleadas para estudiar administración de personal en Latinoamérica, no tienen vigencia en esta realidad. La conducta de los operarios latinoamericanos no está determinada esencialmente por el motivo "ostentación", ni por aspiraciones de "comunicación". El subdesarrollo dependiente, crea y promueve necesidades y motivaciones mucho más perentorias. Como se puede observar en el cuadro sobre causas de conflicto, en una de las zonas menos castigadas por los males económicos generalizados en el área, la ciudad capital de la Argentina, los conflictos responden a razones bien concretas; en primer término, el monto del salario, y en segundo lugar, los despidos y las suspensiones, es decir, la estabilidad en la percepción del salario. Los motivos no materiales no aparecen en las estadísticas respectivas como causa importante de conflictos.<sup>19</sup> En lugar de bregar por una mayor comunicación sobre las actividades de la empresa, los obreros latinoamericanos se ven obligados a luchar por cuestiones como el pago de jornales atrasados (tercera causa de conflicto en la estadística argentina citada, y con importancia creciente en la zona), virtualmente inexistentes en los marcos desarrollados. Las diferencias son tan radicales, que mientras las obras de origen desarrollado ocupan a millares de estudiantes latinoamericanos, con sus extensas divagaciones sobre las causas del cambio de trabajo o rotación, grandes sectores de la fuerza obrera del área se hallan ocupados no por cierto en buscar nuevos trabajos, sino en conseguir alguna forma de trabajo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Puede encontrarse un examen detenido de la controversia librada entre ambas corrientes de pensamiento, en este aspecto, en nuestra obra: *El pensamiento organizativo; del Taylorismo a la moderna teoría de la organización*. Buenos Aires, De Palma, 1971, parte tercera.

<sup>2</sup> Cabe formular serias objeciones a la validez de las premisas de las relaciones humanas para su propio medio desarrollado. Ese tipo de análisis crítico de la sustancia misma de las relaciones humanas lo hemos efectuado con detenimiento en la obra ya citada: *El pensamiento organizativo...*, capítulos 24 y 25. Aquí el análisis se limita a puntualizar la ilegitimidad de los traslados.

<sup>3</sup> Edwin E. Ghiselli, Clarence W. Brown: *Psicología industrial*. México, Letras, 1959, pág. 422.

<sup>4</sup> Dale Yoder: *Manejo de personal y relaciones industriales*. México, Continental, 1958, pág. 547.

<sup>5</sup> Naciones Unidas. CEPAL. Aaron Lipman: *El empresario industrial en América Latina*. Colombia, 1963, pág. 71.

<sup>6</sup> CIDE: *Estudio Económico del Uruguay*. Boletín Mensual de la República, Nº 247/48, 1963, pág. 110.

<sup>7</sup> Fuente: *El proceso económico del Uruguay*. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Uruguay, Universidad de la República, 1969, pág. 348.

<sup>8</sup> Strauss y Sayles: *Personal*. México, Herrero, 1961, págs. 10/11.

<sup>9</sup> ORT: *Hacia el pleno empleo*. Ginebra, 1970, pág. 14.

<sup>10</sup> Fuente: *Anuario Estadístico del Trabajo*. 1969. Ministerio del Trabajo, Venezuela.

<sup>11</sup> ORT: *La situación sindical en E.U.A.* Ginebra, 1960, pág. 120.

<sup>12</sup> Resulta expresiva de la situación la trascendente incidencia de la inflación en el fortalecimiento de los movimientos sindicales latinoamericanos. El punto se halla muy bien subrayado con respecto al Uruguay por *El Proceso Económico del Uruguay*: "...sin desconocer el acervo de lucha y esfuerzo organizativo del pasado, puede afirmarse sin embargo, en términos generales, que el poder de las organizaciones sindicales —orientadas hacia las reivindicaciones económicas— se ha ido consolidando sobre todo a lo largo del proceso inflacionario". El poder sindical no sería como plantean "ciertas interpretaciones de la inflación" una de sus causas, sino al revés: "sólo puede explicarse como oposición al comportamiento redistributivo de ciertos grupos capitalistas y a sus consecuencias lógicas: disminución de la participación de los salarios en el producto social" (op. cit., pág. 228).

<sup>13</sup> Leonardo Dimase, A. Garofano, G. Andujar: *La situación gremial argentina*. Buenos Aires, Libera, 1964, pág. 32.

<sup>14</sup> CIDE: *Plan Nacional de Desarrollo*. Uruguay, 1965, tomo I, sd. 33.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Informe del gobierno argentino sobre asuntos laborales. OEA, 1965. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pág. 39.

<sup>17</sup> Mencionado por Dale Yoder, *op. cit.*, pág. 115.

<sup>18</sup> Bonilla, Rovella y Fernández Tuneu: *La moral de trabajo y su relación con las funciones técnicas de personal*. Cuaderno N° 49. Instituto de Administración. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 1967, pág. 35.

<sup>19</sup> La misma realidad constatan Bonilla, Rovella y Fernández Tuneu, en el Uruguay: "Aunque muchos autores afirman que la remuneración no influye en la moral de trabajo, en un medio como el nuestro de inestabilidad económica y considerable índice de desocupación, es dable esperar que el trabajador otorgue una mayor importancia a la remuneración y a la seguridad" (*op. cit.*, pág. 48).

## 7 UNA CONCLUSION DE CONJUNTO

En una mesa redonda sobre administración de personal en la Argentina, organizada por una revista especializada, interrogado sobre la incidencia de las elaboraciones de otros países en el área de personal, manifestó uno de los expertos convocados:

"Si hay una fisonomía propia, es que técnicamente seguimos bebiendo de fuentes norteamericanas, mientras que en los aspectos sociológicos de psicología industrial y de relaciones laborales la influencia es marcadamente europea."<sup>1</sup>

El mismo panorama se repite, con matices de expresión, en diferentes países latinoamericanos. La "fisonomía propia" de esta rama de la administración es la de estar constituida por múltiples importaciones de teorías y técnicas preparadas para la gran empresa de los marcos capitalistas desarrollados. La dependencia se expresa de un modo u otro en las distintas esferas de actividad ligadas al tema. Se enseña en los ámbitos universitarios sobre la base de textos de fuente desarrollada; la escasísima investigación existente se inspira en los contenidos de esos textos; la producción bibliográfica sobre el tema se halla reducida a la edición de traducciones de las obras desarrolladas y a obras locales que usualmente divulgan alguna de sus novedades. Se llega incluso a caer —por hiperdependencia— en *gaffes*, que el simple sentido común revela como tales. Muchas de las obras de origen desarrollado traen consigo grupos de casos reales de problemas de personal acaecidos en sus países. En cierto tipo de enseñanza extrauniversitaria (especialmente la capacitación de ejecutivos), suelen usarse dichos casos haciendo caso omiso de las enormes diferencias económico-sociales, antropológicas, psicosociales, etc., que separan del ámbito local al medio que los generó.

Como vimos, el examen de sólo dos temáticas: mercado de trabajo y motivaciones, permitió demostrar las innumerables restricciones que cabe oponer a la traslación masiva, de un conocimiento producido para otras necesidades, que se está realizando.

La importación trae perjuicios de gran gravedad al desarrollo científico-tecnológico en este campo. En primer término se produce un efecto alienante de primer orden. Los estudiantes y los docentes latinoamericanos analizan y discuten en profundidad problemáticas totalmente ajenas a la zona, formándose así para resolver cuestiones que no existen en la realidad en la que viven. Se dedican a estudiar los pro y los contra del despido como medida disciplinaria, en lugar de llegar a conclusiones sobre el manejo de la política de despidos por el sector empresario en marcos de estancamiento económico permanente como los que se dan en la zona. Arriban a un croquis detallado de la descripción de funciones de un experto en relaciones humanas en una empresa, sin advertir que en diversos países latinoamericanos no existe ni existirá demanda de dichos expertos que justifique formarlos, mientras perduren ciertos problemas de fondo. Polemizan en torno al efecto "ostentación" del salario y sus aspectos psicológicos, dejando al margen el hecho de que entre las primeras razones del conflicto social figura en Latinoamérica el problema de los salarios "impagos".

En segundo término se genera un fuerte efecto reforzador del estancamiento. Los recursos humanos de mayor capacitación se hallan concentrados en las cuestiones de personal de la gran empresa capitalista de los marcos desarrollados. En el campo de la investigación de los problemas específicos de personal, propios del subdesarrollo dependiente latinoamericano queda un vacío enorme. No hay programas de investigación adecuados sobre las cuestiones peculiares de la zona, ni producción bibliográfica mínima que trate sobre ellas. Temáticas de gran trascendencia para las economías latinoamericanas como las dificultades propias de la capacitación de personal en el área, las causas de ciertos subrendimientos, los problemas de personal en el caso de la pequeña y mediana empresa, etc., quedan sin tratamiento alguno. Toda aplicación al respecto deberá basarse principalmente en el empirismo y la intuición. Lo "moderno", lo "avanzado", está en el estudio de las importaciones y en su difusión. En esas condiciones, esta rama de la administración acentúa y fortalece el subdesarrollo tecnológico global.

Finalmente, se produce un efecto ideológico definido. Como lo han observado en numerosas ocasiones autores de países desarrollados, la administración de personal tiene en esas naciones un sesgo determinado. Es una disciplina ligada directamente en su origen y desenvolvimiento al sector patronal.<sup>2</sup> Los planteos teóricos y prácticos se conciben desde la perspectiva de los intereses del sector empresario. Muchas obras de personal de esos países no tienen tapujo en explicitar esta situación. Así, Strauss y Sayles manifiestan: "Las relaciones humanas no son un fin en sí mismas. El fin de los negocios no es hacer dichosa a la gente (aunque haya habido quien sostuvo lo contrario), sino alcanzar sus metas generales de productividad y ganancias. Y el objetivo de las relaciones humanas es ayudar a que la dirección logre la colaboración de la gente para alcanzar dichas metas."<sup>3</sup> Las elaboraciones parten, pues, de una premisa definida: la maximización del beneficio empresario. El estudio de las motivaciones, por ejemplo, se plantea en muchos de esos textos como un mero instrumento para poder obtener el mayor provecho del personal. Fírmamente lo explica y asume el conocido texto de administración de William H. Newman: "La ejecución eficiente de los planes requiere

un deseo de que se hagan bien por parte de los que han de hacer el trabajo... El ejecutivo necesita no sólo la aceptación pasiva sino un deseo positivo de hacer el trabajo efectiva y eficientemente..." Para ello conviene estudiar detenidamente las motivaciones. Su estudio se transforma así de un tema de hondas implicancias humanas y sociales en una especie de "ingeniería de las motivaciones", dirigida a manipularlas sistemáticamente. Newman llega incluso a resaltar la necesidad de economizar en el uso de motivaciones: "La formación de una motivación más fuerte que la necesaria no sólo malgasta el tiempo del ejecutivo, sino que a menudo tiende a disminuir la efectividad de estos incentivos cuando son usados más tarde."<sup>4</sup>

Ese encadenamiento ideológico previo de la administración de personal, tiene infinidad de consecuencias en el orden científico. Lleva a marginar determinadas temáticas candentes (por ejemplo, el tema sindical), a sobreestimar la trascendencia de otras (el caso del énfasis de las relaciones humanas en las comunicaciones), y a conformar en definitiva una visión semiidílica del problema de personal que aparece como una cuestión desligada de los problemas globales de la sociedad, que no encierra conflictos de fondo, y que se soluciona con "ajustes" menores. En el plano técnico, conduce a diseñar programas y políticas que sólo se justifican si optimizan el beneficio al margen de sus consecuencias sociales, humanas y macroeconómicas.

La dependencia latinoamericana, en este tema, conduce a importar estos contenidos nada inofensivos y a crear con ellos una disciplina cuya "fisonomía propia" tiende a tener también una orientación crudamente patronal. Se añade así una alienación adicional que contribuye a alejarla aun más de la comprensión de la realidad latinoamericana y de las necesidades de sus pueblos.

## NOTAS

<sup>1</sup> *Competencia*, Buenos Aires, 19 de setiembre de 1969.

<sup>2</sup> Miller y Form escriben respecto de un paso trascendental en personal, las investigaciones de Elton Mayo: "Es bien sabido además, que los profesores e investigadores de buenas escuelas de administración de negocios no disgustan a la comunidad de los negociantes. No hay que sorprenderse pues, si tras de poner su vida entera al servicio de los intereses de la industria se desvían consciente o inconscientemente en pro de la administración. Estas investigaciones se efectuaron para ayudar a la administración a resolver sus problemas. Hay que aceptar por lo tanto el statu quo" (*Industrial Sociology*, Harper & Brothers Publishers, 1951). Paul Fraisse destaca: "la clase patronal utiliza los nuevos recursos de las ciencias humanas para manipular las conciencias". Y narra: "No se ha escrito lo que yo le he oído decir a un dirigente de la Western Electric hablando de su programa de Humans Relations: "No se imagine usted que seamos un servicio social; todo esto es para realizar más ganancias". ("¿Progreso o mistificación?", en Michel Crozier: *La fabricación de hombres*, Buenos Aires, Deucalion, 1954, pág. 70).

<sup>3</sup> Strauss y Sayles: *Personal*, México, Herrero, 1961, pág. 836.

<sup>4</sup> William H. Newman: *Programación, organización y control*, Bilbao, Deusto, 1962, pág. 534.

## III ADMINISTRACION EN PAISES SUBDESARROLLADOS: LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA EMPRESA INDUSTRIAL URUGUAYA

Ingresaremos a continuación, de acuerdo con el plan fijado, en la exploración de las especificidades de la problemática administrativa en un país latinoamericano concreto: el Uruguay.

Los análisis se circunscribirán a un ámbito delimitado de la realidad económica uruguaya: las empresas privadas del sector manufacturero.

Sin embargo, a pesar de esta restricción temática, partimos de la premisa de que el estudio exclusivo de la empresa industrial privada uruguaya, puede arrojar conclusiones de gran valor en cuanto al esclarecimiento de las peculiaridades de la administración en los países del área. Diversas razones determinan que este sector tenga una importancia estratégica para este tipo de análisis:

- a) Tiene un rol decisivo en la estructura económica<sup>1</sup>;
- b) es el campo donde, en general, en mayor medida se han volcado los estudios teóricos y las aplicaciones técnicas en administración;
- c) las universidades latinoamericanas tienden a preparar a sus egresados en administración, especialmente, para desempeñarse en este tipo de empresa.

Cabe agregar a la delimitación del campo de estudio formulada, una precisión temporal. La relación administración-medio en el caso de la empresa privada industrial del Uruguay ofrece rasgos propios según el período histórico en que se la analice. Hallándose acordes los especialistas en industrialización en distinguir en el Uruguay tres períodos diferentes en la evolución de la industria: 1936/45; 1945/57; y 1957 en adelante, la indagación se referirá esencialmente a los contenidos de la relación administración-medio en esa tercera etapa, lógicamente la de mayor interés concreto por ser la que ese país está viviendo.

El análisis se desarrollará en dos momentos. En el primero (capítulos 8 y 9) intentamos constituir una nómina de algunos de los problemas específicos más importantes que afectan a la empresa industrial privada en un marco como el uruguayo. La nómina carece de toda aspiración de taxatividad. Se halla limitada a un grupo de problemas, seleccionados por su relevancia para la empresa y por el alto grado de habitualidad con que se repiten en otras economías latinoamericanas. Los problemas se presentan sistematizados en dos agrupamientos:

a) Problemas derivados del subdesarrollo y la dependencia propios de la economía capitalista uruguaya: el subdesarrollo dependiente ha conducido a la economía uruguaya a un acelerado proceso de estancamiento y a estrangulamientos de toda índole en sus áreas básicas.<sup>2</sup> Ello revierte para la empresa industrial, en problemas especiales ajenos a su similar de marcos desarrollados.

b) Problemas derivados de las características y comportamiento del factor empresario industrial del país: este grupo de problemas, en realidad componentes del subdesarrollo dependiente, se han elegido para su estudio específico por ser relevantes para los objetivos del análisis. La conducta de la clase empresaria local es fuente de numerosos problemas "sui generis" de la empresa industrial uruguaya, que tienen importantes implicancias para su gestión administrativa.

Cumplido el objetivo de conformar una lista representativa de problemas peculiares de la empresa industrial, tratamos en un segundo momento (capítulo 10) de describir, partiendo de esa nómina, la problemática de la administración, planteando las principales cuestiones abiertas ante ella y localizando por áreas funcionales las necesidades de investigación.

Corresponde precisar una limitación que afecta al trabajo realizado en cuanto hace al primer momento del análisis. Los problemas propios de la empresa tienen su origen en el conjunto del proceso económico. Correspondería, pues, anteponer al estudio de esos problemas un análisis integral del desenvolvimiento de la economía uruguaya. Escapa a los objetivos de esta obra la inclusión de una elaboración de esa envergadura. Hemos partido, pues, de la excelente información que sobre la economía uruguaya proporciona el material preparado en los últimos años por expertos económicos de ese país. Especialmente apelamos al "Estudio Económico del Uruguay", confeccionado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1963), al "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" (1965), del mismo organismo, a la obra de Luis A. Faroppa: *El desarrollo económico del Uruguay, Tentativa de explicación* (1965), a *Uruguay. Un país sin problemas, en crisis*, del Instituto de Estudios Políticos para América latina (1965), y a *El proceso económico del Uruguay* (1969), del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de la República, ensayo de interpretación global de la economía uruguaya imprescindible para entender su funcionamiento, además de una extensa serie de publicaciones que tratan de aspectos parciales de la economía. Nos remitimos pues a este conjunto de obras y publicaciones como contexto teórico básico del examen de problemas propios de la empresa industrial uruguaya que realizamos. Por otra parte, cabe acotar que desde el punto de vista metodológico hemos optado por acudir con cierta frecuencia a la mención directa de la opinión de fuentes expertas en el proceso económico uruguayo, por cuanto consideramos que dada su autoridad especializada, y el hecho de tratarse de juicios basados en análisis de conjunto del sistema económico, esas referencias constituyen de por sí una importante evidencia empírica en relación con la nómina de problemas confeccionada.

## NOTAS

<sup>1</sup> Aproximadamente cuatro quintas partes de la industria uruguaya son controladas por el sector privado. Según datos de 1964, el 82 % de la producción industrial era generado por las empresas privadas, que manejaban el 73 % del capital invertido en industria en el país, y ocupaban el 80 % de los empleados y obreros ocupados en la rama industrial (cifras citadas por Mario Buchelli, en "Obstáculos al desarrollo industrial". Incluido en *Uruguay. Balance y perspectivas*. Cuaderno N° 14. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, 1964, pág. 74).

<sup>2</sup> Diversas fuentes coinciden en resaltar la magnitud del estancamiento, y su acentuación en el tiempo. Afirma el "Estudio económico del Uruguay" (CIDE, 1963, Boletín 247/48 del Banco de la República, Montevideo): "el proceso comienza a agotarse en la década de 1950. Concretamente en 1961, los bienes y servicios disponibles por habitante —una de las medidas básicas del bienestar de la comunidad— son menores a los que la colectividad tuvo a su disposición en 1951, y aun en términos absolutos el total de bienes y servicios al alcance de la comunidad uruguaya es hoy menor que en 1954" (pág. 19). Agrega, marcando el comienzo del estancamiento: "...el año de 1950 registra el máximo nivel de exportaciones por habitante, y el año de 1951 señala el mismo hecho para las importaciones. Las demás variables de la economía van debilitándose o cayendo desde entonces" (pág. 35). Por su parte, el Instituto de Estudios Políticos para América Latina señalaba en 1965: "Las características generales de la situación son: 1) Reducción de la cantidad de bienes y servicios a disposición de la comunidad; 2) Baja de la productividad de la economía en su conjunto... Según las últimas cifras conocidas de modo cierto (1961) el valor de los bienes y servicios disponibles per cápita era en 9% inferior al de 1951, y todo confirma que la situación ha debido degradarse más aún en el curso de los dos últimos años... El país registró asimismo una baja sensible de la productividad: 3.2 % menos de la producción por persona ocupada entre 1955 y 1961... La economía del país está dominada por una crisis de subproducción cuyas múltiples consecuencias están en peligro de ser graves si no intervienen reformas de estructuras en plazos lo bastante cortos" (*Uruguay, un país sin problemas, en crisis*. Montevideo, 1965, págs. 46/14/15).

En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965) puede leerse respecto al estancamiento: "...Uno de los índices más elocuentes de la marcha de la economía reside en el Producto Bruto Interno (PBI) que mide la producción de la economía en su conjunto. Su magnitud ha sido en 1964 inferior a la de 1955/57. Y como entre esos años ha venido creciendo la población en un 1.3 % anual, el producto por habitante es hoy un 13 % inferior al promedio de 1955/57 que fueron los años de máxima en el proceso... Uruguay viene decreciendo desde 1955, al 1.4 % anual (producto por habitante)" (CIDE, Montevideo, 1965, tomo I, págs. A11/A16).

Los elementos de juicio citados testifican pues la presencia de un estancamiento económico agudo desde 1951, con acentuación a partir de 1958. Tomado por quinquenios y calculado a costo de factores el Producto Bruto Interno por habitante creció en tasas anuales acumulativas, de 1945 a 1950 en 4.1, el crecimiento descendió de 1950 a 1955 a 2.8. La economía decreció a razón de 1.1 de 1955 a 1960, y acentuó su decrecimiento a 1.8 entre 1960 y 1964. En el quinquenio 1965-69 se produjo un nuevo y más acentuado decrecimiento del Producto Bruto Interno por habitante. Ello ha llevado al CIDE a plantear en 1963 un interrogante plenamente aplicable al presente: "¿este estancamiento del último decenio constituye un hecho circunstancial en la historia del país o se trata de un síntoma altamente indicativo de que el país ha agotado sus posibilidades de crecimiento dentro de las estructuras económicas en que se mueve en la actualidad?" (*Estudio económico del Uruguay, op. cit.*, pág. 20).



## 8 PROBLEMAS CAUSADOS A LA EMPRESA INDUSTRIAL POR EL SUBDESARROLLO DEPENDIENTE

### A. La dependencia de importaciones de la industria

Señala I. Wonsewer que la industria uruguaya ha debido basarse en "la elaboración de materias primas derivadas de la ganadería —carne, lana y cueros—, en los cultivos agrícolas de tipo industrial y en la utilización de materias primas importadas".<sup>1</sup> Otro economista uruguayo, M. Bucheli, resalta que "la falta de industrias productoras de bienes de inversión hace que el desarrollo económico del país dependa considerablemente de las exportaciones, como elemento proveedor de divisas para la introducción de maquinaria y equipo".<sup>2</sup> Efectivamente, las posibilidades industriales del Uruguay están estrechamente ligadas a su capacidad de importación de materias primas, maquinarias y equipos. La composición de las importaciones del país da clara cuenta de este hecho. Así puede apreciarse en el siguiente cuadro:

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES  
(1955-1964)

RUBRO	Porcentaje sobre el total
Materias primas y bienes semielaborados .....	44,1
Bienes de capital .....	19,4
Servicios .....	13,2
Combustibles, lubricantes y energía .....	11,2
Bienes de consumo .....	8,4
Materiales de construcción .....	3,7
Total .....	100,0

Fuente: CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, tomo I, pág. 180.

Como puede observarse, en el decenio 1955 a 1964 cerca de las cuatro quintas partes de las importaciones del país estaban formadas por rubros imprescindibles para el mantenimiento y desenvolvimiento del sector industrial:

• Materias primas y bienes semielaborados, Bienes de Capital, Combustibles, Lubricantes y Energía, Materiales de Construcción.

Las cifras correspondientes a los años posteriores corroboran la vigencia de esta situación. (Véase cuadro de pág. 135.)

Como se observa, el 48,4 % de las importaciones del país, del período 1965/70, estuvo constituido por "Materias Primas", "Combustibles y Lubricantes", "Máquinas en general y derivados", y pueden encontrarse en los otros rubros numerosas importaciones requeridas para su empleo en la industria.

El hecho de depender la industria en alto grado de las importaciones de materias primas y equipos del extranjero, hace que la actividad de las empresas industriales del país ingrese en el juego de sus balances comerciales y de pagos, que son los que han de determinar el nivel de importaciones factible.

#### LA INFLUENCIA DEL SECTOR EXTERNO EN EL CICLO DE LA INDUSTRIA

La historia económica de la industria en el país expresa nítidamente esta situación. Cabe distinguir en esa historia dos ciclos de evolución distintos: el de las industrias tradicionales y el de las industrias dinámicas. El crecimiento de las industrias tradicionales, productoras de bienes de consumo (alimentos, bebidas, textiles, muebles, etc.) está basado esencialmente en la expansión del mercado interno por vía del aumento de la población y de sus ingresos, en la posibilidad de sustituir importaciones y en las perspectivas de industrialización parcial de algunas de las materias primas exportadas. Durante el período 1936/1945, tuvieron una buena tasa de crecimiento (4,4 % anual), favorecidas por la imposibilidad del país de seguir abasteciéndose en el exterior en algunos rubros tradicionales de importación, a los que consiguieron sustituir. Durante el período 1945/54, promovidas por el crecimiento de la población y del ingreso y por un sistema de protección industrial, siguieron creciendo a un ritmo eficiente (5,6 % anual). A partir de entonces su crecimiento se hace negativo (1954/61: - 1,4 % anual).

Los déficit continuos del comercio internacional pesan gravosamente sobre el ingreso nacional y sobre las posibilidades de demanda interna, el mercado nacional se restringe; por otro lado la política de continuas devaluaciones traslada ingresos de la industria y otros sectores a las clases poseedoras rurales y a sectores especulativos de la economía, reduciendo agudamente las posibilidades adquisitivas de las clases medias y populares, con lo que restringen aun más el mercado interno. Los procesos de sustitución de importaciones ya se hallan agotados, y el estancamiento agropecuario que restringe las posibilidades de materias primas, y el de las industrias dinámicas que reduce la producción de insumos y elementos industriales, completan el cuadro de factores que presionan al retroceso de las industrias tradicionales. Se trata pues de un sector que si bien no depende directamente de las materias primas y los equipos importados, fluctúa fuertemente en su actividad por la incidencia que la marcha del comercio exterior

#### ESTRUCTURAS DE LAS IMPORTACIONES 1965/1970

RUBRO	Porcentajes					Total del período 1965-1970
	1965	1966	1967	1968	1969	
Materias primas .....	38,7	45,5	38,2	43,4	39,4	38,7
Combustibles y lubricantes .....	16,5	21,5	17,2	18,2	12,6	14,6
Máquinas en general y derivados .....	11,1	8,1	12,5	8,2	16,1	11,6
Vehículos automotores .....	11,5	5,4	11,2	4,1	12,2	15,6
Otros bienes de capital .....	5,7	1,9	4,0	3,1	3,8	5,0
Barracas y artículos de construcción .....	3,6	3,9	3,5	2,7	2,9	3,0
Drogas, productos químicos y farmacia .....	3,7	4,5	3,8	3,1	3,8	3,8
Otros rubros .....	9,2	9,2	9,6	17,2	9,2	7,7
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado con datos del Banco Central del Uruguay. Departamento de Investigaciones Económicas.

del país tiene sobre los ingresos de la población, su distribución y sobre el sector de industrias dinámicas. En cuanto a las industrias dinámicas su ciclo de evolución se conecta directamente con el sector externo. Estas a su vez comprenden una serie de industrias productoras de insumos, como las químicas, de caucho, etcétera y un conjunto de industrias mecánicas como las de fundición y laminación de metales, metalúrgica, mecánica metalúrgica, electrotécnica, de elementos para transporte, etcétera. En el período 1936/45 tuvieron un decrecimiento importante de actividad (-7,3 % anual), causado por la imposibilidad de importar los bienes de capital e insumos que necesitaban. En el período 1945/54, tuvieron un alto ritmo de crecimiento (15 % anual), a favor del cual actuó la capacidad de importación que suministró al país su forzado ahorro de divisas durante el período de la Segunda Guerra Mundial. Ese crecimiento las llevó a significar en 1954, el 46,3 % de la producción industrial, cuando en 1936 sólo representaban el 26,2 %. Pero a partir de 1954 comienza también su estancamiento. Entre 1954 y 1961 crecen sólo a un 2,5 % anual. Este tipo de industria exige una proporción de bienes de capital muy elevada. Necesariamente el país debía importarlos, y a partir de 1954 se produce un estancamiento en la exportación, y una caída en sus precios que afecta agudamente las posibilidades de importación. Además el costo de las importaciones va ascendiendo. Se optó por un doble camino. Se contrajeron las importaciones y se apeló al endeudamiento externo. La contracción de importaciones gravitó pesadamente en el rubro bienes de capital.

En 1946/49 representaban el 27 % del total de importaciones, en 1960/62 se habían reducido al 21,2 %. El déficit de importaciones incidió en el estancamiento de la industria dinámica. Su parte en el producto industrial total quedó estacionada en una cifra cercana al 50 % de éste (en los países desarrollados, las industrias dinámicas representan un 75 % del total). La empresa industrial de tipo dinámico ha sido en consecuencia altamente dependiente en su evolución de la marcha del sector externo de la economía.<sup>3</sup>

#### EL DESARROLLO NEGATIVO DEL SECTOR EXTERNO

Tanto las empresas industriales tradicionales como las dinámicas se hallan atadas pues a la evolución del sector externo de la economía. Entre las características generales en las que se desarrolla ese ámbito clave de la economía uruguaya se cuentan:

a) La presión de los centros industrializados sobre la evolución histórica del país y las políticas internas seguidas, determinaron su pertenencia al grupo de países productores y exportadores de materias primas, e importadores de bienes de capital y productos manufacturados.

b) Esa situación implicó consecuencias fundamentales para la estructuración global de la economía uruguaya. La producción agropecuaria tendió a ajustarse a la demanda de los grandes compradores desarrollados, y se unilaterizó, concentrándose sus exportaciones en sólo dos tipos de productos: lanas, carnes y derivados (conformaban entre ambos el 69,2 % de las exportaciones totales de 1970). Por otra parte, cálculos eficientistas llevaron a no desarrollar en el país lo que teóricamente se podía importar más barato. En los precisos términos de L. Faroppa: "...se distorsiona la economía, en lo que produce,

acentuándose unas producciones porque así lo exige el mercado internacional, y se distorsiona también en lo que no se produce, pudiendo hacerlo porque se obtiene en aparentemente mejores condiciones desde el exterior".<sup>4</sup> La orientación del desarrollo de la economía a partir del mercado internacional creó una estructura económica con acentuados desequilibrios sectoriales y regionales.

c) Se plasmó entonces una economía altamente condicionada a las fluctuaciones del mercado internacional por cuanto el mismo determinaba en alto grado el volumen y precio de sus exportaciones, y por ende su capacidad de importación. Y de esa capacidad de importación dependía el desenvolvimiento y mantenimiento de su industria.

Acentuaban la dependencia económica, la concentración de las exportaciones en dos productos, y las características unilaterales del comercio de importación y exportación que en un porcentaje importante se lleva a cabo con un número restringido de países industriales.

d) A partir de 1950, el Uruguay como el resto de las economías latinoamericanas comenzó a sentir agudamente los efectos de su situación dependiente, al acentuarse las políticas negativas de los centros industrializantes respecto de los países productores de materias primas. Según cálculos de CEPAL, salvo Venezuela, Latinoamérica perdió las dos terceras partes del valor adquisitivo de sus exportaciones por habitante en los últimos 30 años (los índices son: 1928, 100; 1955, 37; 1966, 32).

e) Las exportaciones del Uruguay sufrieron un doble impacto negativo. En primer término fueron profundamente afectadas en su valor adquisitivo por el conocido fenómeno denominado comúnmente "deterioro de los términos del intercambio". Desde 1950 los precios de las exportaciones del tipo de productos comerciados por el Uruguay caen, y los precios de sus importaciones van subiendo. En 1961 la relación de términos del intercambio era para el país un 40 % más desfavorable que en 1951. En 1969 la relación seguía estancada virtualmente en el mismo nivel deteriorado de 1961.<sup>5</sup>

En segundo término, la magnitud absoluta de las exportaciones registró los efectos negativos de la tendencia al estancamiento productivo característica del sector agropecuario del país, generada por deficiencias estructurales de ese sector.

Las dos situaciones combinadas trajeron en definitiva una disminución marcada del poder de compra de las exportaciones. De 1935 a 1963, el país perdió casi el 50 % del valor de sus exportaciones per cápita: en 1934 era de 107,1 dólares por habitante, en 1963, 60,3 dólares (todo ello en dólares constantes de 1961).

f) La disminución de los recursos aportados por las exportaciones trajo un descenso gradual del volumen de importaciones. Entre 1945 y 1954 el país importó a razón de 254 millones de dólares anuales; en el decenio siguiente, 1955/1969, lo hizo a un promedio de 231 millones de dólares anuales. Durante el quinquenio 1965/1969, el monto anual de las importaciones sólo llegó a 169 millones de dólares anuales. Dado que la sustitución de importaciones factible al nivel de la industria del país ya estaba agotada, las disminuciones se hicieron sobre la base de la restricción de importaciones de tipo necesario.

La evolución de la balanza comercial permite apreciar las tendencias que muestra el cuadro de la página siguiente.

Iniciaremos el análisis a partir de 1965, año en que se produce un brusco descenso de las importaciones.

COMERCIO EXTERIOR DEL URUGUAY  
1961-1969

(Cifras expresadas en miles de dólares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldos
1961	174.714	209.072	- 34.358
1962	153.431	230.484	- 77.053
1963	165.206	176.899	- 11.693
1964	178.940	198.368	- 19.428
1965	191.165	150.749	40.416
1966	185.835	164.242	21.593
1967	158,7	171,4	- 12,7
1968	179,2	159,3	19,9
1969	200,3	197,3	3,0

Fuente: Banco de la República.

Evaluando el superávit alcanzado en 1965, dice el resumen anual de la Asociación de Bancos del Uruguay: "Este superávit puede ser atribuido en parte al incremento de 12,2 millones de dólares que registran las exportaciones, y en parte esencial a la disminución de 47,6 millones de dólares en las importaciones como consecuencia del cierre parcial del mercado de importaciones", y agrega: "El total de las importaciones en el año fue 150,7 millones de dólares, cifar inferior a la del promedio de los últimos diez años, y a la del mínimo indispensable para el abastecimiento integral del país por las vías regulares." El país apeló como recurso de equilibrio financiero a una restricción de las importaciones de gran magnitud que implicó serios perjuicios para una actividad económica regular, especialmente de su sector industrial. Así lo expresa la misma Asociación: "todos los rubros (de importación) experimentaron una declinación en el año en estudio, correspondiendo la disminución más importante al rubro materias primas". Las cifras de las importaciones de materias primas de los años 1964 y 1965, en millones de dólares fueron:

1964: 82,6  
1965: 58,3.<sup>7</sup>

La disminución de las importaciones de materias primas fue casi de un 30 %. Cabe resaltar que los rubros que componían las materias primas eran los siguientes:

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES  
DE MATERIAS PRIMAS EN 1965

RUBRO	Cifras de importación en miles de dólares
Tabaco para elaborar .....	2.210
Algodón en rama .....	3.819
Azúcar crudo .....	2.279
Café crudo en granos .....	826
Hierro en general .....	3.885
Papel para empresas periodísticas .....	3.212
Varios .....	42.074
Total .....	58.305

El listado permite comprobar la importancia de estas importaciones para la industria.

En el año 1966 se produjo un nuevo superávit en el balance comercial, pero en un 50 % inferior al de 1965. La reducción se debió a la disminución de las exportaciones (5,3 millones de dólares menos que en 1965), y al incremento de las importaciones (13,5 millones de dólares más que en 1965), aun cuando de todos modos el nivel de éstas fue inferior al de los años 1961, 62, 63 y 64. En 1967 se produjo una nueva y marcada baja en las exportaciones y un limitado ascenso en las importaciones. El resultado fue un déficit cercano a los 13 millones de dólares en la balanza comercial. En los años 1968 y 1969 se registró un ascenso en las exportaciones y un superávit en la balanza del intercambio, pero el nivel de importaciones siguió siendo inferior al alcanzado en 1961 y 1962, e incluso al de 1951 (212,1 millones de dólares). Partiendo de la base de que el país necesita un nivel mínimo y desde ya estable, de por lo menos 200 millones de dólares de importación, para satisfacer las necesidades de una industria y un comercio con capacidad instalada aprovechada parcialmente, y de los servicios públicos imprescindibles, se observa que la situación de país estancado y dependiente del Uruguay genera como resultado en este aspecto, posibilidades de importación que desde 1963 bajan de ese nivel, y una fluctuación muy alta en el nivel anual de las importaciones.

g) A pesar de la política de restricciones a las importaciones, la situación financieramente comprometida del país siguió empeorando. Así lo revela el balance de pagos del período 1962/1967:

BALANCE DE PAGOS 1962-1967  
(en millones de dólares)

I. Déficit comercial .....	- 58,9
II. Otras operaciones comerciales .....	119,0
III. Fuga de capitales .....	- 246,4
Total a financiar .....	- 186,3
I. Pérdidas reservas monetarias internacionales .....	- 166,8
II. Disminución endeudamiento del Estado ...	4,1
III. Aumento endeudamiento empresas .....	- 23,6

Fuente: Instituto de Economía sobre informes del BAOU. Incluido en *El proceso económico del Uruguay*, op. cit., pág. 288.

Como se advierte, el déficit comercial de todo el período fue limitado a causa principalmente de las restricciones impuestas a las importaciones. Pero a pesar de ello, el balance total resultó muy gravado por la elevadísima fuga de capitales, 246,4 millones de dólares, que cuadruplicó con exceso el déficit comercial.

h) El continuo aumento del déficit financiero fue solventado en parte importante mediante un incremento del endeudamiento del país. El peso de los servicios financieros de ese endeudamiento, más la influencia en la balanza de pagos de rubros como las utilidades giradas al exterior por empresas extranjeras, los pagos al exterior por transportes, seguros y tecnología, etcétera, comprometieron agudamente la disponibilidad de divisas del país y su capacidad de importación, no sólo para el presente sino también para el futuro.<sup>8</sup>

Las actividades de las empresas industriales sufren las consecuencias de la dependencia de importaciones y del desarrollo negativo del sector externo de la economía por distintas vías que nutren la tendencia al estancamiento de la industria. Las empresas industriales son afectadas directamente entre otros en los siguientes aspectos:

a) El deterioro histórico del poder de compra de las exportaciones del país, y por tanto de su capacidad de importación, su insuficiencia para sostener siquiera el nivel mínimo de importaciones necesarias, trae para la empresa industrial un efecto directo: la existencia de períodos de desabastecimiento, que paralizan u obstruyen la producción. La situación ha sido ya explicada a nivel general, pero pueden contribuir a ejemplificar su gravitación los siguientes testimonios recogidos en distintos períodos:

1. Año 1958: El Informe sobre el Uruguay de la Oficina de Estudios para la colaboración económica internacional de FIAT (Diciembre 1960), cita entre las dificultades de la industria en 1958:

- "La industria de tabacos elabora el importado a falta de una producción nacional de cierta importancia. La merma en las importaciones (1.667 toneladas en 1958, frente a las 4.000 toneladas de promedio anual en el trienio precedente) aparejó una disminución en el número de establecimientos y del personal ocupado."

- "Papel y cartón tuvo notable incremento en su producción en 1957 debido a la apertura de nuevas fábricas, pero en 1958 la dificultad de abastecimiento de materias primas causó también aquí un retroceso."

- "Las restricciones en las importaciones causaron una crisis de significación en la industria del caucho, basada esencialmente en la fabricación y recauchutaje de neumáticos y en la fabricación de calzado de goma. En 1958 se experimentó una disminución del 32 % en el personal ocupado, y del 20 % en el valor de la producción (a precios constantes) en relación con el año anterior."

- "Por lo que se refiere a derivados del petróleo y carbón, cabe señalar que hasta la fecha no se han encontrado en el Uruguay yacimientos petrolíferos; en consecuencia, la industria se limita a la elaboración de materias primas importadas. De ahí que la producción de las refinerías de petróleo varíe según las cantidades de crudo importadas. En 1958, por razones de escasez de divisas, aquélla fue inferior a las de los años precedentes. Se importaron y procesaron 1,3 millones de m<sup>3</sup>. de petróleo crudo (el 60 % de la cantidad del año 1954)."

2. 1963: Frente al descenso de las importaciones en este año, el Informe Anual de la Cámara Nacional de Comercio señala: "Como es sabido, las cifras de nuestra balanza comercial y de nuestra balanza de pagos arrojan un déficit crónico, que sólo ha podido atenuarse parcialmente en períodos de anormalidad internacional en que nuestros productos han gozado de una demanda excepcional. Por otra parte, la estructura económica del país indica que existen necesidades básicas de importación que no pueden descender con facilidad de determinados niveles, lo que hace imperioso buscar el equilibrio de nuestro intercambio..."<sup>10</sup>

3. 1965: El resumen anual de la Asociación de Bancos dice: "La restricción fue la característica principal de 1965 en materia de importaciones. Esta política restrictiva fue concretada principalmente en los decretos del 11 de enero, 18 de marzo, 15 de junio y 18 de octubre de 1965. La restricción abarcó dos aspectos: el real y el funcional. El primero de ellos se concretó en las prohibiciones y el segundo en los recargos y depósitos previos"<sup>11</sup>; y el informe anual de la Cámara Nacional de Comercio, expresa: "Los problemas del comercio exterior tuvieron en el año 1965 una gravitación fundamental sobre la situación general de la economía del país, obligando la adopción de importantes medidas al Poder Ejecutivo y al Banco de la República, y manteniendo a la actividad privada en constante zozobra con respecto al abastecimiento de sus principales necesidades de importación."<sup>12</sup> Efectivamente, las perspectivas de importación fueron en este período críticas, y de gran inestabilidad. El decreto de 11 de enero suspendió la recepción de denuncias de importación hasta nueva orden. Luego se reabrió el registro de denuncias de importación, pero con el fin de aliviar la presión de los importadores sobre las disponibilidades cambiarias, el Banco de la República resolvió no otorgar coberturas para diversas mercaderías con recargos del 30 %. El primero de junio, nuevamente se suspendieron las importaciones por 15 días para analizar la marcha del intercambio exterior. Por decreto del 15 de junio, se dictó un régimen muy severo para la importación, previendo para octubre la liberación total. Pero en octubre se dicta un decreto en cuyas estipulaciones se incluyen diversas restricciones. Así se prohíbe hasta el 18 de abril de 1966 la importación de mercaderías con recargos del 60 % o más, e igualmente la importación de diversas mercaderías con recargos del 30 %; se permite la importación de bienes de capital, que se enumeran, pero siempre que los importadores obtengan el financiamiento del exterior y por plazo no menor a 3 años; también se faculta al Banco de la República para exigir consignaciones hasta el equivalente del valor CIF de las respectivas mercaderías en moneda uruguaya, y en forma adicional a los depósitos previos. Posteriormente, por decretos del 18 de noviembre y 14 de diciembre, se prorrogó la prohibición de importar las mercaderías citadas por el del 18 de octubre, hasta el 18 de diciembre y el 18 de enero de 1966.

El impacto causado en la industria por las medidas adoptadas en los últimos meses del año, puede colegirse del siguiente relato de debate, extractado del Acta de la Asamblea General de la Cámara de Industrias del 27/10/65: "Abierto el debate se formularon varias exposiciones sobre la situación y se destacó que las citadas medidas colocan a la industria en una situación insoluble, ya que las mismas obligan a los industriales a una disponibilidad de fondos seis veces más elevada que la que exigía el régimen anterior, en un momento en que por otros conductos se restringen agudamente los créditos bancarios... La mayoría de los asambleístas sostuvieron que la situación era calamitosa para la industria y que la misma se vería obligada a cerrar sus puertas, citándose varios ejemplos de fábricas que en los actuales momentos están resolviendo el cese de sus actividades ante la imposibilidad de hacer la consignación y por consiguiente contar con la materia prima necesaria para mantenerse en marcha."<sup>13</sup>

Presionadas por estas medidas, las importaciones totales de 1965 se redujeron en relación con 1964, en un 24 %. El sector industrial care-

ció de las posibilidades mínimas necesarias, y tuvo además que manejar su actividad en un marco de amplia inestabilidad. Como simple ejemplificación del problema vivido transcribimos el texto de dos telegramas de los múltiples enviados por la Cámara de Industrias a las autoridades nacionales, en relación al problema. En febrero de 1965, la Cámara elevó el siguiente planteo a las autoridades: "Ante grave situación planteada por cierre de importaciones afectando especialmente materias primas esta Cámara haciendo sentir opinión unánime de sus asociados y gremiales solicita urgente reapertura en condiciones vigentes a fin de evitar aumentos de costos de producción y mantener margen en protección frente a artículos competitivos y evitando consecuencias que aparejaría paralización actividades." El 10 de marzo de 1965, la Cámara de Industrias reclamaba nuevamente: "Cámara de Industrias ante demora adopción medidas regularización mercado cambiario reitera ansiedad de industriales por la reapertura importaciones materias primas a fin de evitar inminente paralización fábricas y consiguiente desocupación masiva."<sup>14</sup>

4. En una investigación del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, sobre "Problemas de las exportaciones del Uruguay a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio", se consignan interesantes datos sobre el problema tratado. En la investigación que fue publicada en octubre de 1966, se trabajó con una muestra de 41 empresas exportadoras o con posibilidades de exportar. Entre los obstáculos a la exportación que la investigación llama "de orden nacional, es decir, atribuibles principalmente a condiciones económicas o políticas generales del país", las empresas señalaron como primer obstáculo: "la restricción a las importaciones que impide a las empresas adquirir materia prima y repuestos para su producción normal, y consecuentemente para la de la exportación".<sup>15</sup> En su resumen de los problemas que a nivel nacional afectan a las empresas para exportar, los investigadores describen el problema de producción de las empresas de este modo: "La restricción a la importación de materias primas y repuestos, el régimen de admisión temporaria existente, y para ciertas industrias, la insuficiencia de materia prima nacional, pueden agruparse entre las limitaciones de orden nacional que afectan directamente a la función de producción de las empresas. La restricción a la importación de materia prima y repuestos afecta a la producción industrial en general y, naturalmente, reduce los saldos exportables de las empresas. Las materias primas importadas consumen anualmente alrededor del 50 % de las divisas del país, y es lógico que las medidas tendientes a corregir los déficit del balance de pagos, que con frecuencia debe adoptar el país, incidan en su importación."<sup>16</sup>

b) No sólo la capacidad de importación del país se halla sujeta a un constante deterioro; además padece de otro rasgo negativo para la actividad industrial, reflejado por los ejemplos y las cifras ya citadas: es altamente inestable. La inestabilidad alcanzó en el período 1955/61 elevados índices:

## OSCILACION MEDIA DE VARIABLES ECONOMICAS

1955-1961

Poder de compra de las exportaciones de mercaderías	19,4 %
Volumen físico de la exportación	19,8 %
Precios de exportación de mercaderías	4,1 %
Volumen físico de la importación	16,7 %

El poder de compra de las exportaciones osciló en casi un 20 % en el período, y en consecuencia el volumen físico de las importaciones lo hizo en una cifra cercana (16,7 %).

Entre 1962 y 1966, tomando como base la variación porcentual de las importaciones en millones de dólares, entre cada año y el anterior, la evolución fue ésta:

Año	Importaciones (en millones de dólares)	% de variación respecto al año anterior (aprox.)
1961	209	
1962	230	+ 10
1963	177	- 23
1964	198	+ 11
1965	151	- 24
1966	164	+ 5
1967	171	+ 4
1968	159	- 7,5
1969	197	+ 23

Como se advierte, de nuevo se acentúa la inestabilidad de las importaciones. Los porcentajes de variación interanuales son agudas y de signos opuestos.

El desarrollo de la actividad industrial en estas condiciones de inestabilidad resulta por cierto en extremo complicado.

El sector empresario industrial se ve obligado a dejar de lado un objetivo usual en administración de empresas: la minimización de las inmovilizaciones. En lugar de ello, no tiene más alternativa que acumular stocks de materias primas, a costa de las consiguientes pérdidas financieras por inmovilización, para prevenir la interrupción de su fuente de aprovisionamiento y la consiguiente paralización de su producción.

c) Un rasgo que pone en riesgo el nivel de importaciones del país y su composición, es la unilateralidad del origen de las importaciones. El cuadro de la página siguiente muestra un análisis de los años 1964, 1965 y 1966 en este aspecto.

Casi el 60 % de las importaciones del país eran provistas por seis naciones; las destinadas a la industria le eran vendidas en gran parte por los tres principales proveedores del Uruguay: Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania Federal. La industria es altamente vulnerable, pues, a las fluctuaciones que puedan producirse en el ciclo económico y las políticas comerciales de dichos centros industrializantes.

La situación no varió en los años posteriores. Como puede apreciarse a continuación, la gran mayoría de las importaciones uruguayas siguieron llegando de los países desarrollados occidentales:

IMPORTACIONES URUGUAYAS POR PAISES DE ORIGEN

PAIS

(se incluyen separados solamente los países con un volumen anual mayor de 10 millones de dólares)

	1964 Vol. de import.	%	1965 Vol. de import.	%	1966 Vol. de import.	%
Estados Unidos .....	31	16	20	13	20	12
Alemania Federal .....	21	11	18	12	19	12
Gran Bretaña .....	16	8	15	10	9	6
Brasil .....	19	10	13	9	22	13
Venezuela .....	10	5	13	9	11	7
Argentina .....	18	9	9	6	11	7
El resto de los países .....	83	41	61	41	74	43
Total importado .....	198	100	151	100	164	100

(los volúmenes de importaciones están calculados en millones de dólares)

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Banco de la República, Uruguay.

PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES TOTALES DEL URUGUAY PROVENIENTE DE ESTADOS UNIDOS, EL MERCADO COMUN EUROPEO Y LA ASOCIACION EUROPEA DE LIBRE COMERCIO

1969	43,4 %
1970	42,6 %

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Banco de la República, Uruguay.

d) La tendencia al deterioro de los términos del intercambio, una de cuyas razones es justamente la unilateralidad de las importaciones y exportaciones de los países insuficientemente desarrollados, que permite a los países desarrollados ejercer influencia determinante a su favor sobre los precios de los elementos intercambiados, golpea agudamente a la industria uruguaya, por vía de la elevación constante de los precios de sus importaciones.

Los precios de las importaciones del país han ascendido, entre 1957 y 1961, en un 5,5 % anual. Entre otras razones, a causa de que los países industrializados tratan de no ajustar sus tipos de cambio, y por tanto exportan su inflación interna a los no desarrollados.

Representantes de muy diversos grupos de intereses uruguayos han coincidido en denunciar el deterioro de los términos del intercambio. Así escribe en su informe anual 1963 la Cámara Nacional de Comercio del Uruguay: "Ha sido reiteradamente denunciado el deterioro constante de la relación de los términos del intercambio entre los países productores de materias primas y los países industrializados. Algunas cifras autorizadas indican que el deterioro en perjuicio de los países subdesarrollados supera el 25 % en los últimos diez años." 17 Por su parte, en un Memorandum elevado por la Federación de Obreros en Lanás al Ministerio de Trabajo en 1967, se formulaban los siguientes cálculos ejemplificativos de la magnitud del deterioro en el caso uruguayo:

RELACION COMPARATIVA DE LANAS (supra 60-64) Y DE TRACTORES 40 CABALLOS DE FUERZA PARA SIEMBRA Y COSECHA

Años	Kilos de lanas que es necesario exportar para comprar un tractor
1951	1.000 kg.
1959	2.000 kg.
1965	5.500 kg.
1967	6.000 kg.

e) El precio de las importaciones ha tendido a elevarse también por otra vía, de gran importancia. Uruguay ha recurrido con frecuencia a la política de devaluaciones, como medio básico de nivelación de su balanza comercial. Con la devaluación se trata de fomentar la producción agropecuaria para exportación, de abaratar las exportaciones para ampliar los mercados externos, y de limitar las importaciones. L. Faroppa señala que en la práctica: "la producción agropecuaria trabada por problemas estructurales no reacciona, la baja de precios hacia el exterior no trae una similar expansión en la demanda, puede

haber reacciones competitivas de otros vendedores de materias primas, y se atenta contra el nivel de importaciones que está ya por debajo del mínimo posible". El resultado es, según el autor: "dificultar el abastecimiento de la industria, del comercio y de los servicios públicos".<sup>18</sup> Las siguientes cifras ejemplifican lo expuesto. Entre 1955 y 1970, el dólar, promedio sobre importaciones, osciló de esta manera:

TASAS DE CAMBIO DEL DOLAR  
(Promedio sobre importaciones, tipo vendedor)

Año	(En pesos)	Año	(En pesos)
		1962	11,00
		1963	16,40
1955	2,06	1964	18,70
1956	2,36	1965	59,90
1957	2,85	1966	76,20
1958	3,30	1967	200,00
1959	4,90	1968	250,00
1960	9,90	1969	250,00
1961	11,00	1970	250,00

Fuentes: 1955/61, CIDE: *Estudio Económico del Uruguay*, tomo I, pág. 29. 1962/70: *International Financial Statistics*

Como se advierte, su valor se multiplicó por 125 en sólo quince años (en pesos uruguayos), con los consiguientes perjuicios para el aprovisionamiento industrial.

Refleja lo que implica la política de devaluaciones para la industria, el Memorándum enviado por la Cámara de Industrias al Poder Ejecutivo con motivo de la última devaluación de 1967, que exige "se mantenga en todas las importaciones de materias primas pendientes de pago al exterior, el tipo de cambio anterior de \$ 99 por dólar, a fin de evitar una grave crisis industrial con paralización de fuentes de trabajo".<sup>19</sup>

f) El CIDE calcula que como consecuencia conjunta de la elevación de los precios de las importaciones, y la política de devaluaciones, "el sector externo introdujo en el país, desde 1955 hasta 1961, un alza de precios mínima del 70 %".<sup>20</sup>

El cuadro a continuación consignado ilustra la evolución del precio de las importaciones en el período comentado:

CRECIMIENTO EN LOS PRECIOS DE LAS IMPORTACIONES  
(en m\$, ajustados con los índices del tipo de cambio efectivos)

INDICE BASE 1955 = 100

Años	Precios
1955	100
1956	120,5
1957	149,5
1958	171,1
1959	241,1
1960	460,5
1961	526,3

Fuente: CIDE: *Estudio económico del Uruguay*, tomo I, pág. 102.

Este hecho fue una de las principales causales del grave problema que describe el CIDE del siguiente modo:

"...el deterioro en el poder de compra del ahorro en términos de bienes de inversión excede del 20 % en 1961 con respecto a 1955. Ello se explica por dos razones principales: el alza mayor de los precios de importación en moneda nacional de maquinarias y equipos importados que los del PBI, y el incremento de precios en la construcción por falta de suficiente avance en la productividad y en la tecnología de dicha industria..." El CIDE agrega: "Este hecho es grave, y significa que en 1961 se necesitaba aproximadamente un 25 % más de ahorro para financiar el mismo volumen físico de inversión que en 1955. Como consecuencia de este deterioro, una parte del esfuerzo nacional de ahorro se esteriliza, sin dar frutos en términos de progreso."<sup>21</sup>

El alza de los precios de las importaciones disminuyó pues seriamente las posibilidades de equipamiento y reequipamiento de la industria.

g) En las condiciones del Uruguay el alto costo de las importaciones es además uno de los factores limitativos de la posibilidad de concretar exportaciones industriales. Señala I. Wonssewer respecto de la incidencia de las materias primas importadas en este aspecto: "...la utilización de materias primas importadas significa una cierta desventaja en lo referente a los costos de producción, en la iniciación del proceso de industrialización.

"Esos mayores costos iniciales pueden eventualmente, en los países dotados de un grado elevado de tecnificación y conocimientos industriales, ser superados como para permitir a esos países competir en los mercados internacionales. En el caso del Uruguay, que no cuenta en la etapa inicial con esas posibilidades, las industrias que elaboran materias primas importadas se ven limitadas fundamentalmente a servir al mercado nacional..."<sup>22</sup>

h) Al margen de los precios de las importaciones, el solo hecho de su abastecimiento irregular trajo en el caso del Uruguay, una elevación de los costos unitarios de la industria. En efecto, como bien se ha señalado, las dificultades en la reposición de maquinaria determinan "desequilibrios en el equipo instalado, cuyo desgaste es desigual por lo que algunas partes quedan ociosas", y las irregularidades en el abastecimiento de materias primas se suman "como factor de distorsión, bien por la baja obligada en el nivel de producción", bien por la ya citada necesidad de mantener elevados stocks de reserva."<sup>23</sup>

En resumen, la dependencia de las importaciones trae a las empresas industriales uruguayas problemas de fondo. Su actividad se liga estrechamente a la marcha del sector externo de la economía. El estrangulamiento en ascenso de éste repercute sobre la empresa entre otros efectos en los examinados: paralizaciones parciales de la producción, necesidad forzosa de una política antieconómica de stocks, ascensos inducidos de costos, fuertes limitaciones para el reequipamiento, situación desventajosa para la exportación, incertidumbre constante.



## B. El continuo estrechamiento del mercado interno

La amplitud del mercado interno es un factor clave para el desarrollo industrial. Un mercado amplio promueve la creación de empresas industriales, posibilita que su dimensión se ajuste a las escalas requeridas para la producción a costos óptimos, y posibilita un alto grado de utilización de la capacidad industrial instalada. Un mercado restringido produce efectos inversos: desalienta la industrialización, limita a dimensiones atécnicas el tamaño de las empresas y fomenta constantes situaciones de ociosidad de los recursos empleados. En el caso uruguayo, al ser extremadamente limitada la posibilidad de exportar de la industria y habiéndose agotado la sustitución de importaciones, el mercado interno se convierte en el principal determinante de la intensidad de la actividad industrial.

Uruguay registra en ese aspecto un negativo proceso de estrechamiento de la demanda efectiva de su población. Diversos fenómenos determinan esta tendencia. A la pobreza global del Producto Bruto Nacional —consecuencia del estancamiento y de la dependencia—, que restringe de por sí el ámbito del mercado interno, y es a su vez incidiendo por su reducida dimensión, se suman, entre otros, dos factores de diferentes efectos:

I. La limitada población del país y su débil tasa de crecimiento: La realidad demográfica uruguaya determina de hecho un mercado potencial limitado.

La población total del Uruguay no alcanzaba todavía en 1970 a los tres millones de personas (eran 2.889.000 habitantes). La tendencia de desarrollo es en este aspecto muy poco promisorio para la demanda potencial. El país se caracteriza por poseer la tasa de crecimiento demográfico más baja de América latina. Mientras que la tasa de crecimiento anual medio de la población de toda América latina era en 1970 del 2,7 %, la uruguaya era de 1,2 %, es decir, ni siquiera alcanzaba al 50 % de la tasa del área. Por otra parte, la tendencia de la tasa uruguaya es declinante, como puede apreciarse a continuación:

### TASA DE CRECIMIENTO ANUAL MEDIO DEL URUGUAY

Período	%
1950/1960	1,6
1955/1965	1,3
1960/1970	1,2

Fuente: Naciones Unidas. Demographic Yearbook.

La débil tasa uruguaya resulta principalmente de la propensión de la tasa de natalidad, que se halla en constante descenso:

## TASA DE NATALIDAD DEL URUGUAY

Años	Tasa de natalidad (nacidos anualmente por cada 1.000 habitantes)
1950/54	22,3
1955/59	22,2
1960	22
1961	21,8
1962	21,7
1963	21,5
1969	21,4
1970	21,2

El bajo índice de natalidad deriva de un complejo de factores, entre los que se encuentra la alta tasa de urbanización del país, a cuya formación nos hemos referido anteriormente, que engendra fuertes presiones hacia la racionalización y control de la procreación.

De lo expuesto, no corresponde extraer ninguna deducción automática; incremento de población no significa necesariamente ampliación del mercado, porque si bien la población adicional implica una demanda potencial, sólo pasa a implicar una demanda efectiva en caso de facilitarle la economía una participación concreta en el ingreso nacional. La situación de la mayor parte de los países latinoamericanos, donde la "explosión demográfica" no se manifiesta en una ampliación del mercado interno, a causa de la bajísima participación en el ingreso de la mayoría de su población, ilustra sobre el particular. Por el contrario, el lento crecimiento demográfico puede, en el caso de una economía estancada estructuralmente, moderar el costo social del estancamiento. Este pareciera ser en parte el caso uruguayo. Es elocuente al respecto la siguiente expresión del Plan Nacional de Desarrollo: "El escaso aumento de la población ha disimulado las consecuencias del estancamiento de la economía en los últimos años y disminuido las tensiones que aquél habría podido provocar."<sup>24</sup>

Aun con la población actual y su lento crecimiento, existe en el Uruguay una gran demanda potencial no satisfecha, y sin perspectivas de transformarse en demanda efectiva, a causa de la evolución del ingreso nacional y de su módulo de distribución. En nada influirá en la amplitud del mercado un crecimiento más rápido de la población del país, si los nuevos sectores demográficos carecen de una participación práctica en el ingreso nacional.

El lento crecimiento de la población, si bien limita la posible dimensión del mercado uruguayo, no es de por sí el único condicionante de su estrechez, y en el actual estancamiento tampoco el principal. Algunas de las causas centrales de la tendencia presente al estrechamiento del mercado, pueden encontrarse en mayor medida analizando los procesos que afectan a la estructura de distribución de ingresos del país.

II. Las características de la estructura de ingresos: Uno de los estudiosos de mayor repercusión en la teoría económica del presente siglo, lord John Maynard Keynes, resaltó que el tipo de distribución desigual de los ingresos, por la naturaleza propia del sistema capi-

talista, era una de las razones de fondo por las que éste lograba su equilibrio productivo a niveles inferiores al pleno empleo de sus recursos productivos, padeciendo de una importante tasa de desocupación permanente. Escribe Keynes en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*: "Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación completa y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos."<sup>25</sup> En efecto, simplificando el análisis, la distribución del ingreso en numerosas economías capitalistas permite distinguir tres sectores: los niveles de altos ingresos que se caracterizan por una gran capacidad de ahorro; los niveles de ingresos medios de capacidad de ahorro limitada, y los niveles de ingresos bajos, con problemas de subconsumo.

Keynes demuestra que si la economía funcionara a pleno empleo, utilizando todos sus factores productivos, la producción resultante no sería absorbida por el mercado, porque mientras los niveles de ingresos medios y bajos vuelcan casi todos sus ingresos en el mercado transformándolos en demanda efectiva, los niveles altos retraen una parte de sus excedentes atesorando por distintos motivos (especulación, liquidez, transacciones), y no invirtiendo. Dice Keynes: "En las condiciones económicas contemporáneas, el crecimiento de la riqueza, lejos de depender de la abstinencia de los ricos, como generalmente se supone, tiene en ella un impedimento."<sup>26</sup>

Entre las razones básicas por las que los "ricos" se abstienen de invertir figura el estrangulamiento de las oportunidades de inversión que producen una serie de conductas económicas típicas a los monopolios —controlados por ellos mismos— predominantes en esos países. Verbigracia, una de las principales oportunidades de reinversión de utilidades, ampliar la producción, se usa de modo limitado porque corresponde a la estrategia monopolista controlar la producción para obtener el mayor nivel de precios factible. La desigualdad en la distribución de los ingresos y el estrangulamiento de las oportunidades de inversión, conducen a que la demanda efectiva total sea siempre menor a la producción a pleno empleo, funcionando el sistema económico con un considerable margen de desocupación permanente. Los países desarrollados tratan de moderar el peso del déficit de la demanda efectiva poniendo en práctica políticas que ya hemos mencionado: exportación de desocupación a través del comercio internacional, una activa política de gastos públicos (que incluye como un ítem de gran peso los gastos en defensa), inversiones en el extranjero, promoción antinatural (por vía del "marketing") del consumo de las clases medias, etc. Los países subdesarrollados son generalmente afectados por esas políticas en forma negativa, y además poseen una estructura de distribución del ingreso más desigual aún, conjunto que agrava el problema.

Es propia de estos países la presencia en su estructura de ingresos de minorías con amplios excedentes económicos, atesorados, enviados al exterior o empleados en demandar bienes de lujo importados, y de mayorías afectadas por agudísimos problemas de subconsumo. La resultante es una demanda ampliamente deficitaria, que lleva a la economía (actuando en conjunción con otras situaciones) a niveles de elevadísima desocupación.<sup>27</sup>

La estructura económica capitalista subdesarrollada que posee el

Uruguay no escapa a estos rasgos. En primer término, la distribución desigual de los ingresos que le es natural crea un déficit estructural de la demanda. De hecho, la demanda que puede surgir de una estructura de ingresos de ese tipo es inferior a la necesaria para absorber toda la producción obtenible utilizando a pleno empleo los recursos productivos. En segundo término, se manejó siempre en el país la hipótesis de que tenía una estructura de distribución del ingreso satisfactoria, pero no existían mediciones objetivas que lo ratificaran; las proporcionadas por el Plan de Desarrollo Económico y Social echaron por tierra buena parte de esta hipótesis.

El plan incluye una estimación del ingreso por familias realizada en 1963, que dado el carácter preliminar de los datos se ha presentado por vía de dos hipótesis respecto de cuál es la real distribución, llamadas "Hipótesis de menor desigualdad" e "Hipótesis de mayor desigualdad". En el área entre ambas hipótesis se considera incluida la distribución del ingreso en el país. (Véase el cuadro de la página 152.)

Como se advierte, un 60 % de las familias tendría una parte del ingreso nacional que oscilaría entre el 20 % y el 27 %, mientras que del otro extremo de la escala, un 5 % de las familias tendrían del 22 al 33 % del ingreso nacional, es decir, una parte posiblemente mayor o igual. La distribución del ingreso presenta, pues, una marcada desigualdad.

La comparación de la situación del Uruguay en la materia con la de otros países, confirma el carácter desfavorable del patrón de distribución del país. (Véase el cuadro de la página 153.)

Adoptando una hipótesis de desigualdad intermedia entre la mayor y la menor, para el Uruguay, y comparándolo con los demás países, es posible concluir:

a) el 20 % de familias con menor ingreso del Uruguay, es el que tiene el porcentaje más bajo de ingresos de todos los países comparados, salvo Dinamarca;

b) el 20 % siguiente de familias de menor ingreso del Uruguay, también es más pobre comparativamente que el grupo similar de todos los demás países, salvo México;

c) el 5 % de familias más ricas del Uruguay, tienen un porcentaje del ingreso mayor que el de los grupos homólogos de todos los países comparados, salvo la India y México;

d) el 5 % siguiente de familias más ricas del Uruguay tiene la mayor riqueza comparativa de todos los países examinados;

e) Reelaborando los datos de la tabla anterior, siempre sobre la base de una hipótesis de distribución del ingreso, intermedia entre las hipótesis de mayor y menor desigualdad para el Uruguay, es posible conformar el siguiente cuadro comparativo:

La comparación demuestra que las desigualdades en la distribución del ingreso son más marcadas en el Uruguay que en la mayor parte de los otros países empleados en el paralelo. Puerto Rico, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Dinamarca y E.U.A. tienen una distribución del ingreso más igualitaria, y sólo México e India no se hallan en mejor situación que el Uruguay.

En esas condiciones, tiene sobrados fundamentos el Plan Nacional

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR (1963)

% de familias		% del ingreso		Hipótesis de menor desigualdad		Hipótesis de mayor desigualdad	
% del tramo	% acum. con tramos anter. tramos post.	% del tramo	% acum. con tramos anter. tramos post.	% del tramo	% acum. con tramos anter. tramos post.	% del tramo	% acum. con tramos anter. tramos post.
20	20	4,6	4,6	4,6	100,0	3,0	3,0
20	40	8,6	13,2	13,2	95,4	6,3	9,3
20	60	14,0	27,2	27,2	86,8	10,8	20,1
20	80	22,7	49,9	49,9	72,8	19,1	39,2
10	90	16,2	66,1	66,1	50,1	15,0	54,2
5	95	11,9	78,0	78,0	33,9	13,0	67,2
5	100	22,0	100,0	100,0	22,0	32,8	100,0

Fuente: cme: Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., tomo I, pág. Dec. 216.

COMPARACION INTERNACIONAL DEL PATRON DE DISTRIBUCION DEL INGRESO EN URUGUAY Y OTROS PAISES

	Producto Nac. neto por hab. en 1952/58 u\$s	% de familia						
		0-20	20-40	40-60	60-80	80-90	90-95	95-100
Uruguay a/1963	640	4,6	8,6	14,0	22,7	16,2	11,9	22,0
Uruguay b/1963	640	3,0	6,3	10,8	19,1	15,0	13,0	32,8
India, 1950	60	7,8	9,2	11,4	16,0	12,4	9,6	33,4
México, 1957	220	4,4	6,9	9,9	17,4	14,7	9,7	37,0
Puerto Rico, 1953	430	5,6	9,8	14,9	19,9	16,9	9,5	23,4
Italia, 1948	310	6,1	10,5	14,6	20,4	14,4	10,0	24,1
Gran Bretaña, 1951	780	5,4	11,3	16,6	22,2	14,3	9,3	20,9
Holanda, 1950	500	4,2	9,6	15,7	21,5	14,0	10,4	24,6
Dinamarca, 1952	750	3,4	10,3	15,8	23,5	16,3	10,6	20,1
Estados Unidos, 1950	1870	4,8	11,0	16,2	22,3	15,4	9,9	20,4

a) Hipótesis de mayor desigualdad.

b) Hipótesis de menor desigualdad.

Fuentes: Para Uruguay, cme. Para otros países: Simón Kuznets: *Economic Development and Cultural change*, vol. XI N° 2, enero de 1963.

Fuente: cme: Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., tomo I, pág. Dec. 219.

PAIS, AÑO	Parte del ingreso poseída por el 60 % de las familias	Parte del ingreso poseída por el 5 % de las familias
Uruguay, 1963 .....	23,5	27,5
India, 1950 .....	28,4	33,4
México, 1957 .....	21,2	37,0
Puerto Rico, 1953 .....	30,3	23,4
Italia, 1948 .....	31,2	24,1
Gran Bretaña, 1951 .....	33,3	20,9
Holanda, 1950 .....	29,5	24,6
Dinamarca, 1952 .....	29,5	20,1
Estados Unidos, 1950 .....	32,0	20,4

de Desarrollo cuando afirma, refiriéndose a las posibles consecuencias de esta desigualdad:

"... se considera que no hay desarrollo económico posible a largo plazo si la situación no mejora".<sup>28</sup>

Cabe señalar que los datos del Plan datan de 1963, pero desde entonces han continuado obrando con fuerza cada vez mayor sobre la distribución de ingresos en el país, una serie de factores que tienden a incrementar las desigualdades. Tales: la continua política de devaluaciones, el agudísimo proceso inflacionario, el incremento de la tasa de desempleo, la presión de determinadas minorías por obtener ventajas, la especulación, etc. Los factores mencionados llevaron a nuevas traslaciones intersectoriales de un ingreso nacional estancado, y al mismo tiempo a redistribuciones en cada sector entre los distintos factores de la producción. Las traslaciones intersectoriales beneficiaron al sector agropecuario, especialmente al ganadero, y al sector comercio e, internamente, en los distintos sectores resultaron perjudicadas las remuneraciones de los asalariados en relación a las de los empresarios y capitalistas. Ilustran sobre la magnitud del traslado de ingresos al agro, en el período 1964/1966, las siguientes relaciones de precios:

#### PRECIOS DE LA PRODUCCION PECUARIA CON RESPECTO AL NIVEL GENERAL DE PRECIOS Y A LOS PRECIOS INDUSTRIALES

Años	Precios pecuarios Nivel general de precios	Precios pecuarios Precios industriales
1964/63	116,5	109,5
1965/64	103,2	101,2
1966/65	110,8	109,7

Fuente: Elaborado con datos del BROU. Citado por Alberto Couriel y Samuel Lichtensztejn: *El FMI y la crisis económica nacional*. Montevideo, Biblioteca de Cultura Universitaria, 1967, pág. 94.

Como se advierte, las cadenas de devaluaciones y el proceso inflacionario en general han favorecido ampliamente al sector agropecuario, cuyos precios relativos son mayores en todo el trienio al nivel general de los precios, y a los precios industriales. Dada la extensa desigualdad en la distribución de ingresos existente internamente en el sector agropecuario, el traslado de ingresos se ha acumulado exclusivamente en manos de las minorías predominantes en el mismo. Ha

profundizado la tendencia a una desigualdad creciente en la distribución de los ingresos, la regresividad del sistema impositivo. Los ingresos tributarios que obtiene el Estado son aportados en más de sus  $\frac{1}{5}$  partes a través de impuestos, pagados por los consumidores masivos. Así lo demuestra el siguiente cuadro:

#### NATURALEZA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (en %)

Año	Tributos directos	Tributos indirectos <sup>1</sup> y tasas	Total
1955	13,5	86,5	100
1956	14,1	85,9	100
1957	13,6	86,4	100
1960	15,7	84,3	100
1961	13,1	86,9	100

Fuente: CIDE: "Estudio Económico del Uruguay". Boletín Banco República, 249/50, pág. 27.

Esta situación lleva a que, de hecho, la contribución de los sectores de ingresos medios y bajos al erario público sea proporcionalmente a su capacidad distributiva mucho mayor que la de los sectores de ingresos altos. Se ha estimado que "mientras la población contribuía proporcionalmente con el 27 % de sus ingresos al pago de impuestos en el año 1966, las personas cuyas rentas provienen de las explotaciones agropecuarias sólo aportaban un 6 % de sus ingresos".<sup>29</sup>

Cabe añadir a lo dicho que dada la composición del sistema impositivo, la mayor parte de la alta tasa de evasión existente tiende a darse también en el campo del sector de altos ingresos, que por el tipo de impuestos que paga tiene más posibilidades de evasión que los sectores de ingresos medios y bajos.

Todos estos factores han llevado a un deterioro cada vez mayor de la distribución del ingreso, generando por esa vía un continuo estrechamiento del mercado que afecta contundentemente a las empresas industriales. Gruesos porcentajes del ingreso nacional van pasando de mano de las estratos sociales medios y populares que los convertían en demanda efectiva, a núcleos reducidos que los distraen de la demanda efectiva volcándolos en especulaciones, enviándolos al exterior, etc. Dan una idea de la magnitud de la reducción sufrida por el mercado interno los siguientes indicadores indirectos:

— El descenso constante del poder adquisitivo del salario real: Ya se ha tratado este punto con anterioridad (capítulo 6). De 1957 a 1966, el salario real se redujo en un 20 %. Entre 1967 y el primer semestre de 1968, disminuyó en un 27 % más respecto a 1957.<sup>30</sup> En consecuencia, el poder adquisitivo del ingreso de la población asalariada disminuyó en un 47 % en los 11 años comprendidos entre 1957

<sup>1</sup> Se consideran tributos indirectos los impuestos pagados por las empresas que generalmente trasladan a los precios de venta de mercaderías o servicios; como por ejemplo el impuesto a las ventas, finalmente pagado por los consumidores.

y 1968. Dado que los salarios representan la fuente de ingreso de cerca del 80 % de la población activa, puede afirmarse que una gran parte del mercado de consumo desapareció de hecho en ese período.

— Al descenso de la demanda que significó la baja del salario real corresponde adicionarle la reducción de la demanda efectiva que produjo el aumento de la desocupación.

Como se ha visto, a pesar de que la población uruguaya crece a un ritmo que es el más lento de América latina, la economía se muestra impotente para proporcionar los nuevos empleos necesarios. La tasa de desocupación en constante ascenso había alcanzado, según las cifras oficiales de 1963, un nivel que por lo menos triplicaba la tasa normal de desocupados de los países desarrollados. Por otra parte, magnitud del salario real y desocupación se hallan directamente ligados. Se ha estimado que una caída del salario real entre 15 y 20 % puede traer en Uruguay una desocupación superior a 30.000 personas.<sup>31</sup> Dado que las cifras disponibles indican un deterioro creciente del salario real en los años siguientes a la estimación de desocupación de 1963, puede suponerse la existencia en ese período de un importante aumento en la cifra de desocupados, con las consiguientes repercusiones sobre la demanda.

Las tendencias vigentes en materia de distribución del ingreso cumplen, pues, en Uruguay, un papel fuertemente negativo para el desarrollo de la empresa industrial. Producen en forma continua un proceso de pauperización creciente de sectores mayoritarios de la población que además de sus implicancias sociales, revierte en términos de mercado en un estrechamiento de sus dimensiones, ya de por sí potencialmente limitadas por la pobreza del Producto Bruto Nacional, por la escasa población y su muy débil ritmo de crecimiento demográfico.

No se trata por cierto de tendencias "automáticas". Tras ellas subyacen las continuas presiones de minorías económicas, que regulan las leyes de funcionamiento de la economía en provecho del aumento de su participación en el ingreso total.

Los efectos negativos para la empresa industrial nacional son múltiples. Entre otras consecuencias, la reducción de la demanda limita sus perspectivas de desarrollo, anula la posibilidad de aprovechar economías internas (bajas de costos derivadas de incrementos en la producción), y externas (reducción de precios de proveedores por aumento de los lotes de compra, etc.), y crea las condiciones ideales para la adueñación de los mercados por formas monopólicas no nacionales y la consiguiente eliminación de la pequeña y mediana industria nacional.<sup>32</sup>

### C. El uso parcial de la capacidad instalada en la industria

Aparentemente uno de los problemas claves de países subdesarrollados como el Uruguay, es la falta de recursos de capital, que limita la producción. Sin embargo, un análisis de las condiciones de desenvolvimiento del capital instalado en la industria, permite apreciar de inmediato que su uso es parcial. El país está envuelto entonces en la paradoja de tener agudas necesidades de capital y al mismo tiempo utilizar limitadamente el existente. Esta contradicción no es exclusiva

de la economía uruguaya, se presenta en la historia económica contemporánea como un rasgo común a todas las economías capitalistas.<sup>33</sup> Entre las razones que la explican se encuentran:

— las variaciones en la demanda generadas por las bruscas fluctuaciones en los niveles de inversión y, consiguientemente, empleo o ingresos propios de la economía capitalista;

— la obsolescencia de las instalaciones que causa la introducción no planificada de innovaciones técnicas;

— la tendencia hacia la oligopolización o monopolización de los mercados, y la acción restrictiva que ejercen sobre la producción los monopolios u oligopolios, en beneficio del ascenso de sus precios y sus ganancias;

— en general, la falta de coordinación racional de los recursos productivos que se mueven a instancias de leyes de mercado moldeadas en su favor por la acción de los monopolios.

Estos problemas congénitos de la estructura capitalista de producción se presentan también en la economía uruguaya y en las economías latinoamericanas en general, aunque agravados por los efectos de la dependencia y con modalidades propias.<sup>34</sup> Entre otras irracionalidades que conducen al no uso de la capacidad instalada, pueden detectarse, en la industria uruguaya, éstas:

a) Frente a una demanda en declinación e insuficiente una de las primeras formas de defensa de la empresa es un uso limitado de la capacidad instalada para evitar stocks incolocables.

b) Otra forma de defensa es la diversificación de la producción al nivel de cada empresa para conseguir flexibilidad frente a la retracción y poder competir. Esto lleva a una marcada ineficiencia en el uso de los equipos instalados de capital, dado que obliga a constantes detenciones en el funcionamiento de los equipos para producir los distintos productos, acortando las series de producción.

c) Existe una acentuada tendencia a la integración vertical en la producción, por la que los establecimientos industriales incluyen en sus procesos productivos desde la fabricación de las materias primas necesarias hasta el producto terminado. Esta tendencia es estimulada por el deseo de los industriales de independizarse del suministro de materias primas externas, que pone en riesgo el nivel de producción, y por el tipo de legislación tributaria en algunos casos. Para obtener esa integración vertical muchas industrias adquieren equipos que permanecen ociosos en distintas etapas del proceso.

d) En general la estructura industrial se caracteriza por su falta de coordinación racional; señala el Plan Nacional de Desarrollo en su Plan Industrial: "...los empresarios no coordinan sus producciones, de modo de evitar que un número excesivo de empresas tenga que competir sobre una misma gama de productos".<sup>35</sup>

e) El Estado ha desarrollado una política de protección indiscriminada, en lugar de una planificación basada en las necesidades de capacidad por ramas productivas. Resaltan Couriel y Lichtensztein que "La acción del Estado se limitó a proteger de modo indiscriminado a los industriales privados sin canalizar las inversiones ni tomar a su

cargo sectores claves. En consecuencia los empresarios se orientaron en función de la mayor rentabilidad sustituyendo en líneas de producción cuyos beneficios eran conocidos también porque eran monopolios (o muy seguros) y determinando sobreinversión estructural en casi todas las ramas de producción.”<sup>36</sup>

f) Pesan fuertemente sobre el uso de la capacidad instalada las fluctuaciones en el aprovisionamiento de materias primas determinadas por la dependencia del exterior ya examinada, y por el estancamiento de los sectores agropecuarios productores de materias primas empleadas por la industria.

g) Cumple un rol de primer orden en la utilización parcial de la capacidad instalada de producción, el avance en la economía de concentraciones monopólicas. Como ya se mencionó, los monopolios utilizan con frecuencia la restricción de la producción, como estrategia para presionar el crecimiento de los precios y conseguir la maximización de sus beneficios. Los siguientes datos evidencian la importancia de la concentración monopólica en la economía uruguaya, y su tendencia de expansión:

1. De acuerdo con datos de la Oficina de Recaudación de Impuestos a las Ganancias Elevadas, en 1955, el 3 % de las empresas industriales (759 en número) disponían del 51,5 % del capital industrial privado del país.<sup>37</sup>

2. Según el Registro Industrial de 1960, sólo el 0,8 % de las empresas industriales tenían más de 100 obreros; empleaban en total el 38 % del total de obreros empleados en la industria.<sup>38</sup>

3. El Registro Industrial de 1961 denotaba nuevos avances de la concentración monopólica. Las empresas con más de 100 obreros ocupaban el 42 % de la mano de obra ocupada en la industria.<sup>39</sup>

4. Ilustran la magnitud de la concentración los casos de las siguientes ramas industriales:

• Industria textil: describe el Plan Nacional de Desarrollo, “...una concentración muy fuerte también se evidencia en la distribución por tamaño de los establecimientos en correlación con la ocupación que suministran: en el sector de los tejidos planos por ejemplo, 5 % de los establecimientos de mayor tamaño ocupan el 62 % del personal, y por el contrario los establecimientos más pequeños que alcanzan alrededor del 60 % del total no emplean sino el 4 % de la mano de obra”.<sup>40</sup>

• Industria de la carne: tres frigoríficos, Nacional, Anglo y EFCSA, representaban en 1964, con 1.150.000 cabezas anuales el 30 % de la capacidad de faena total de los establecimientos dedicados a la industrialización de carnes (2.922.500 cabezas).<sup>41</sup>

• Industria del cuero: los establecimientos con más de 50 obreros, representaban en 1960 sólo el 4,6 % de las curtiembres; producían en cambio el 65,9 % del valor bruto total producido por la rama industrial, ocupaban el 44,5 % de los empleados ocupados en la industria y el 47,3 % de los obreros, y eran dueños del 77,1 % de las maquinarias utilizadas.<sup>42</sup>

Este conjunto de factores: ineficiencias de la demanda, derivados del estancamiento, derivados de la dependencia, irracionalidades, peso y políticas de las concentraciones monopólicas, son relevantes en la generación del proceso por el que continuamente a pesar de su carencia de capital el Uruguay despilfarró de hecho parte del capital existente en la industria.

#### GRAVEDAD DEL PROBLEMA

La magnitud del ocio del capital instalado en la industria uruguaya es muy elevada. Según la estimación del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el CIDE: “el sector industrial en su conjunto está aprovechando solamente el 63 % de su capacidad práctica instalada. El aprovechamiento es muy disímil según ramas y desde un nivel de aprovechamiento pleno en la industria del petróleo se pasa a un 32 % de aprovechamiento en la industria de la madera. Las industrias de exportación tradicionales, alimentación y textiles aprovechan entre un 67 y 69 % de su capacidad instalada”.<sup>43</sup> En una encuesta realizada por un investigador del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad del Uruguay, con otra finalidad (análisis de los efectos financieros de la inflación en las empresas industriales)<sup>44</sup>, puede encontrarse una estimación de los propios empresarios muy cercana a la de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.

En efecto, interrogados los empresarios componentes de una amplia muestra no aleatoria obtenida del conjunto de empresas industriales privadas o paraestatales de Montevideo con más de 200 obreros, sobre el punto: “Sirvase indicar el porcentaje aproximado del total de capacidad productiva de la empresa utilizada en los últimos cinco años” se obtuvo un conjunto de respuestas que dan lugar a la siguiente tabla:<sup>45</sup>

#### PORCENTAJES DE CAPACIDAD PRODUCTIVA UTILIZADA SEGUN ESTIMACION DE LOS EMPRESARIOS

(Medias aritméticas anuales)

1961	70 %
1962	64 %
1963	66 %
1964	69 %
1965	74 %

La gravedad de la situación para una serie de industrias puede apreciarse con claridad a través de los siguientes datos incluidos en el Plan Industrial:

a) Industria de la carne:

El grado de utilización de la capacidad de faena de los principales frigoríficos puede apreciarse en el cuadro de la página siguiente.

Como se observa, en el trienio 1959/61 hubo una utilización de la capacidad de faena del 31,4 %, mientras que el trienio 1962/64 se alcanzó el 47,6 %. Concluye al respecto el Plan Industrial: “Pese a este mejoramiento debe considerarse muy bajo el coeficiente de uti-

UTILIZACION DE LA CAPACIDAD DE FAENA EN LOS PRINCIPALES FRIGORIFICOS  
(Porcentajes)

Frigoríficos	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Nacional	24,0	49,9	50,2	54,9	53,3	67,4 <sup>a</sup>
Casablanca	13,3	16,6	13,3	16,3	22,5	18,5
EFCSA	35,4	43,6	48,7	63,6	62,7	66,1
Anglo	12,8	24,1	22,9	20,2	24,1	29,3
Castro	36,7	48,7	31,6	38,4	52,7	55,9
Carrasco					77,8	75,3
Canelones						71,1
San Carlos						60,0
Promedio	24,4	36,6	33,3	38,6	48,9	55,5

<sup>a</sup> En el período 1959/63 se tomó como capacidad de faena para el Nacional 600.000 cabezas anuales y para 1964, 400.000 anuales.

Fuente: Elaborado por CINE con datos de Fomento Ganadero del Ministerio de Ganadería y Agricultura.

lización de la capacidad de faena. La existencia de capacidad ociosa es uno de los principales factores de ineficiencia de la industria de la carne y ello está directamente vinculado con la falta de materia prima como consecuencia del estancamiento de la producción pecuaria y de las fluctuaciones estacionales de la misma."<sup>46</sup>

b) Industrias de aceites comestibles:

Las cifras existentes indican que hay 9 establecimientos, con una capacidad anual en toneladas de semilla de 181.400 y en toneladas de aceite, de 45.350. Según el Plan Industrial en 1963: "el país ha utilizado el 51,9 % de su capacidad instalada".<sup>47</sup>

c) Industria textil:

El Plan Industrial consigna la siguiente apreciación: "...en 1961, más del 10 % de las máquinas instaladas permanecieron inactivas y las que estuvieron en operación desperdiciaron casi un tercio del tiempo laborable...; en el año 1963 para el conjunto de la industria textil se calcula que existía una subutilización de la capacidad instalada del orden del 33 %".<sup>48</sup>

d) Industria del cuero:

Según el Plan Industrial: "la capacidad instalada de la industria se estima en alrededor de 800.000 cueros por año. Dicha capacidad se utilizó en un 74 % en 1963, y prácticamente en un 100 % en 1964".<sup>49</sup>

e) Industria del lino:

La capacidad de producción instalada es de:  
Capacidad anual de proceso en toneladas de semillas 162.500  
Capacidad anual de proceso en toneladas de aceite 53.625

Dice el Plan Industrial: "...el grado de utilización de la capacidad instalada en la industria, es muy bajo habiéndose alcanzado en 1963 el valor máximo para el último quinquenio con 60 % y situándose en 1964 en algo menos del 20 %".<sup>50</sup>

f) Industria de fertilizantes:

— Fósforo: La capacidad instalada es de 45.000 toneladas. El coeficiente de utilización sólo llega al 28,8 %.<sup>51</sup>

— Mezclas fertilizantes: El coeficiente de utilización, es extremadamente bajo, sólo alcanza al 14 %.<sup>52</sup>

Como lo demuestra el conjunto de datos mencionados, en la empresa industrial uruguaya se reitera el fenómeno de la capacidad ociosa de producción, generalizado en las economías capitalistas. En este caso aparece con modalidades propias —algunas de las cuales señalamos esquemáticamente—, que dan origen a problemas específicos en el área de administración.

#### D. La incidencia del estancamiento agrario

La existencia en el Uruguay de un agudo proceso de estancamiento agropecuario afecta fuertemente a aquellas industrias basadas en la utilización de materia prima derivada de la explotación agrícola o pecuaria, que son de mucha importancia en la estructura industrial uruguaya. Numerosas empresas industriales se ven así encadenadas a la irracionalidad estructural y a la rigidez productiva que caracteriza a la economía agropecuaria.<sup>53</sup> La gravedad de la situación puede apreciarse a través del análisis del caso de algunas industrias significativas:

##### a) Industria de la carne:

La evolución de la producción pecuaria total y por habitante entre los años 1935-37 y 1961-63 en el país, ha sido la siguiente:<sup>54</sup>

#### TASAS ACUMULATIVAS ANUALES Periodo 1935/37 al 1961/63

	Prod. total	Prod. por habitante
Carne bovina .....	-0,2	-1,6
Carne ovina .....	-0,2	-1,6
Carne porcina .....	0,7	-0,7
Total pecuario .....	1,1	-0,3

Fuente: Elaborado por CIDE sobre la base de información del Banco de la República.

El cuadro refleja el estancamiento de la producción que medida por habitante ha venido descendiendo en sus tres rubros. En ese marco debe desarrollarse la industria basada en esa materia prima. Al problema que le causa el estancamiento pecuario debe sumarse el efecto de las fuertes fluctuaciones estacionales de la producción agropecuaria, debidas esencialmente a deficiencias en la alimentación del ganado. Dice el Plan Industrial sobre la industria: "Los dos grandes problemas que han afectado a la industria de la carne, en relación con el abastecimiento de este insumo, han sido el estancamiento de la producción pecuaria, y las fluctuaciones estacionales de la misma"<sup>55</sup> y agrega en cuanto a las fluctuaciones: "...interesa destacar el fuerte descenso de actividad de los frigoríficos en los meses de agosto, setiembre, octubre y noviembre, que trae subutilización de la capacidad instalada, y por lo tanto un ascenso de los costos por unidad de producción".<sup>56</sup>

##### b) Aceites comestibles:

Escribe el Plan Industrial: "El problema principal que afecta a la industria es la reducida disponibilidad de materia prima... Mediante una amplia disponibilidad de materia prima es posible estimular la actividad de esta rama industrial, que cuenta con buenas posibilidades de colocación de sus saldos productivos en los mercados exter-

nos"<sup>57</sup>, y afirma respecto de los cultivos de girasol y maní, dos de los principales aceites comestibles: "no se producen adelantos en el área total sembrada ni en los rendimientos por hectárea a partir de 1950".<sup>58</sup>

##### c) Industria de aceite de lino:

El volumen físico de la producción de esta industria ha oscilado así:

Años	Indice de volumen físico (producción de aceite de lino)
1954	107,1
1955	73,6
1956	43,7
1957	79,8
1958	54,9
1959	48,4
1960	59,8
1961	87,7
1962	50,6
1963	100,0
1964	32,6

Fuente: Plan Industrial, tomo II, Plan Nacional de Desarrollo, pág. IN 210.

Como se advierte, la producción registra fuertes fluctuaciones y no llega a alcanzar en ningún momento el volumen de 1954. Dice el Plan Industrial: "Las violentas oscilaciones del índice se relacionan con bastante aproximación con oscilaciones correlativas en la magnitud de las cosechas de semilla de lino, indicando la necesidad de diseñar y ampliar medidas de política agrícola tendientes a corregir esa situación, permitiendo a la industria una evolución dinámica."<sup>59</sup> En efecto, la evolución de la producción de semilla de lino registra en los últimos cinco quinquenios, estas cifras:

#### SEMILLA DE LINO

Periodo	Area sembrada miles de Ha	Producción en miles de toneladas	Rendimiento kg/Ha
1945-49	205,1	104.200	508
1950-54	167,1	95.900	572
1955-59	125,7	66.100	526
1960-64	131,6	72.000	544
1965-69	76,1	46.500	601,6

Fuentes: a) Periodo 1945/64: Plan Industrial, tomo II, Plan Nacional de Desarrollo, pág. 215; b) 1965/69: Ministerio de Ganadería y Agricultura. Estadísticas básicas del sector agropecuario, 1970.

Como se advierte hay una tendencia hacia la disminución del área sembrada, fuertes fluctuaciones en el rendimiento por hectárea, y por consiguiente una producción en descenso y fluctuante.



Cabe concluir que en general, el desarrollo de aquellas industrias, que por su necesidad de materias primas están atadas a la estructura agraria, resulta problemático a pesar de que son las industrias más claramente justificadas desde el punto de vista económico (dado que existen las materias primas, también la mano de obra, y en muchos casos requieren capitales medianos). Los rasgos de extrema rigidez y profundo atraso productivo de la estructura agraria son una valla fundamental para su evolución.

### E. La política crediticia de la banca privada

En un mercado con una oferta de capitales sumamente limitada como lo es el mercado financiero uruguayo, en razón del bajo nivel de ingreso y ahorro del país, y otros factores de tipo especulativo (evasión de capitales al exterior, operaciones especulativas, etc.) y frente a una demanda de fondos para la industria acrecida por el estrechamiento del mercado y el impacto del proceso inflacionario, el rol de la política crediticia resulta clave. La banca privada maneja una cantidad mayoritaria de los recursos bancarios del país (en 1961, el 71,2 %), y dada la realidad, su política de colocaciones debería prestar, en beneficio nacional, un sólido apoyo al equilibramiento financiero y al desarrollo del sector industrial, estratégico para el desarrollo global. Aquí se da, sin embargo, una de las irracionalidades más marcadas de toda la estructura económica que plantea un problema específico más a la empresa industrial.

Lo refleja el cuadro siguiente:

CREDITOS DE LA BANCA PRIVADA POR TIPO DE ACTIVIDAD  
(en porcentaje)

Actividad	Años				
	1962	1963	1964	1965	1966
Industriales .....	25,2	26,1	20,7	17,3	27,6
Ganaderos .....	17,3	17,9	13,8	21,8	22,2
Agricultores .....	2,4	2,8	1,6	3,3	3,0
Comerciantes .....	25,9	22,3	30,2	22,1	21,5
Varios .....	29,2	30,9	33,7	35,5	25,7
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CIDE y BROU. Incluido en *El proceso económico del Uruguay*, op. cit., pág. 296.

Como se advierte a todo lo largo del período, la empresa industrial no recibió más de una cuarta parte de los créditos otorgados por la banca.

Diversas fuentes especializadas coincidieron, en distintos momentos del período cuantitativamente descripto, en evaluar críticamente esta situación. Así, por ejemplo:

a) I. Wonsewer describe: "La tradición bancaria y la modalidad general del crédito, está adaptada a las necesidades del corto plazo, especialmente de tipo comercial o especulativo."<sup>60</sup>

b) En un documentado trabajo monográfico sobre "El crédito de promoción industrial", Isaac Jerouchalmi señala: "Así las cosas y siendo su motivación el lucro, la banca privada nacional continuó dirigiendo su apoyo preferentemente hacia los sectores que más segura y rápidamente podían proporcionárselo. Y ya vimos que estos sectores, desgraciadamente no eran los dinámicos de la economía, sino los meramente especulativos. En un ambiente donde esta especulación era lo único que prosperaba se fue gestando una banca privada hipertrofiada que en el afán de obtener recursos a cualquier precio se expandía abriendo agencias, sucursales y financieras. Quedó así instalado un sistema que obtenía y proveía fondos a intereses elevados y a corto plazo. Con un mercado financiero estructurado bajo estas condiciones el crédito industrial no podía prosperar."<sup>61</sup>

c) En opinión de M. Bucheli: "El crédito no ha sido orientado hacia aquellas actividades industriales que por sus condiciones de productividad al país le intesa estimular. Ello determinó el financiamiento indiscriminado de todo tipo de actividad con la consiguiente dispersión de los recursos..."<sup>62</sup>

d) El Plan de Desarrollo hace un prolijo detalle de la situación, concluyendo que: "la banca uruguaya sigue prestando al más solvente dentro de una estructura tradicional, y con ciertas excepciones de crédito especializado", y demostrando que al bajar el nivel de solvencia de la industria dadas sus dificultades de evolución, la banca, en lugar de respaldarla, se concentró en los sectores que podían pagar tasas de interés muy altas, generalmente especulativos."<sup>63</sup>

e) Couriel y Lichtensztejn escriben que "los bancos destinan buena parte de sus fondos en moneda nacional a otros fines que los necesarios para la producción", y se preguntan: "¿Qué tipo de operaciones pueden hacer en esta materia los bancos privados?", contestando: "Comprar para sí mismos moneda extranjera e intervenir en el mercado de cambios en forma especulativa; prestar a los ganaderos y exportadores, permitiendo que éstos retengan stocks a la espera de mejores condiciones cambiarias para sus productos; prestar a los importadores e industriales montos superiores a sus necesidades normales permitiendo importaciones de carácter especulativo, en especial, materias primas; prestar a sus clientes para que éstos puedan disponer de medios de pagos y comprar para "posición propia", es decir, para especular sobre los movimientos cambiarios posteriores."<sup>64</sup>

La irracionalidad en la distribución del crédito por parte de la banca privada, que se guía por metas netamente utilitarias, afecta en aspectos centrales a la empresa industrial. En el estudio sobre "Problemas de las exportaciones del Uruguay a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio", por ejemplo, se citan como obstáculos para la exportación, mencionados por el 61 % de las empresas de la muestra: "el alto costo del crédito bancario, la falta de líneas específicas de crédito a las exportaciones y la falta de créditos para financiar bienes de capital".<sup>65</sup> En un país de escasos capitales, el comportamiento económico de la banca contribuye a orientar los recursos disponibles hacia usos contrarios al desarrollo, y agrava el ya difícil problema financiero de la mayoría de las empresas industriales nacionales.

## F. La insuficiencia de la infraestructura económica

La infraestructura de servicios básicos necesaria a un funcionamiento eficaz de la empresa industrial, presenta en el Uruguay serias deficiencias. Ellas derivan de un conjunto de factores, entre los que se destacan: el tipo de desarrollo que han tenido dichos servicios bajo la presión de la dependencia del país del exterior, y la irracionalidad en el manejo de los presupuestos públicos en relación con las reales prioridades del desarrollo. Entre las expresiones de las insuficiencias, que significan para la empresa industrial obstáculos en su desenvolvimiento e incrementos innecesarios en sus costos, pueden mencionarse a nivel meramente ejemplificativo:

a) Transportes: Las redes de transportes presentan una deficiencia estructural producto directo de la dependencia. Las carreteras y la red ferroviaria se diseñaron para dar salida a los productos de exportación dentro del esquema de un país integrado a la economía capitalista mundial en el papel de productor y exportador de materias primas. Todo se orientó hacia Montevideo, forzando una concentración allí. Tanto el ferrocarril como las carreteras no contemplaron redes transversales que permitieran el acceso directo, y a costos económicos entre las poblaciones del interior. A esta cuestión de fondo, que entre otras consecuencias contribuye al estrechamiento del mercado de la empresa industrial impidiendo su extensión por costos de transporte a ciertas zonas, se suman graves problemas de descapitalización de los equipos empleados para el transporte. El Plan de Transportes, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, describe así la infraestructura: "En general puede decirse que sólo el 23 % de la red ferroviaria se encuentra en buenas condiciones de circulación y admite velocidades de hasta 80 km por hora. Del resto, el 34 % se encuentra en condiciones regulares, y el 43 % final, agrupa líneas cuyo vida útil se encuentra sobrepasada, o que por su mantenimiento deficitario admiten sólo velocidades comprendidas entre 40 y 60 km por hora."<sup>66</sup>

b) Comunicaciones: Los peritos coinciden en señalar que el sistema de telecomunicaciones del país no proviene de una planificación orgánica y acorde con metas de desarrollo, sino que es fruto de medidas sucesivas adoptadas frente a hechos circunstanciales. En una prolija evaluación de la situación, el Plan de Comunicaciones, precisa: "El diagnóstico de las telecomunicaciones actuales señala los problemas que tiene nuestro país en relación con tales servicios, especialmente por su baja confiabilidad, falta de unidad orgánica en la explotación de los sistemas en funcionamiento, estancamiento de los medios frente a la evolución y perfeccionamiento técnico que se ha operado en la especialidad, y carencia de una coordinación armónica integral de todos y cada uno de los aspectos que se relacionan con estos importantes servicios. Se ha verificado que esa falta de unidad en la orientación y la explotación ha producido resultados desfavorables, tales como dispersión de esfuerzos, inversiones poco productivas, servicios escasos y de eficiencia relativamente baja."<sup>67</sup>

c) Administración pública: Esta rama de los servicios de infraestructura demuestra diversos problemas de eficiencia. Entre ellos se cuentan: falta de capacitación adecuada del personal, anarquía, confusión entre las funciones de decisión y ejecución, falta de entes coordinadores, etc.

d) Energía: En general existe coincidencia en afirmar que aunque falto de fuentes naturales de energía importantes, el país ha logrado proveer a sus necesidades, apelando al incremento de la producción de energía térmica e hidráulica y a las importaciones de combustibles. El consumo de energía ha seguido un ritmo paralelo al desenvolvimiento de la economía. En el período 1946/55, el crecimiento acumulativo anual del consumo fue del 5,8 %; en el período siguiente descendió al 2,4 % a causa del estancamiento económico. Si bien el abastecimiento de energía no se ha tornado hasta el presente en una limitación grave para la empresa industrial, a lo que ha contribuido el estancamiento económico, el balance energético plantea una situación de alta dependencia del exterior, que gravita en los costos de ese insumo para la empresa, y pone entre paréntesis la normalidad futura del aprovisionamiento. De acuerdo con los datos del Plan de Energía, las fuentes de energía son:<sup>68</sup>

70 % derivados del petróleo  
20 % hidroelectricidad  
10 % combustibles vegetales, energía eólica y carbón

Como se ve, más de dos terceras partes es suministrada por el petróleo. En 1963, el 55 % de las importaciones del combustible provenía del Golfo Pérsico, el 39 % de Venezuela, y el resto de proveedores menores.<sup>69</sup> Esta situación determina que las posibilidades de provisión normal de energía estén ligadas a la evolución del comercio internacional del país, de donde deben venir las divisas que requiere su importación, y a la marcha del mercado internacional del petróleo, dominado como es público por combinaciones monopólicas cuyos intereses son contradictorios con la explotación por el país de sus propias fuentes de energía y con su industrialización.

## G. Algunos efectos de la inflación en las empresas industriales<sup>70</sup>

El trabajo de investigación realizado por A. Braun aporta valiosos datos al respecto. Como ya se refirió, se trabajó sobre una extensa muestra no aleatoria extraída del conjunto de empresas industriales privadas o paraestatales de Montevideo con más de 200 obreros. Entre los problemas que la inflación trae a las empresas se citan:

a) En la cuantificación de valores: en general los sistemas contables parten del supuesto de que las unidades de medida que utilizan son uniformes y homogéneas. La información contable en moneda corriente en época inflacionaria viola abiertamente este principio básico. Las unidades registradas en los distintos períodos tienen variado poder adquisitivo, y carecen de valor comparativo. Ello quita a los registros, valor para ser utilizados en la adopción de decisiones, o en la programación. En la investigación las empresas encuestadas señalaron que

la inflación afectaba a las siguientes informaciones contables (el orden corresponde a la intensidad con que fueron señalados los conceptos por las empresas):

- 1) Representatividad de los balances;
- 2) Representatividad de las cifras históricas en general;
- 3) Determinación de costos;
- 4) Determinación de resultados;
- 5) Formulación de presupuestos;
- 6) Planes de inversión futuros;
- 7) Determinación de precios.<sup>71</sup>

b) En las inversiones de fondos: Entre los efectos de la inflación sobre distintos activos de la empresa, se ha señalado en la encuesta,

— unánimemente las empresas consideran que la inflación ha afectado sus disponibilidades creando escasez esporádica o permanente; entre las vías por las que ha determinado esa situación mencionaron: el aumento de los costos de reposición, la desvalorización que afecta a los créditos concedidos, la insuficiencia del crédito bancario y su carestía, etcétera.<sup>72</sup>

— ha existido una considerable disminución en los plazos de venta a crédito y de cobranzas; ello se debe a la forma en que han pesado sobre las empresas las insuficiencias de disponibilidades, la desvalorización acelerada de los créditos concedidos y el acortamiento de los plazos otorgados por los proveedores.<sup>73</sup>

— ha habido una tendencia a la disminución de los stocks de materias primas, a pesar de que los mismos defienden de la inflación en cierto modo a las empresas y además en el caso de las que dependen de materias primas importadas, les permite asegurar la continuidad de la producción. La razón está en los problemas financieros originados por la inflación. Mayor aún ha sido la tendencia a la disminución de los stocks de productos terminados, lo que se halla ligado al alto costo que implica la financiación y mantención de estos stocks.<sup>74</sup>

— el 80 % de las empresas encuestadas manifestó que la inflación ha perjudicado sus posibilidades de ampliar y renovar sus equipos de capital. Mencionaron como causa: la falta de recursos y reservas adecuadas; la elevación de los precios; la falta de crédito para inversiones y de apoyo estatal; la inestabilidad de los tipos de cambio, y las devaluaciones.<sup>75</sup>

c) En las fuentes de fondos: en este aspecto se ha observado,

— la mayoría absoluta de las empresas manifiesta que ha habido un aumento del costo de las fuentes de fondo a corto plazo. En opinión de las empresas, el origen del aumento es esencialmente el aumento del costo de los créditos de los bancos privados, por cuanto los de proveedores y bancos públicos, se habrían mantenido estabilizados.<sup>76</sup>

— los plazos de los créditos bancarios, tanto públicos como privados, han tendido a permanecer estables, pero en cambio se han acortado los créditos de los proveedores, lo que ha llevado a las empresas a limitar sus plazos de créditos a sus clientes.<sup>77</sup>

d) En los resultados,

— los resultados arrojados por la contabilidad corriente son, lógicamente, sólo nominales, y requieren ser reelaborados para llegar a cifras reales.<sup>78</sup>

e) Otros efectos: Consultados específicamente los empresarios sobre los aspectos perjudiciales y beneficiosos de la inflación, contestaron del modo que sigue:

#### OPINION DE LAS EMPRESAS SOBRE ASPECTOS PERJUDICIALES Y BENEFICIOSOS DE LA INFLACION

PERJUICIOS	% de empresas de la muestra que mencionan el ítem	BENEFICIOS	% de empresas de la muestra que mencionan el ítem
Dificultades de adopción de decisiones .....	90	Valorización de stocks ...	48
Dificultades de previsión .	100	Desaparición de competidores .....	19
Dificultades de desarrollo mercado interno .....	62	Facilidad de aumento de precios .....	67
Dificultades de desarrollo externo .....	15	Mayores utilidades .....	38
Dificultades de desarrollo de producción .....	52	Acuerdos con competidores	29
Dificultades de ajuste precios a costos reales ....	81	Política de ventas ajustada a expectativas de precios	24
Reducción de utilidades ..	62	Aprovisionamiento previo a subas con financiación ventajosa .....	19
Aumento deudores morosos e incobrables .....	19	Mejora de la organización	62
Pago de impuestos sobre beneficios ficticios ....	76	Otros .....	—
Descapitalización .....	57		
Otros .....	—		

Fuente: Alfredo Braun: *Efectos financieros de la inflación en empresas industriales*. Instituto de Administración. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de la República. Cuaderno 47. 1967, pág. 137.

Como se advierte, casi todas las empresas señalaron como perjuicios de la inflación, la dificultad en la adopción de decisiones y las dificultades de previsión. Analizando las respuestas con más de un 50 % de empresas a su favor, se observa que: más de un 80 % señaló las dificultades de ajuste de precios a costos reales, y más de  $\frac{3}{4}$  partes el problema del pago de impuesto sobre beneficios ficticios. Casi  $\frac{2}{3}$  señalaron que la inflación había contribuido a la reducción del mercado interno (efecto evidente por la redistribución de ingresos), y a la disminución de las utilidades. También más de la mitad de las empresas señalaron una posible situación de descapitalización y dificultades de desarrollo de la producción. Entre los beneficios derivados de la inflación,  $\frac{2}{3}$  de las empresas han señalado la facilidad de aumentar los precios. Señala acertadamente el estudio analizado: "... cuando la espiral inflacionaria comienza a adquirir una evolución acelerada, se crea

una psicología compradora que induce a desprenderse de un dinero cuya desvalorización se aprecia casi a diario y a procurar su sustitución por bienes... Esta comprobación promueve las compras y el endeudamiento, cualesquiera sean los precios e intereses de financiación, máxime considerando que las repetidas y frecuentes variaciones de precios se han convertido en un fenómeno que a nadie sorprende... Esta circunstancia ha sido aprovechada por las empresas, según ha resultado de la encuesta, para aumentar sus márgenes de utilidad sobre costos, aumento que tiene seguramente como límites la actitud de la competencia, cuando existe, y la capacidad de compra de la propia demanda." Agrega el informe: "La actitud de las empresas que elevan los precios más de lo que razonablemente corresponde y la de la propia demanda, permitiéndolo, son elementos que contribuyen al desarrollo del proceso inflacionario."<sup>79</sup> El otro efecto favorable más señalado fue la existencia de mejoras en la organización (62 %) a consecuencia del período crítico vivido bajo la inflación.

En general son importantes los perjuicios causados a la mayoría de las empresas industriales por la inflación, que estrecha sus mercados al reducir el nivel de vida de los sectores masivos, crea un amplio marco de incertidumbre, incrementa sus costos limitando aún más la demanda, y descapitaliza sus activos. Sin embargo, cierto número de empresas, especialmente las que trabajan en condiciones oligopólicas o monopólicas, logran aprovechar la situación para especular en alta escala con los precios.

Ello incrementa sus utilidades individuales, superando probablemente los perjuicios de la inflación en algunos casos, pero contribuye por otro lado, desde el punto de vista económico general, a la aceleración de la inflación y a la reducción de la demanda, con los consiguientes efectos recesivos sobre el conjunto de la economía.

## H. La carencia de mercados para la industria

El principal mercado de la empresa industrial uruguaya es el mercado interno, dadas sus características de país subdesarrollado, que no puede competir industrialmente en el mercado mundial con las potencias desarrolladas.<sup>80</sup> Ya se han analizado las restricciones para el crecimiento de la demanda interna, y las tendencias negativas que la afectan. Corresponde recorrer sumariamente las otras alternativas de colocación de los productos industriales y evaluar sus posibilidades.

La industria tiene ante sí, los siguientes caminos principales:

a) Exportaciones de materias primas industrializadas: La situación de algunos de los principales productos es ésta,

— carnes: hay una tendencia a la disminución de la producción y un crecimiento del consumo, lo que reduce los saldos exportables. A ello se suma que: no se garantiza la continuidad a los compradores, por las características fluctuantes de la producción; no existe una adecuada política de clasificación y tipificación de carnes; no existe una política sostenida en la búsqueda de nuevos mercados; el país carece de una adecuada flota frigorífica.<sup>81</sup>

— cueros: las exportaciones de cueros curtidados del país no crecen. Según el Plan Industrial, las causas son: "obstáculos opuestos por los

países importadores, política económica inadecuada, mal aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas y falta de conocimientos de las oportunidades por parte de los empresarios".<sup>82</sup>

— lanas: la materia prima no ha constituido en este caso un problema. Las dificultades para el no aumento de las exportaciones parecen estar principalmente en las restricciones a la importación por parte de los países importadores, y el bajo grado de eficiencia de la industria.<sup>83</sup>

— lino: el problema central aquí es la escasez de materia prima. Como se advierte, las exportaciones de productos tradicionales están frenadas básicamente por la situación de estancamiento y rigidez de la estructura agropecuaria, y las dificultades puestas por los países compradores, que son en gran parte los mismos países con los que el Uruguay mantiene distintas formas de dependencia.

### b) Exportaciones de productos no tradicionales:

Son múltiples los factores que traban el crecimiento de este tipo de exportaciones industriales. Entre ellos: falta de estudio de mercados externos, costos no competitivos, el uso de tecnologías y equipos anticuados por la industria nacional, falta de capacidad empresarial, falta de apoyo financiero, etc. Muchas de estas y otras dificultades están ligadas a irracionalidades de la estructura económica que fueron en su oportunidad analizadas.

### c) Sustitución de importaciones:

La composición actual de las importaciones deja muy pocas posibilidades de sustituciones. Las líneas sencillas de sustitución ya han sido agotadas. La realización de nuevas sustituciones requeriría cambios sustanciales en las líneas generales de la orientación económica. Así, por ejemplo, el Plan Industrial dice que en lo que se refiere a la sustitución de maquinaria y equipos, son inconvenientes para la realización del proceso de sustitución: "la demanda limitada de equipo de fabricación en serie; la falta de infraestructura industrial adecuada; la escasa e ineficaz protección a la fabricación de los equipos fuera de serie que la industria nacional puede producir; la falta de política de estímulo a la sustitución de importaciones de partes y piezas de equipos completos; la incapacidad de competir con las facilidades de financiación que ofrecen los fabricantes extranjeros."<sup>84</sup>

d) Exportaciones del país hacia los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: el estudio sobre "Problemas de las exportaciones del Uruguay a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio" localiza múltiples dificultades para las exportaciones uruguayas que clasifica en tres niveles: empresario, nacional y regional.

A nivel empresario, destaca la actitud conservadora del empresario uruguayo, la falta de desarrollo de sus departamentos de comercialización y sus dificultades financieras. A nivel nacional, destaca la falta de una política definida, la escasez de líneas de crédito especiales al efecto, las restricciones a las importaciones de materias primas necesarias a la industria y los altos costos de comercialización. Finalmente, a nivel regional, se señala una dificultad de fondo que es el desigual

grado de potencial económico, "que en algunas actividades tiene frente a otros países, particularmente a sus vecinos, Argentina y Brasil, los cuales están a veces en condiciones de aprovechar mejor que el Uruguay las concesiones que el país puede obtener en la ALALC".<sup>85</sup> También señala como incidentes la inestabilidad monetaria y cambiaria de los distintos países, sus restricciones proteccionistas, los problemas de transporte, etcétera.

Resumiendo, ninguna de las vías citadas parece dar salida a la empresa industrial uruguaya.

La demanda interna, camino principal de desarrollo de la industria, se halla paralizada por el estancamiento general y las tendencias regresivas en la distribución del ingreso. Las otras vías se hallan trabadas, entre otros factores, por la antiproduktividad de la estructura agropecuaria, la ausencia de una política comercial independiente que diversifique mercados, la falta de una fuerte política de apoyo a la industria nacional y las distintas consecuencias derivadas para la industria de la situación de dependencia de la economía.

## NOTAS

<sup>1</sup> Israel Wonsewer: "Factores determinantes de la industrialización en el Uruguay". Incluido en *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*. Publicación N° 14, Instituto de Teoría y Política Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, 1958, pág. 12.

<sup>2</sup> Mario Buchelli: "Estructura de la producción industrial en el Uruguay". Incluido en *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*, op. cit., pág. 123.

<sup>3</sup> Son ilustrativos de la gravedad del proceso de estancamiento del conjunto de la industria uruguaya, los siguientes indicadores:

a) Dentro de América latina, Uruguay es, después de Argentina, el país cuyo sector industrial creció menos en la década 1950/60:

### CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DE PAISES DE AMERICA LATINA

PAISES	% de crecimiento 1950/60
Argentina .....	0,6
Brasil .....	11,7
Colombia .....	5,9
Chile .....	5,5
México .....	6,6
Perú .....	5,6
Uruguay .....	3,8
Venezuela .....	9,7
América latina .....	6,9

Fuente: CIDE: *Estudio económico del Uruguay*. Boletín 247/48, Banco República, Montevideo, 1963, pág. 56.

Cabe resaltar que en general el crecimiento industrial es en los países de Latinoamérica (salvo Brasil y México) menor a partir de 1955, lo que se halla ligado al tipo de relaciones cada vez más perjudiciales para el desarrollo económico de los países del área, que se establecen entre éstos y los países del centro, desde 1950.

b) El valor de la producción industrial por habitante viene descendiendo marcadamente desde 1956, llegando en 1961 a una cifra inferior a la de 1953.

### VALOR DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL POR HABITANTE (En pesos a precios de 1961)

1953	4140
1954	4350
1955	4280
1956	4446
1957	4434
1958	4342
1959	4220
1960	4173
1961	4063

Fuente: CIDE: *Estudio económico del Uruguay*, op. cit., pág. 58.

c) Tomadas a partir de 1942, las exportaciones de bienes manufacturados tienden a permanecer constantes en su composición y crecer no sólo en términos relativos, sino también absolutos. El 95 % de las exportaciones industriales está integrado por cuatro productos tradicionales: carne, lanas, cueros y aceites de lino. En cifras relativas las exportaciones industriales representaban en 1942 el 59.66 % de los totales; en 1964, 22 años después, el 64.23 %. En cifras absolutas disminuyen:

#### EXPORTACIONES DE BIENES MANUFACTURADOS

Periodo	Total en millones de pesos de 1961	Por habitante en pesos de 1961
1942-45	1.063	540
1946-54	1.046	480
1955-61	761	310

Fuente: CIDE, op. cit., pág. 59.

<sup>4</sup> Luis A. Faroppa: *El desarrollo económico del Uruguay*. Montevideo, Oficina del Libro del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, 1965, pág. 35.

<sup>5</sup> La balanza comercial uruguaya sufre agudamente los perjuicios que causa en general a los países subdesarrollados el "deterioro de los términos del intercambio", que se concreta en el constante descenso del precio de las materias primas que exportan en el mercado internacional, y el constante ascenso de los productos manufacturados o equipos que importan. En el Uruguay la evolución fue la siguiente: los términos del intercambio fueron sumamente desfavorables para el país durante la guerra; luego mejoraron y llegaron a su punto máximo en 1951, a consecuencia de la guerra de Corea, que trajo una demanda especial de materias primas. Desde entonces se deterioran sin pausa. Puede apreciarse la evolución en la siguiente tabla:

#### INDICES DE TERMINOS DE INTERCAMBIO DE MERCADERIAS

(Se toma como base 100, al índice de 1951. La expresión términos del intercambio es la relación entre el índice de precios de las exportaciones y el de las importaciones. Refleja las variaciones respecto de un período base, del poder de compra de una unidad de volumen por exportaciones. Por ej. un índice de 76 significa que el poder de compra de una unidad exportada tiene en el período al que corresponde el índice, un poder de compra menor en un 24 % al de esa unidad en el año base.)

Año	Términos de intercambio	Año	Términos de intercambio	Año	Términos de intercambio
1942	62,0	1949	76,2	1956	60,1
1943	50,6	1950	86,1	1957	62,9
1944	47,9	1951	100,0	1958	55,4
1945	51,4	1952	74,0	1959	56,8
1946	56,7	1953	77,7	1960	63,5
1947	67,5	1954	80,5	1961	59,4
1948	76,6	1955	68,2		

Fuente: CINE, sobre datos del Banco de la República. Incluido en Estudio Económico del Uruguay, pág. 88.

Como se observa, desde 1951 es marcada la tendencia hacia el descenso en contra del país de la relación de términos del intercambio.

En los últimos años el índice no varió mayormente respecto del nivel alcanzado en 1961, que sólo alcanzaba las 2/3 partes del de 1951. Tomando ahora como base 100, 1961, la evolución fue:

Año	Términos de intercambio	Año	Términos de intercambio	Año	Términos de intercambio
1961	100	1964	116,7	1967	109,8
1962	105,1	1965	112,3	1968	95,9
1963	101,9	1966	116,3	1969	104,8

Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El caso de la lana, uno de los dos principales artículos de exportación del país, ilustra la magnitud y la tendencia ascendente del proceso de deterioro:

— el precio de una libra de lana (base limpia) evolucionó de este modo en el tiempo,

1920	1,83 dólares
1963	1,42 dólares
1965	1,31 dólares

Fuente: Morgan Guaranty Survey, Abril 1968.

<sup>6</sup> Asociación de Bancos del Uruguay. "Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay en el año 1965", pág. 1.

<sup>7</sup> Asociación de Bancos del Uruguay, op. cit., 1965, pág. 7.

<sup>8</sup> El endeudamiento tuvo un efecto adicional de gran importancia. Se recurrió para solventarlo a fuentes financieras que en diversos casos impusieron al país ciertas políticas económicas. Tal el caso de las debatidas relaciones del Uruguay con el Fondo Monetario Internacional. El Fondo tiene por finalidad central realizar préstamos a países de balanza de pagos deficitaria. Salvo una cifra reducida (el 50 % de la cuota aportada por el país al Fondo), los préstamos mayores se otorgan mediante acuerdos que incluyen cláusulas referentes al cumplimiento de políticas económicas determinadas, recomendadas por el Fondo. La concesión de prórrogas de los préstamos sólo se realiza cuando el país prestatario ha cumplido con dichas cláusulas. El país firmó con el Fondo una primera Carta de Intención en setiembre de 1960, que fue seguida por muchas otras. En todas ellas se comprometió a cambio de los créditos acordados a cumplir ciertas políticas económicas aconsejadas por el Fondo. Las fuentes especializadas uruguayas coinciden en general en señalar los efectos negativos de dichas políticas. Por ejemplo, el Instituto de Estudios Políticos para América Latina considera que las condiciones incluidas en el préstamo por 30 millones de dólares otorgado por el Fondo en setiembre de 1962, crearon en el campo del crédito una situación contradictoria con la realidad, paralizando numerosas actividades y colaborando con la inflación en lugar de frenarla al dar amplio lugar a la proliferación del crédito usurario (*Uruguay, un país sin problemas, en crisis*. IEPAL, 1965, pág. 50). Evaluando los efectos de dichas políticas en el período 1960/67, resaltan los economistas uruguayos A. Couriel y S. Lichtenszjen del Instituto de Economía de la Universidad, que trajeron: "inflación agravada en el último trienio, endeudamiento externo agravado a partir de 1962; mantenimiento de la estructura productiva estancada; aumento de la desocupación, y peor distribución del ingreso en perjuicio de las clases trabajadoras, los pasivos y los desocupados", y agregan: "el círculo se va cerrando, el endeudamiento creciente limita las posibilidades de maniobra internacional del país, y se da una intervención cada vez mayor del FMI que actúa como auditor y consultor de la gran banca acreedora, y cuyas sugerencias son órdenes pues de su aplicación completa depende la renovación de los préstamos". El cumplimiento de las recomendaciones conduciría por su parte, en definitiva, a un aumento constante de ese mismo endeudamiento. (*El FMI y la crisis económica nacional*. Biblioteca de Cultura Universitaria, Montevideo, 1967, págs. 137/8.)

<sup>9</sup> Uruguay. *Síntesis Económica y Financiera*, N° 2. Setiembre, 1960. Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional. FIAT, pág. 12.

<sup>10</sup> Cámara Nacional de Comercio. Informe anual, 1963, pág. 15.

<sup>11</sup> Asociación de Bancos del Uruguay, op. cit., 1965, pág. 7.

<sup>12</sup> Cámara Nacional de Comercio. Informe anual, 1965, pág. 9.

<sup>13</sup> Unión Industrial Uruguaya. Boletín informativo quincenal N° 27, 1966, págs. 25/26.

<sup>14</sup> Unión Industrial Uruguaya. Boletín informativo quincenal, Nos. 11 y 12, 1965, págs. 47/48.

<sup>15</sup> Guido Serrano, Celina M. Leis: *Problemas de las exportaciones del Uruguay a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio*. Universidad de la República, octubre de 1966, pág. 38.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 55.

<sup>17</sup> Cámara Nacional de Comercio. Informe Anual, 1963, pág. 18.

<sup>18</sup> Luis A. Faroppa: *Op. cit.*, pág. 146/47.

<sup>19</sup> Diario *La Razón*. Buenos Aires, 8 de noviembre de 1967.

<sup>20</sup> CIDE: *Estudio económico del Uruguay, op. cit.*, pág. 29.

<sup>21</sup> CIDE: *Estudio económico del Uruguay, op. cit.*, pág. 102.

<sup>22</sup> Israel Wonsewer: "Factores determinantes de la industrialización en el Uruguay", *op. cit.*, pág. 13.

<sup>23</sup> *El proceso económico del Uruguay*. Instituto de Economía. Universidad de la República. Montevideo, 1969, págs. 187/88.

<sup>24</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo. Montevideo, 1965, tomo I, pág. Sd. 5.

<sup>25</sup> John Maynard Keynes: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica, 1943, pág. 357.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 358.

<sup>27</sup> W. A. Lewis describe vívidamente la situación de este tipo de países: "Ninguna nación es tan pobre que no pudiera ahorrar el 12 % del ingreso nacional si lo deseara; la pobreza nunca ha evitado que las naciones se lancen a la guerra o que desperdicien su vigor en otras formas, y sobre todo no pueden aducir la pobreza como excusa de su falta de ahorro las naciones que tienen el 40 % o más de su ingreso nacional, concentrado en manos del 10 % de su población privilegiada que vive lujosamente de sus rentas. En estos países la inversión productiva no es pequeña porque no exista un excedente; es pequeña porque el excedente se emplea... en la construcción de pirámides, templos, y de otros bienes de consumo duradero en vez de usarse para crear capital productivo" (mencionado por Raymond Barre, *El desarrollo económico*. México, 1962, págs. 42/43).

<sup>28</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo I, pág. Dec. 219.

<sup>29</sup> Alberto Couriel y Samuel Lichtensztejn: *Op. cit.*, pág. 99.

<sup>30</sup> Datos mencionados en: *El Proceso Económico del Uruguay, op. cit.*, pág. 348.

<sup>31</sup> Estimación de *El Proceso Económico del Uruguay, op. cit.*, pág. 387.

<sup>32</sup> En toda América latina, a pesar de su densidad demográfica en ascenso, el mercado de la industria se halla limitado a un sector muy restringido de la población. Aníbal Pinto suministra datos precisos al respecto. El 50 % de la población tiene un ingreso promedio de 55 dólares por año, y desde ya no puede consumir más que artículos de primera necesidad, no constituyendo clientela para la industria. Tampoco el 45 % siguiente cuyo ingreso anual promedio es de 100 a 500 dólares, tiene mayores posibilidades de adquirir productos industriales. Sólo el 5 % restante, con una renta anual media de 1.300 dólares y más puede consumirlos. En los países de gran población ese 5 % podría ser un mercado interesante, pero como apunta Pinto: "En comparación a cualquier país desarrollado esa dimensión resulta insignificante. Para México, por ejem-

pio, siguiendo los datos de CEPAL la demanda de esa fracción de las unidades representaría aproximadamente unos 6.000 millones de dólares por año, que equivale a menos de la tercera parte del solo mercado de automóviles de los EE.UU." (*La distribución del ingreso en América latina*. Buenos Aires, EUDEBA, 1967, pág. 51.)

<sup>33</sup> Por ejemplo: se repite a lo largo de la historia económica de la economía capitalista más avanzada. En las conclusiones de un estudio que realizó sobre el exceso de capacidad en la industria de E. U. A. en el período 1925/29, describe la *Brookings Institution*: "en general, en los años de 1925 a 1929 las instalaciones disponibles fueron utilizadas entre un 80 y un 83 % de su capacidad"; en un estudio desarrollado en 1952 en ese país, comprueba Lewis H. Robb que, a pesar del auge de ese año, sólo se utilizó un 55 % de la capacidad (conservadoramente estimada); (datos mencionados por Paul Baran: *La Economía Política del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pág. 53). En 1961, a pesar del auge, la capacidad utilizada no pasaba del 80 % (según el índice McGraw Hill, mencionado por Baran y Sweezy, *El capital monopolista*, Siglo XXI, 1968, pág. 196).

<sup>34</sup> Según un trabajo de la Organización de las Naciones Unidas, para el desarrollo industrial en la Argentina por ejemplo, el grado de utilización de la capacidad industrial ha sido variable en los últimos años, pero ninguna rama industrial utilizaba más del 88 % de su capacidad y algunas sólo el 43 % (*La Opinión*, 13 de julio de 1971).

<sup>35</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, tomo II, pág. IN 56.

<sup>36</sup> Alberto Couriel y Samuel Lichtensztejn: *Op. cit.*, pág. 78.

<sup>37</sup> Mencionado en Mario Bucheli: *Estructura de la producción industrial en el Uruguay, op. cit.*, pág. 107.

<sup>38</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo II, pág. IN 3.

<sup>39</sup> Los datos respectivos incluidos en *Uruguay. Un país sin problemas, en crisis*. IEPAL, 1965, pág. 131, informan que la distribución era la siguiente:

	Cantidad total de obreros ocupados	% del total de obreros ocupados
• Sector artesanal (empresas con menos de 5 obreros) ..	48.276	21
• Pequeña industria (empresas que ocupan de 6 a 50 obreros) .....	47.340	28
• Mediana industria (empresas que ocupan de 51 a 100 obreros) .....	21.454	9
• Empresas que ocupan más de 100 obreros .....	97.616	42

<sup>40</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo II, pág. IN 171.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. IN 127.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. IN 182.

<sup>43</sup> *Ibid.*, tomo I, pág. Dec. 67.

<sup>44</sup> Alfredo Braun: *Efectos financieros de la inflación en empresas industriales*. Instituto de Administración. Cuaderno N° 47. Montevideo, 1966. El trabajo citado constituye un aporte de gran seriedad e importancia, al tema central de esta parte: los problemas específicos de la administración en el Uruguay. El contador Braun analiza, sobre la base de valiosos datos directos de la realidad uruguaya, las múltiples incidencias de uno de los fenómenos más característicos de un marco no desarrollado: la inflación, sobre las finanzas de las empresas. El trabajo llega a conclusiones de valor teórico y práctico, y sienta una base importante para el desarrollo de futuras investigaciones sobre este mismo tema, y temas conexos.

<sup>45</sup> *Ibid.*, págs. 82/84.

<sup>46</sup> Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo II, pág. IN 130.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pág. IN 159.

<sup>48</sup> *Ibid.*, págs. IN 171/72.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. IN 183.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pág. IN 211.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. IN 229.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pág. IN 231.

<sup>53</sup> Puede tenerse idea de la magnitud del estancamiento agrario a través de los siguientes indicadores:

a) La evolución de la producción agropecuaria total, a partir de 1935, medida en tasas acumulativas anuales de crecimiento, fue la que se consigna:

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA  
(Valor de la producción a precios constantes de factores de 1961)

Periodo	Agricultura	Ganadería	Total
1935/37-42/44	1,76	- 2,27	- 1,18
1945/47-52/54	10,59	2,76	4,81
1955/57-62/64	- 2,90	1,00	- 0,24
1965/67-68/70	- 8,40	3,50	- 0,70

Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura. Estudio económico y social de la Agricultura en el Uruguay.

Como se advierte, a partir de 1954 se produce un continuo retroceso de la producción agropecuaria total. Dicho decrecimiento, determinado principalmente por la constante declinación del producto bruto agrícola, se multiplica por tres, en el quinquenio 1965/70, en relación con la década anterior, 1955/64.

b) Ante el crecimiento de la población, el decrecimiento de la producción agropecuaria total llevó, lógicamente, a una reducción del producto bruto agropecuario por habitante. Así permiten constatarlo los siguientes índices:

PRODUCTO BRUTO AGROPECUARIO POR HABITANTE

Año	Índice. Base 1961 = 100
1961	100
1965	95,0
1966	102,5
1967	81,9
1968	80,2
1969	91,0

Fuente: Universidad de la República. Instituto de Economía.

El producto bruto agropecuario por habitante era pues en 1969 menor en casi un 10 % al de 1961. Este último, a su vez, era levemente inferior al de 1949. El producto bruto agropecuario por habitante retrocede pues desde esa fecha.

c) La comparación del crecimiento de la producción agropecuaria uruguaya con la de los otros países latinoamericanos revela que junto con las de Argentina y Bolivia son las que crecieron menos en el período 1947 al 58/60. En efecto:

Crecimiento  
anual, producción  
agropecuaria  
(en %)

País	
Argentina	1
Bolivia	1,3
Uruguay	1,4
Perú	2,9
Brasil	3,9
Venezuela	4,6
México	7,1
Ecuador	7,2

Fuente: CIDE. *Estudio económico del Uruguay*, *op. cit.*, Boletín n° 247/48, Banco República, pág. 42.

d) Las cifras de productividad por Ha de algunos de los principales productos agrícolas cultivados en el país fueron similares en el período 1960-61 a las cifras de los años 1934/38. Así, los kg producidos por Ha en materia de maíz y lino eran mayores en 1934/38 que en 60/62, y la producción de trigo, arroz, maní y papas era levemente mayor en este último período (datos del Plan Nacional de Desarrollo. CIDE, *op. cit.*, tomo I, Sd. 21). Los rendimientos por Ha del campo uruguayo no han crecido, pues, virtualmente en los 25 años que van de 1935 a 1960.

¿Qué causas motivan este consecuente estancamiento? Se ha subrayado desde diversas fuentes locales, que subyace tras él una estructura de propiedad de la tierra completamente inadecuada. Según el Censo General Agropecuario de 1961, el 2,9 % del total de propietarios poseían el 44 % del total de Ha. Se ha estimado que 500 grupos familiares son dueños del 40 % de las tierras explotables del país. El latifundista favorecido por las devaluaciones, el mayor valor de la tierra, etc., se caracteriza por desarrollar una inversión tecnológica mínima en el campo (el 20 % de las tierras productivas están erosionadas por su mal empleo y falta de cuidados), volcar su excedente económico fuera de la economía agropecuaria, practicar una política de utilidades a corto plazo descartando las inversiones de largo plazo, etc. Se da con él la paradoja que resalta la CIDE en *El estudio económico del Uruguay*: "El conformismo del empresario plantea la interesante antinomia de que mientras la tierra es factor escaso al nivel de la economía en su conjunto, resulta sobreabundante al nivel del gran empresario agrícola en particular. Como consecuencia de ello, mientras la economía general del país requiere que se maximice su productividad, la economía particular del empresario resulta indiferente a ello a partir de cierto punto de beneficio" (*op. cit.*, Boletín N° 247/48, pág. 51). A la cuestión del latifundio se suma la presencia de un amplio sector de Ha. afectadas por formas de tenencia de la tierra (arrendatarios, medianeros, etc.), que no alientan su explotación a fondo, y un extenso núcleo de minifundistas cuyas propiedades tienen una dimensión mínima que hace antieconómica la introducción de innovaciones técnicas, que sus reducidos ingresos no les permite, por otra parte, financiar.

<sup>54</sup> Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, tomo II, pág. IN 125.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pág. IN 124.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pág. IN 126.

<sup>57</sup> *Ibid.*, pág. IN 160.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pág. IN 155.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pág. IN 210.

<sup>60</sup> Israel Wonssewer: *Factores determinantes de la industrialización en el Uruguay*. *Op. cit.*, pág. 19.

<sup>61</sup> Isaac Jerouchalmi. *El crédito de promoción industrial*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de la República.

<sup>62</sup> Mario Bucheli. *Estructura de la producción industrial en el Uruguay*, *op. cit.*, pág. 128.



<sup>63</sup> CIDE. Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., tomo I, A. 53.

<sup>64</sup> Alberto Couriel y Samuel Lichszentejn, op. cit., págs. 110/11.

<sup>65</sup> Guido Serrano y Celina Leis, op. cit., pág. 47.

<sup>66</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo. Plan de Transportes, op. cit., tomo II, A., pág. Tr. 4.

<sup>67</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Comunicaciones, op. cit., tomo I, A., pág. Co. 27.

<sup>68</sup> *Ibid.*, Plan de Energía, tomo II, A., pág. En. 1.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pág. En. 11.

<sup>70</sup> Corresponde hacer algunas aclaraciones respecto de las características de la inflación en el Uruguay.

La economía uruguaya registra un proceso inflacionario de aceleración creciente. De 1935 a 1955 los precios crecieron a una tasa anual promedio del 5,4 %. A partir de entonces, coincidentemente con la agudización de las tendencias al estancamiento de la economía, el incremento se va haciendo cada vez mayor, y es en el período 1955-61, de un 16,4 % anual acumulativo. Los precios tardaron 10 años en duplicarse entre 1945 y 1955, volvieron a duplicarse solamente en cuatro años entre 1955 y 1959, lo hicieron nuevamente en solamente tres años de 1959 a 1962, se duplicaron en 2,5 años hasta 1964, y crecieron en un 88 % en 1965, 49,4 % en 1966, 136 % en 1967 y 66,3 % en 1968. Entre julio 1970 y julio 1971 crecieron en un 20,3 %, y en el conjunto del decenio 1960/1970, lo hicieron a un 41,1 % anual. Diversas fuentes coinciden en descartar las explicaciones meramente monetaristas del origen de este proceso, y en resaltar el rol jugado en su desenvolvimiento por factores estructurales. Entre las variables que influyen se mencionan:

a) La influencia de las variables externas: la debilidad de la economía uruguaya, como economía dependiente en sus aspectos básicos de los centros industrializadores, se expresa entre otras, en distintas situaciones que incentivan el proceso inflacionario. Tales, por ejemplo:

- el país no controla los precios de sus importaciones. Por efecto de la ubicación del Uruguay en la "división internacional del trabajo", como exportador de materias primas e importador de bienes industriales, los precios de las importaciones uruguayas han crecido constantemente. Dado que los países industrializados tratan de no ajustar sus tipos de cambio, ello significa que en la práctica —tal como ya se señaló— exportan inflación a los países productores de materias primas. El Uruguay ha venido importando inflación por esta vía.

- la necesidad de nivelar la balanza de pagos del país deteriorada por el descenso de la magnitud de las exportaciones y de sus precios, y el agotamiento de la posibilidad de sustituir importaciones, han llevado a continuas devaluaciones, que han empujado vigorosamente el proceso inflacionario. El CIDE ha estimado que el aumento de precio de las importaciones y las devaluaciones, explican por sí solo un 27 % de la suba total que los precios internos tuvieron entre 1955 y 1961. (CIDE: *Estudio económico del Uruguay*, op. cit., Boletín 247/48, Banco República, pág. 30.) No se computan en esa situación las incidencias intersectoriales que causa una devaluación al generar una puja hacia el ascenso de sus precios por parte de todos los sectores, que lleva a un nivel de precios, mucho más elevado que el anterior, aun persistiendo sin alteración el estancamiento productivo.

b) La continua presión del sector agropecuario principal exportador por lograr tipos de cambio más altos, que le permitan aumentar sus ganancias: en tal sentido se ha descrito así la secuencia de situaciones conómicas que se produce en el país luego de una devaluación: "...la modificación cambiaría lleva consigo el alza de precios agropecuarios. Aunque ella incida primero sobre los productos de exportación lana y carne, se arrastra un proceso bien conocido de contagio, que ocurre tarde o temprano al sector, sobre todo cuando está agotada la frontera agrícola, y los distintos productos compiten por el uso de la misma tierra, dentro de límites técnicos, por supuesto. La elevación de precios agrícolas significa alza del precio de los alimentos, que toma una

alícuota decisiva en el consumo de las familias. Consecuentemente baja el poder de compra del salario, al mismo tiempo que suben los costos industriales. La respuesta se da en la forma de alza en los salarios lógicamente, y ello acrecienta las alzas de costos industriales, las cuales son trasladadas a su vez a los precios a veces con anticipación a su propia ocurrencia. En la experiencia de los últimos años, al devaluarse se abre el "abanico" de precios relativos, ganando el sector agropecuario en la apertura. Luego, viene por el mecanismo descrito la respuesta del sector industrial. Ello tiende a cerrar el desnivel. Pero antes de que esta brecha se vaya cerrando totalmente, pareciera ser que el sector agropecuario no soporta la merma en el poder de compra de su ingreso que el ajuste provoca, y se produce una nueva presión para la devaluación" (CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., tomo I, págs. A 36-37).

c) El estancamiento de la producción total de la economía: el estancamiento de la producción agropecuaria e industrial, y la elevación de sus precios, ha obligado a una reestructuración de la demanda, que se ha volcado fundamentalmente a la adquisición de elementos de consumo, reduciéndose el mercado de los productos manufacturados. Ello ha estancado aún más a algunos sectores industriales, y ha apresurado el crecimiento de los precios de las producciones agropecuarias vinculadas con la subsistencia.

d) El comportamiento de algunos sectores económicos de importancia estratégica: el CIDE dice al respecto: "Los beneficios del factor empresario, que se considera fueron bastante elevados en los períodos de alza de precios, tendieron a orientarse en parte hacia actividades especulativas, al debilitarse las oportunidades de inversión; con ello colaboraron a reforzar el proceso inflacionario. Las tasas de interés —forma básica de remuneración del factor capital— han crecido hasta niveles totalmente desproporcionados con respecto a las necesidades de fondos para financiar la inversión. Este papel se ve claro cuando se advierte que el alza es el resultado de un proceso especulativo, que ocurre en torno de una escasez —básica u orientada— de medios de pago, como resultado de lo cual, el factor capital ha colaborado igualmente en el proceso inflacionario" (CIDE: *Estudio económico del Uruguay*, op. cit., Boletín 247/48, Banco República, pág. 29).

e) Frente al descenso constante del nivel adquisitivo de su salario por obra del incremento del costo de vida, los grupos sindicales presionan para un constante reajuste de sus remuneraciones que ha de actuar de hecho como nuevo factor inflacionario.

f) En general frente a un producto bruto estancado, y ante un proceso inflacionario, se desarrolla un conflicto permanente entre todos los grupos de presión económico-sociales, por no disminuir su parte en el producto. La lucha se expresa esencialmente en la búsqueda de mayores ingresos monetarios que compensen el descenso de su poder adquisitivo causado por el crecimiento de los precios. Ello incentiva la espiral inflacionaria e intensifica la calidad del conflicto. Como escribe L. Faroppa: "...Estancamiento agrario y regresión industrial, alza inflacionaria de precios, conflictos cada vez más intensos entre los diversos grupos sociales y finalmente posibilidad de disturbios sociales, parece ser la cadena obligada de procesos que se derivaron de nuestro estancamiento en los sectores primarios y secundarios..." (op. cit., pág. 91).

<sup>71</sup> Alfredo Braun: Op. cit., pág. 19.

<sup>72</sup> *Ibid.*, pág. 53.

<sup>73</sup> *Ibid.*, págs. 59/60.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pág. 73.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pág. 80.

<sup>76</sup> *Ibid.*, pág. 91.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pág. 99.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pág. 125.

<sup>79</sup> *Ibid.*, pág. 141.

<sup>80</sup> Según lo indica el siguiente cuadro, en 1963, el 89,5 % de la producción industrial fue al mercado interno y la mayor parte a satisfacer la demanda del consumo final:

DESTINO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL EN 1963	
	(en %)
Consumo .....	49,1
Demanda intermedia .....	39,8
Inversión .....	0,6
Mercado interno .....	89,5
Exportaciones .....	10,5
Total .....	100,0

Fuente: *CINE*: Includo en *El proceso económico uruguayo*, op. cit., pág. 159.

<sup>81</sup> Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., tomo II, pág. IN 138.

<sup>82</sup> *Ibid.*, tomo II, pág. IN 7.

<sup>83</sup> *Ibid.*, tomo II, pág. IN 7.

<sup>84</sup> *Ibid.*, tomo II, pág. IN 9.

<sup>85</sup> Guido Serrano y Celina M. Leis: *Op. cit.*, pág. 107.

## 9 PROBLEMAS DE LA EMPRESA INDUSTRIAL DERIVADOS DEL COMPORTAMIENTO ECONOMICO, TECNICO Y SOCIAL DE LA CLASE EMPRESARIA

A. Lauterbach escribe en su estudio sobre las actitudes administrativas en Sudamérica Occidental: "... las actitudes básicas de los hombres de negocios y administradores de empresas han recibido una atención considerable en los últimos años, a lo menos por dos razones: primero, porque se ha descubierto que la velocidad y dirección del desarrollo económico de una región determinada dependen sustancialmente de esas actitudes..."<sup>1</sup> Su afirmación se funda en una razón muy concreta. El empresario tiene en las economías de empresa privada el control, casi sin restricciones, de la masa de capital básico de la economía. Sus decisiones respecto al destino de las inversiones, su manejo, etc., constituyen por tanto un determinante fundamental de la evolución del proceso económico. En el caso específicamente uruguayo, como ya se citó, los empresarios privados son dueños de las  $\frac{3}{4}$  partes del capital industrial del país, ocupan  $\frac{4}{5}$  partes de los empleados y obreros ocupados en la industria y producen más de  $\frac{4}{5}$  partes de la producción industrial.<sup>2</sup>

Dada esa situación, independientemente de las limitaciones externas e internas características de la economía, el comportamiento empresario gravita en forma fundamental en el desarrollo de la empresa industrial y tiene múltiples repercusiones en todos los ámbitos de la economía.

A nivel macroeconómico, la política de utilidades, la política de inversiones, la política de financiación, etc., de quienes controlan la mayoría de los recursos productivos de la economía, pueden implicar serias influencias negativas o positivas sobre su evolución global y sobre la situación particular de las diversas ramas industriales.

En el plano microeconómico, las actitudes de los empresarios frente a la tecnología, el perfeccionamiento organizativo de las empresas, su propia capacitación, han de gravitar fuertemente sobre la eficiencia de la empresa industrial.

El comportamiento empresario genera, pues, cuestiones específicas en la actividad de la empresa industrial uruguaya.

Los elementos destacados hacen imprescindible incluir en estos análisis un examen separado de dicho comportamiento. Tal es el objeto del presente capítulo.

Corresponde una acotación previa al examen mencionado. Los elementos de juicio que se utilizan se refieren principalmente al sector empresario constituido por los titulares de las empresas grandes. Como describimos anteriormente, la economía uruguaya presenta un vigoroso proceso de avance de las concentraciones monopólicas. Este núcleo empresarial es, pues, el que tiene en la práctica el dominio de la estructura industrial.

Las conclusiones expuestas surgen de un estudio detallado del material de cierta actualidad existente sobre el tema de la conducta empresarial. Las fuentes consultadas tienen en general un tono crítico respecto del empresariado industrial uruguayo. Sus argumentaciones centrales se han clasificado de acuerdo con su contenido, y se les ha atribuido el rótulo de críticas. Pueden extraerse del material consultado tres tipos de observaciones básicas respecto del comportamiento de la clase empresarial:

- críticas económicas
- críticas técnicas
- críticas sociales

## A. Críticas económicas a la clase empresarial

### I. Política de utilidades

Se ha enjuiciado al empresariado industrial uruguayo en este plano, afirmando que lleva a una política de utilidades que se caracteriza por ser:

- a) a corto plazo: busca obtener ganancias inmediatas, sin considerar como prelación el desenvolvimiento a largo plazo de su actividad;
- b) conservadora: trata de ir sobre seguro; usufructúa las protecciones para ganar utilidades en lugar de desenvolverse, y en general no actúa con "dinamismo";
- c) especulativa: su mira es exclusivamente la obtención de utilidades, y al más corto plazo; no vacila por ello en desviar su inversión de la industria hacia actividades especulativas en ocasiones altamente rentables, ni en general en especular con su capital.

Refiriéndose a los aspectos citados, resalta L. Faroppa: "... En los últimos años ha proliferado el empresario que retrae su accionar al mínimo económico, el conservador aquel que actúa siguiendo una política más defensiva (de la organización existente) y de corto plazo que el innovador, el dinámico, generalmente modificador de las organizaciones empresariales existentes. Ha proliferado el especulador y el intermediario en sus tentativas de defensa ante una depreciación monetaria y cambiaría que amenaza con aniquilar los esfuerzos y los sacrificios del trabajo... Son numerosos los productores industriales y agrarios que por las causas apuntadas han dejado de ser típicamente productores para transformarse en productores especuladores o, lo que es peor, en elementos en especial especuladores y secundariamente productores." <sup>3</sup> En el informe sobre "Problemas de las exportaciones del

Uruguay al ALALC", los organismos nacionales y sectoriales señalan como principal obstáculo en cuanto a los empresarios: su falta de dinamismo, su conservadorismo. Dice una de las entrevistas citadas: "El principal responsable de que no aumenten las exportaciones a la Zona es en general el propio empresario nacional, quien carece de mentalidad exportadora." <sup>4</sup> Ahora bien, cabe preguntarse si este conservadorismo, o falta de espíritu de empresa que aparece citado en muchos trabajos, no es en realidad más que la forma de practicar una determinada política empresarial con todos los rasgos antes mencionados: búsqueda de utilidades a corto plazo, usufructo de protecciones, especulación, etc., dentro de la actual situación económica uruguaya, y por lo tanto no se trataría de una falta de espíritu de empresa, sino de la existencia de determinado tipo de espíritu de empresa. Así parece entenderlo, por ejemplo, I. Jerochalmi, quien afirma en su ya citada investigación: "... no es justo achacar simplemente la falta de desarrollo a la mentada «falta de espíritu de empresa». Por el contrario, el empresario criollo demuestra mucho de ese espíritu para obtener beneficios para su empresa. Dentro de la situación actual sabe que presionando para la obtención de un decreto logrará mejores dividendos que duplicando su producción". <sup>5</sup>

### II. Política de inversiones

Se han resaltado las siguientes características negativas de la política de inversiones de la clase empresarial industrial:

- a) La tasa de inversiones es muy baja, y tiene tendencia declinante:

La proporción del producto bruto invertido por el Uruguay, era entre 1955 y 1957 del 16 al 17 %. La tasa es muy reducida. En esa misma época, la tasa del conjunto de América latina era del 20 %, la de los países industrializados capitalistas superior al 20 %, y la de las economías planificadas mayor aún que la anterior. <sup>6</sup> Dado que la depreciación del activo existente se estima en un 10 % anual del producto bruto, la inversión real uruguaya era en ese entonces sólo del 6 al 7 %.

Además de ser muy pobre, la tasa de inversión se halla en plena disminución. En 1963, la tasa había retrocedido tres puntos frente a la ya limitada tasa de 1955/57, era de sólo del 13 %. La tendencia declinante de las inversiones puede apreciarse en el cuadro de la página siguiente, que registra la evolución de la inversión bruta interna de capital fijo entre 1950 y 1963.

Como se observa, el nivel de 1951 no volvió a ser alcanzado, y la evolución es en el sentido de una continua disminución. La tasa de inversión bruta fija de 1966 se estimaba menor en un 40 % a la de 1955. <sup>7</sup> Las tendencias de la inversión están ligadas al estancamiento del ingreso, la imposibilidad de importar bienes de capital (que impide invertir en maquinarias y equipo), etc., pero también guardan vinculación directa con el uso especulativo y macroeconómicamente negativo de sus fondos de capital por parte del sector empresario (fugas de capitales, consumos suntuarios, especulación, etc.), incluido el industrial.

- b) La dirección de las inversiones es contraria al interés económico nacional: no sólo define la posibilidad del crecimiento económico y la

INVERSION BRUTA INTERNA DE CAPITAL FIJO  
(en millones de pesos, a precios de 1963)

Año	Construcciones	Maquinaria y equipos	Total
1950	1.861	1.815	3.676
1951	1.966	2.639	4.605
1952	2.136	1.972	4.108
1953	2.043	1.376	3.419
1954	2.311	2.218	4.259
1955	2.461	1.462	3.923
1956	2.680	1.089	3.679
1957	2.603	1.190	3.793
1958	2.371	603	2.974
1959	2.326	656	2.982
1960	2.507	756	3.263
1961	2.286	1.208	3.494
1962	1.906	1.517	3.423
1963	1.698	1.178	2.876

Fuente: CIDE: (con datos del BROU), y BROU ("Cuentas nacionales"). (Citado por Alberto Couriel y Samuel Lichtensztein: *El FMI y la crisis económica nacional*. Biblioteca de Cultura Universitaria, 1967, pág. 134.)

magnitud de las inversiones, sino que resulta esencial su dirección. Puede leerse en uno de los Boletines económicos de la CEPAL: "Para el crecimiento económico, no menos importante que el nivel absoluto de las inversiones es su composición, ya que pueden ser más o menos productivas, según su naturaleza, la forma en que se combinan con otros factores de la producción y el grado en que reflejan los adelantos tecnológicos en sus distintos aspectos... La experiencia demuestra que a veces una proporción significativa de las inversiones de América latina, se ha destinado a edificios residenciales o a otras formas de activo de baja productividad social."\*

La composición de la inversión por sectores era en 1961, en Uruguay, la siguiente:

Vivienda y urbanización .....	38 %
Industria y minería .....	19 %
Transportes, almacenaje, comunicaciones y energía ...	18 %
Sector agropecuario .....	14 %
Demás sectores .....	11 %

La inversión en vivienda y urbanización llevaba, como se advierte, las  $\frac{2}{5}$  partes de la inversión total, mientras que la dedicada a la industria y minería representa menos de  $\frac{1}{5}$ . Las tasas de inversión en vivienda e industria del país son mucho más desfavorables que las de otros países. En efecto:

Uruguay por cada unidad de inversión en equipo se invierten 1,9 en construcción

Países industrializados la relación es 1 a 1.

En 1967, estas tendencias se habían agudizado aún mucho más. El 59 % por ciento de la inversión bruta fija se había concentrado en el

sector "Propiedad de vivienda", mientras que el sector "Industria manufacturera y Construcciones" sólo había recibido el 8,5 %.

La causa de la acumulación de inversiones en Vivienda y de la desviación de las mismas hacia destinos especulativos en general, se hallan fundamentalmente en la actitud que el empresariado uruguayo, incluido el industrial, ha adoptado frente al proceso inflacionario. I. Jerouchalmi las describe junto con sus consecuencias de este modo: "...la mayor parte de la inversión se canaliza hacia la adquisición de bienes raíces, divisas y a la especulación en todas sus formas. ¿Por qué? Porque son los campos en los cuales el inversionista puede hallar la seguridad, rendimiento y liquidez que justifiquen su inversión. La estructura bancaria y crediticia en general, por su parte, pone sus recursos al servicio de este orden de cosas. Así, las actividades productivas que más tienen que ver con el desarrollo del país quedan absolutamente desamparadas. Se genera de este modo un círculo vicioso que distrae buena parte de los recursos del desarrollo frenándolo. No se produce y todo el mecanismo conduce a que el ingreso disponible sea acumulado en beneficio de unos pocos, mientras que en todo el país se generaliza la pobreza".<sup>9</sup>

c) En algunas inversiones se aplican criterios estrictamente individualistas. Hemos resaltado la tendencia del empresariado industrial a guiarse en sus decisiones fundamentales por el criterio de maximizar utilidades a corto plazo. Una manifestación de esta tendencia, citada por diversas fuentes, es la inversión en importaciones de ciertos equipos de capital destinados principalmente a ahorrar mano de obra a la empresa. La importación absorbe recursos preciosos para el país, dada su penuria de divisas, y viene a dejar sin trabajo a núcleos obreros, que se suman a la elevada tasa de desocupación.

La sociedad paga un alto costo macroeconómico y social por esta política unilateral de inversiones.

Refiriéndose al caso de la industria textil, por ejemplo, informa el Plan Industrial: "...hubo una tendencia muy acentuada hacia la utilización de procesos productivos con creciente intensidad del factor capital, lo cual condujo a un cierto sobre-equipamiento que desembocó en bajos índices de utilización de la maquinaria... En el año 1963, para el conjunto de la industria textil se calcula que existía una subutilización de la capacidad instalada del orden del 33 %: por otra parte, la ocupación, estimada en unas 26.000 personas hacia 1960, había descendido a una cifra algo inferior a 20.000 personas..."<sup>10</sup>

### III. Política financiera

Se ha resaltado que la política de obtención y uso de fondos del empresariado industrial uruguayo, se ajusta fielmente a la consigna de obtener las mayores utilidades en el más corto plazo. El empresario tiende a aprovechar todas las coyunturas favorables que le crean las características de algunos mecanismos estatales; para minimizar el costo de los fondos que necesita, y los invierte siguiendo criterios especulativos, y sin miras a largo plazo ni proyección social. Un análisis de las fuentes de financiación al alcance de la clase empresaria industrial, y de su uso, demuestra lo siguiente:

a) Autofinanciación: la proporción en que la empresa industrial financia sus necesidades de capital empleando su propio ahorro, mediante la reinversión de sus utilidades, distribución de dividendos en acciones, etcétera, es baja. En el período 1957-61 sólo el 42 % de los fondos de capital empleados por 51 sociedades anónimas manufactureras, que cotizaban en bolsa y representaban un sexto de la producción industrial del país, provino del autofinanciamiento, proporción mucho menor comparativamente a las de las empresas industriales argentinas, (60 % en el período 1952/55) o chilenas (51 % en el período 1951/59).<sup>11</sup> En 1963, las cifras eran aún mucho más desfavorables. El ahorro de las empresas industriales, constituía en el Uruguay sólo el 33 % de los usos totales de fondos.<sup>12</sup> ¿Cuáles son las causas de esta situación? La realidad demuestra, que las utilidades siguieron una tendencia descendente en su volumen físico, pero además, como lo resalta el Plan Nacional de Desarrollo, "frente a este hecho, las cifras indican que la conducta empresaria ha consistido en no reducir el volumen físico de utilidades distribuidas. De aquí que la proporción de utilidades retenidas que constituyen ahorro de las empresas, ha sido insuficiente y ha fluctuado fuertemente de año en año".<sup>13</sup> ¿Cuál fue el destino de estas utilidades distribuidas, y no ahorradas?: en gran parte la especulación. Así lo marca el CIDE, en el "Estudio económico del Uruguay": "... cuando bajaron las oportunidades de inversión los mayores beneficios se desviaron de sus destinos productivos y se orientaron en fuerte proporción hacia actividades de baja productividad o especulativas".<sup>14</sup> El empresariado industrial se autofinancia, pues, en limitada proporción, y tiende a dar a sus utilidades un destino especulativo.

b) Estructura del pasivo: Dado el bajo porcentaje que significa la autofinanciación, y las limitaciones que la debilidad del mercado de valores opone al aumento del capital por vía de la emisión de acciones, ¿cuáles son las fuentes de fondos que utiliza el empresario industrial?

El siguiente cuadro, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo ilustra sobre el particular:

ESTRUCTURA DE FUENTES DE 26 SOCIEDADES ANONIMAS INDUSTRIALES

Conceptos	Años			Promedio %
	1961	1962	1963	
<b>TOTAL FUENTES</b> .....	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>1. Fuentes internas</b> .....	43,9	37,2	32,5	37,9
Utilidades distrib. en acciones	26,1	14,7	11,0	17,3
Amortizaciones .....	25,5	19,7	15,6	20,3
Reservas .....	— 7,7	2,8	5,9	0,3
<b>2. Fuentes externas</b> .....	56,1	62,8	67,5	62,1
Integraciones de capital ....	16,2	3,2	0,3	6,6
Créditos a corto plazo .....	— 24,4	12,6	27,3	5,2
Créditos a largo plazo .....	17,8	6,1	2,7	8,9
Gravámenes fiscales impagos	18,8	23,6	18,4	20,2
Otras fuentes externas .....	27,7	17,3	18,8	21,2

Fuente: CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, tomo I, pág. A 46.

Como se advierte, en 1963, sólo el 33 % de los fondos provenían del autofinanciamiento, y del 67 % restante, un 46 % era aportado por dos fuentes: endeudamiento a corto plazo (27,3 %) y deudas fiscales (18,4 %). El Estado financiaba pues el 20 % de los usos de fondos de una muestra significativa de empresas industriales. La táctica de las mismas para "forzarlo" a estos préstamos, es la utilización del sistema de moras y prórrogas, y el incumplimiento de las cargas sociales. A eso se suma, el amplio margen de evasión impositiva de numerosas empresas, que significa una fuente de financiación gratuita. Escribe el Plan Nacional de Desarrollo, destacando esta situación: "Bajo tales condiciones, el Sector Público está actuando en la práctica como banquero de los sectores deudores de tributos, dentro de un estatuto en el cual sólo una parte de la deuda está identificada —la de las empresas que precisamente están sometidas al contralor fiscal— quedando fuera la extensa proporción de quienes evaden la tributación, defraudando al fisco y creándose indebidamente una mayor capacidad de competencia en su exclusivo favor."<sup>15</sup>

Las conclusiones anteriores son plenamente corroboradas por la información aportada al respecto por la investigación sobre "Efectos financieros de la inflación en empresas industriales." Interrogadas las empresas industriales, componentes de la muestra estudiada, sobre sus pasivos a largo plazo, se recogieron los siguientes datos:<sup>16</sup>

1) En dos tercios de las empresas los pasivos a largo plazo están formados en más de un 50 % por consolidaciones de deudas a corto plazo.

2) La principal fuente de consolidaciones son los adeudos con organismos gubernamentales, que en algunos casos son la única fuente de pasivos a largo plazo de las empresas.

3) En general, la casi totalidad de la financiación de largo plazo con que cuentan las empresas industriales proviene de organismos gubernamentales.

Valorando esta situación, expresa acertadamente el trabajo: "La política fiscal y la legislación social se han constituido en elementos importantes de financiación a largo plazo para las empresas a través del mecanismo de las consolidaciones de adeudos. La inclusión en los costos y precios de venta de las cargas respectivas promueve el alza de precios y recae en general más sensiblemente en las clases sociales de ingresos menos elásticos. Las empresas obtienen por esa vía créditos a largo plazo que realizan prácticamente de inmediato por la vía de las ventas y que restituyen luego a plazos diferidos en moneda desvalorizada."<sup>17</sup>

En el mismo sentido se preguntan Couriel y Lichtensztejn: "¿Por qué van a contribuir las empresas si saben que los recargos e intereses moratorios les serán siempre eliminados y sus deudas no se actualizarán de acuerdo con la suba de los niveles de precios? Como en términos reales, entonces esas deudas no se pagan o se paga sólo una pequeña parte; son ingresos que las empresas aprovechan para financiar sus actividades."<sup>18</sup>

Por otra parte, este crédito forzoso que el Estado entrega a las empresas, se acuerda sin ningún criterio de selectividad racional. Lo obtienen en primer término quienes evaden sus obligaciones impo-

sitivas, y las empresas con mayor peso para presionar por la obtención de continuadas prórrogas y moratorias.

c) Aplicación de fondos: en cuanto se refiere a la política de usos de fondos cabe formular un agregado a lo expuesto en II. Política de Inversiones. La investigación de A. Braun, sobre Inflación, destaca: "... se ha observado cierta desaprensión por parte de las empresas en cuanto al problema de la futura reposición y ampliación de equipos que se manifiesta especialmente por la carencia de adecuadas políticas de formación y administración de reservas destinadas a tal finalidad".<sup>19</sup> Los datos existentes sobre uso de fondos en inversión fija, corroboran esta conclusión. Según el Plan Nacional de Desarrollo, del 100 % de uso de fondos, le correspondió a la inversión fija, en la muestra de 26 sociedades anónimas industriales empleada, la siguiente proporción:<sup>20</sup>

Años	% de la inversión fija sobre el total de usos de fondos
1961	47,3
1962	38,7
1963	25,2

La aplicación de los fondos disponibles, en ampliación y renovación del equipo existente, es pues limitada y declinante. Ello no se explica solamente por las dificultades de importación. Incide la política deliberada puesta de relieve por Braun.

#### IV. Fuga de capitales

Desde numerosas publicaciones se ha enjuiciado a la clase empresaria, por privar al país de parte del escaso ahorro nacional, girando considerables capitales al exterior, por razones netamente individualistas (asegurar su rentabilidad, especulación con las devaluaciones, etc.), sin parar mientes en el perjuicio social en términos de estancamiento económico, desocupación, etcétera, que ello causa. Se ha estimado el monto de la evasión de capitales en algunos de los últimos años en estas cifras:

	Millones de dólares
1962	54,6
1963	0,6
1964	61,0
1965	89,8
1966	40,4
Total 1962-66	246,4

Fuente: BROU. Incluido en *El proceso económico del Uruguay*, op. cit., pág. 289.

Si bien esta "acusación" no alcanza desde ya exclusivamente a la clase empresaria industrial, y no existen estimaciones sobre su aporte a la fuga de capitales, el problema también le concierne.

#### V. Orientación hacia el monopolio

Como ya explicamos, las características de la economía uruguaya: mercados reducidos, escasas fuentes de financiamiento, etcétera, favorecen la formación de monopolios u oligopolios que sujetan los mercados a sus fines. Según datos ya suministrados, los elementos monopolísticos son realidad en gran parte de las ramas de la estructura industrial uruguaya. La presencia de una orientación al monopolio en el empresariado industrial, es pues fácilmente constatable. Los objetivos que el empresario persigue con el monopolio, son manifiestos. Es la situación de mercado desde donde son mayores las posibilidades mediante distintos tipos de políticas (regulación de la producción, manejo discrecional de los precios, etc.) de maximizar utilidades. Entendiendo lo nocivo de esta situación para la comunidad, dice el Plan Nacional de Desarrollo: "Todas las legislaciones del mundo, en países desarrollados y en vías de desarrollo, tratan el problema que suponen las concentraciones monopolísticas como obstáculos a un desarrollo económica y socialmente deseable."<sup>21</sup> En el Uruguay la legislación ha tratado de restringir los monopolios en diversas ocasiones.

Así por ejemplo, a fines de 1964, el Ministerio de Industrias y Trabajo, elevó al Consejo Nacional de Gobierno, un anteproyecto de ley en el que se autorizaba al Poder Ejecutivo a declarar ilegítimo y contrario al interés económico general todo acto, acuerdo o práctica de cualquier naturaleza y toda concentración de capitales que vaya en detrimento del interés de la colectividad de los consumidores, o de los competidores. La reacción del empresariado industrial frente al proyecto, es de por sí elocuente en cuanto a su oposición a toda forma de intervención del Estado, que limite el libre juego, y por tanto las posibilidades monopolísticas. En efecto, en nota elevada el 21 de diciembre de 1964 al presidente del Consejo Nacional de Gobierno, la Cámara de Industrias se opone rotundamente al proyecto, esgrimiendo algunas argumentaciones técnicas, y otras de fondo.

Entre éstas, considera al "proyecto enormemente peligroso para la subsistencia de la libre empresa, al proyectar mucho más allá de sus límites actuales y vigentes a la intervención del Estado"; entiende que: "este peligro de intervencionismo estatal se hace más patente si se tienen en cuenta las modalidades que ya revista la intervención del poder público en la vida económica, intervención que abarca todos sus resortes sin excepción", y afirma que: "el peligro de exceso del poder del empresario privado es hoy en nuestro país inexistente, pues es inexistente el propio poder del empresario privado. La ciencia económica enseña que hasta el más absolutista y próspero de los monopolistas depende del mercado en la medida en que éste, y salvo para el caso prácticamente inexistente de un producto de demanda absolutamente rígida, le impone sus leyes a través de las posibilidades del consumo de absorber determinados niveles de precios".<sup>22</sup> La debilidad de los argumentos esgrimidos resulta evidente e ilustra sobre la falta de aceptación por el empresariado, de la negatividad social de la orientación al monopolio: un alto grado de intervención estatal es hoy parte de la vida de la gran mayoría de los países de economía

privada, incluidos los desarrollados; por otra parte, en el caso específico uruguayo el poder económico sobre la estructura industrial, no está por cierto en manos del Estado, sino de la empresa industrial privada que, como ya hemos visto, controla más de tres cuartas partes del capital invertido en la industria, la mano de obra ocupada, y la producción final; en cuanto al monopolio y su peligrosidad carece de realidad el razonamiento empleado para negarla fundado en la supuesta dependencia del monopolista respecto del mercado. La ciencia económica moderna enseña justamente lo contrario, gran parte de sus análisis se centran en los efectos de los diferentes métodos propagandísticos mediante los que el monopolista logra sembrar la irracionalidad en los mercados modernos, eliminando la elección libre y voluntaria del consumidor en cuanto a precio y calidad, y sustituyéndola por monopolios de "reputación o imagen", en donde impone unilateralmente sus condiciones.<sup>23</sup>

## B. Críticas técnicas a la clase empresaria

### I. Niveles de capacitación

Refiriéndose al nivel de capacidad técnica de la dirección empresaria en toda Latinoamérica resalta Jiménez Castro: "Un alto porcentaje de las gerencias de las empresas privadas de América latina están bajo la responsabilidad de elementos que no han adquirido capacitación especializada sobre las funciones directrices previamente al desempeño de sus importantes cargos. A ello obedece, en gran parte, la ineficiencia con que trabajan muchas de esas empresas, puesto que aún prevalecen enfoques y criterios errados sobre cómo deben conducirse las actividades de una empresa comercial, industrial, agropecuaria, extractiva, etcétera, en nuestra época de tecnificación y dinamismo."<sup>24</sup>

¿Alcanzarán estas expresiones al elemento empresario industrial uruguayo? Si bien no existen estudios detallados del problema, sí se cuenta con datos aproximados. En una investigación preliminar realizada por el Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, sobre el tema "Composición de los niveles dirigentes de las grandes empresas industriales de Montevideo" a cargo de la señora Gladys Porteiro se señalan una serie de elementos de juicio al respecto. La investigación trabajó con una muestra representativa del conjunto de empresas industriales privadas con más de 200 obreros existentes en Montevideo. Uno de los temas indagados fue la "preparación de nivel universitario de las personas que dirigen". Un análisis del grado de formación de las 264 personas que ocupan puestos ejecutivos en las empresas encuestadas determinó la siguiente situación:<sup>25</sup>

## GRADO DE FORMACION UNIVERSITARIA (EJECUTIVOS)

Total de ejecutivos .....	100 % (264)
• con título profesional otorgado o revalidado ....	21,9 %
• estudios universitarios parciales (por lo menos un año) .....	7,4 %
• estudios de nivel universitario completos o parciales en el extranjero .....	7,6 %
• sin estudios universitarios .....	63,1 %

Como se observa, aun en el mejor de los casos suponiendo que todos los que cursaron estudios en el extranjero los hubieran hecho completos, sólo 29 de cada 100 ejecutivos industriales uruguayos disponen de una formación universitaria completa. Por otra parte también el nivel asesor de los ejecutivos, generalmente formado en empresas de países desarrollados exclusivamente por especialistas de nivel profesional, presenta en las empresas de la muestra una situación peculiar. Las cifras respectivas indican:<sup>26</sup>

## GRADO DE FORMACION UNIVERSITARIA (ASESORES)

Total de asesores .....	100 % (50)
• con título o estudios universitarios en el país ....	68 %
• con estudios completos o parciales en el extranjero	12 %
• sin estudios de nivel universitario .....	20 %

La quinta parte de los asesores pues, no tienen estudios de nivel universitario.

¿Qué valoración corresponde asignar a la falta de preparación universitaria en quienes tienen a su cargo la dirección máxima de empresas con más de 200 obreros? ¿Es ese tipo de preparación imprescindible? Una investigación sobre empresas argentinas de más de 100 obreros, realizada por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella, concluye al respecto: "No resulta fácil precisar cuál es la preparación óptima requerida por el dirigente de la mediana y gran empresa, pero frente al continuo cambio que se opera en la técnica y los métodos de elaboración, a la dinámica de las relaciones de la empresa industrial con el resto de la sociedad, a los problemas que para la misma plantea la contracción o expansión de un mercado fluctuante, a las medidas gubernamentales de aliciente o desaliento a determinados sectores, a las relaciones obrero-patronales, que se manifiestan a través de negociaciones de convenios colectivos de trabajo, y a la necesidad de comprender cabalmente el papel que la empresa industrial debe cumplir en el país, es cierto también que implican una ágil política empresarial fundada en conocimientos sólidos no adquiridos solamente por la práctica sino unidos a otros de tipo teórico brindados por estudios superiores. Es por ello que una preparación de tipo universitario se juzga necesaria para ocupar los cargos directivos dado el carácter de las empresas encuestadas."<sup>27</sup> Cabe aplicar idéntica conclusión al caso uruguayo, con el agravante de que las empresas de la muestra argentina tenían más de 100 obreros, y las de la uruguayo más de 200, es decir eran de mucha mayor magnitud aún. Suponiendo que todos los títulos universitarios fueran por otra parte

formativos para la dirección de empresas (cosa desde ya no real), sólo 29 de cada 100 ejecutivos uruguayos de la muestra estudiada tienen la formación necesaria para su función. Los 71 restantes están ocupando cargos para los que no se hallan preparados.

Coinciden con la realidad de este cargo a la clase empresaria industrial uruguaya distintas opiniones. Así I. Wonssew destaca: "La labor de planificación y lanzamiento industrial ha estado sujeta a improvisaciones, debido a la falta de empresarios y promotores industriales dotados de las condiciones adecuadas."<sup>28</sup> Y L. Faroppa, señala: "fundamentar una política económica en la actuación de la actividad empresarial privada es suponer que existe suficiente cantidad de empresarios con adecuada calidad. Y ello no es cierto. La historia de los últimos 30 años ha demostrado que ni ha habido suficiente cantidad de empresarios ni siempre su capacidad económica fue la más eficiente para las circunstancias que enfrentó. Muchas veces faltó además de experiencia, conocimiento empresarial".<sup>29</sup>

## II. Resistencia a la introducción de tecnología

El empresariado industrial uruguayo ha demostrado en la práctica una resistencia activa a la renovación tecnológica de sus empresas. Entre las exteriorizaciones de ese tipo de conducta, se han señalado en distintas ocasiones las siguientes:

a) La demanda de técnicos por parte de la empresa industrial uruguaya es reducida. Ello no obedece, solamente al estancamiento económico, pues la comparación de personal técnico ocupado en relación con personal no técnico empleado en las empresas industriales uruguayas con respecto a otros países, demuestra que absorben una proporción de técnicos mucho menor que lo normal. Existe una resistencia específica a la integración de técnicos. A ella se refiere el Plan Nacional de Desarrollo: "...la demanda de técnicos por unidad de producción fue insuficiente y ello juntamente con el receso económico de la última década ha conducido a la emigración de técnicos".<sup>30</sup>

b) Los técnicos integrados a las empresas, tampoco son utilizados de modo totalmente adecuado dentro de ellas. Sus capacidades y formación, son en muchos casos malgastadas u obstruidas, por incompetencia de los ejecutivos, o por celos de diversa índole. Comenta el Plan Nacional de Desarrollo refiriéndose al problema en general: "En la actualidad el país no utiliza eficientemente a los profesionales y técnicos que posee. Muchos de ellos trabajan en ocupaciones no acordes con la formación educativa."<sup>31</sup>

Y especificando un problema propio del área financiera explica el trabajo de A. Braun, sobre Inflación: "La causa de las insuficiencias de la administración financiera debe buscarse en problemas de capacitación de los directivos, e incluso en la diversidad de actividades y tareas que deben desarrollar. Los profesionales egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, que pueden actuar en las empresas como funcionarios o asesores, cuentan con una preparación fundamental adecuada para poder estudiar los problemas relacionados con la administración financiera. Sin embargo general-

mente son llamados a intervenir en problemas heterogéneos, particularmente en los relacionados con la legislación tributaria, sin que se les brinde frecuentemente la oportunidad de participar en forma intensa y con dedicación especial en los problemas financieros."<sup>32</sup>

c) Si bien no es la única dificultad ni la más importante en este aspecto, muchas veces se ligaron las dificultades del país para exportar productos no tradicionales, a la resistencia a las innovaciones tecnológicas del empresariado industrial. En el Plan Nacional de Desarrollo, puede leerse: "...el empresario privado al amparo de una protección a veces exagerada no mejoró masivamente su propia aptitud tecnológica, ni decidió exportar otra cosa que lo tradicional".<sup>33</sup> Por otra parte, entre los principales problemas que traban las exportaciones del Uruguay al ALALC, el estudio de Serrano-Leis, cita al "poco desarrollo que han alcanzado en la mayoría de nuestras empresas las técnicas modernas de comercialización. Los factores denominados: "desconocimiento del mercado regional por la empresa", "falta de contactos con empresarios de la zona", y en general "el desconocimiento de las oportunidades que puede brindar ALALC, son una muestra de lo que habría que hacer en este campo".<sup>34</sup>

d) Un informe de las Naciones Unidas sobre industrialización en los países insuficientemente desarrollados refiere: "El nuevo industrial de un país insuficientemente desarrollado, tiende a menudo a considerar todas las técnicas y especialidades de su empresa, como propiedad privada absoluta y por consiguiente obra de modo que impide la difusión de dichas técnicas y especialidades en la sociedad considerada como un todo."<sup>35</sup> El grado de arraigo, en la empresa uruguaya, del denominado "secreto comercial", que veda la transmisión de todo tipo de información estadística o técnica, con fundamentos de escasa racionalidad, es la fiel expresión en el país del tipo de problema citado anteriormente. Desde ya este tipo de comportamiento netamente individualista, obstruye en diversos aspectos las posibilidades del avance industrial.

¿Cuáles son las causas básicas de estas y muchas otras resistencias de la clase empresaria industrial uruguaya a la introducción de tecnología? El problema requiere un análisis en profundidad, y con datos directos que no existen, pero entre las posibles hipótesis explicativas más importantes, puede conjeturarse que tienen gran influencia:

1) La política de utilidades máximas a corto plazo, que lleva a que toda innovación técnica sea evaluada desde ese punto de vista, aceptándose sólo las que lo satisfacen, y rechazándose las que podrían significar un incremento de la eficiencia a plazo mayor, o tienen características de inversión inmaterial;

2) La falta de capacidad técnica del empresariado antes descripta, que le impide captar los posibles beneficios de la introducción de innovaciones técnicas;

3) Resistencias sociológicas (temor a que exista en la empresa quienes sepan más que el empresario, etcétera).



### III. Pronunciadas ineficiencias organizativas

Se "acusa" a la dirección empresaria de incurrir en pronunciadas ineficiencias en el manejo organizativo de las empresas industriales. La posibilidad de tal problema está desde ya latente dada su limitada formación, y sus resistencias a la introducción de tecnología. Entre las manifestaciones de esas ineficiencias, se han resaltado:

a) La existencia de una estructura organizativa definida con descripciones funcionales, y las relaciones de jerarquía claramente establecidas, constituyen una base mínima de organización para toda empresa de cierto tamaño. Un primer índice de la existencia de una estructura de organización de este tipo lo da la utilización de organigramas, es decir expresiones formalizadas de la misma. En el trabajo sobre "Composición de los niveles dirigentes de las grandes empresas industriales de Montevideo", se interrogó a la muestra de empresas, sobre la existencia de organigramas. Las respuestas obtenidas (a las que ya se ha hecho mención sintética en el capítulo 2), fueron las siguientes:<sup>36</sup>

#### EXISTENCIA DE ORGANIGRAMAS

Total de empresas .....	100 % (22)
• exhibieron cartas formales de organización que definen por lo menos los tres niveles superiores	40,9 %
• dijeron que no había, o que era confidencial ...	59,1 %
• no tuvieron inconvenientes en entregar una copia a los investigadores .....	18,2 %

Aun adoptando una definición técnica mínima de organigrama (definición de por lo menos los tres niveles superiores de la organización), sólo las dos quintas partes de las empresas encuestadas pudieron exhibir abiertamente una carta formal de organización. Las tres quintas partes restantes, directamente carecían siquiera de este organigrama mínimo o se amparaban tras su confidencialidad. Dado que generalmente el organigrama es en las empresas bien organizadas un documento de exhibición abierta, cabe suponer fundadamente que la gran mayoría de esas empresas, y por tanto la mayoría del total de la muestra carecían de él. Ello hace presumir un amplio margen de ineficiencia respecto de la existencia de una definición precisa de funciones y jerarquías organizativas.

b) Señala el informe de las Naciones Unidas sobre industrialización en países no desarrollados: "en una empresa industrial eficiente el criterio básico para la contratación del personal y la asignación de tareas debe ser la capacidad para realizar un determinado trabajo y el sentido de la responsabilidad en su ejecución", y agrega que en los países no desarrollados es frecuente la presencia de un espíritu particularista que "puede favorecer los procedimientos más abusivos del nepotismo, tales como poner a parientes en la nómina aun cuando sean incompetentes o no se presenten al trabajo, lo que a su vez puede producir un efecto paralizador en las empresas industriales pequeñas y reducir seriamente la eficacia incluso de las grandes empresas".<sup>37</sup> No existen apreciaciones estadísticas sobre la vigencia de estas prácticas

en la selección de personal en la empresa uruguaya, pero las características no técnicas de su elemento dirigente hacen suponer que por lo menos a ese importante nivel, tienen un ámbito de aplicación.

c) El informe de las Naciones Unidas resalta el valor estratégico de la información para el ejecutivo empresarial en un país no desarrollado, y su pobreza, afirmando que "existe insuficiencia general en sus servicios estadísticos... y por otra parte, ...cualquier cambio por pequeño que sea suele tener importantes repercusiones. Por ejemplo, un pequeño aumento en ciertas importaciones o en el ritmo de nuevas inversiones puede cambiar fundamentalmente el mercado potencial de un producto local".<sup>38</sup> Es notoria la vigencia de estos conceptos en el Uruguay. El manejo de una empresa en una economía altamente dependiente y vulnerable a las influencias exteriores, como la uruguaya, requiere información precisa y eficiente sobre el marco y sobre la propia empresa. Se da en el país un problema específico que dificulta la obtención de información. El fenómeno inflacionario hace que los procedimientos normalmente aconsejables para obtener —por vía contable y extracontable— información, arrojen datos que al ser medidos en una moneda de capacidad adquisitiva en continua variación, no son comparables, ni orientan en forma real. El ya citado estudio de A. Braun sobre los "Efectos financieros de la inflación en empresas industriales", arroja interesantes conclusiones sobre los efectos de esta situación, y sobre las reacciones del empresariado industrial uruguayo frente a ella.

La inflación produce efectos distorsionadores en la información contable y extracontable. La situación en cada uno de los principales conceptos afectados, es según la encuesta, la siguiente:<sup>39</sup>

#### 1) Información contable:

##### i. Tratamiento de los inventarios en la integración de los costos.

Después de analizar las respuestas de las empresas en cuanto a los sistemas que utilizan para valuar sus inventarios para el cálculo de costos, el informe expresa: "...puede señalarse cierto déficit en cuanto a la implantación del procedimiento de registro de costos considerando precios de reposición, recomendado por la generalidad de la doctrina (para épocas de inflación), y reconocido ya a nivel de la experiencia diaria como necesario para poder fijar precios que permitan mantener sensiblemente constante el nivel de los stocks y el aprovisionamiento de los inventarios, la obtención de una utilidad real y no ficticia, e impedir la posible aparición de un proceso de descapitalización por errónea determinación de costos y precios".

ii. Ajustes de inventarios para balance: El 57 % de las empresas no ajustan sus inventarios para el balance a pesar de la inflación y sólo el 43 % sí lo hace.

iii. Valuación del activo fijo: El 65 % de las empresas sólo utiliza, para revaluar sus activos fijos, el sistema de índices fijado por las disposiciones legales, que da lugar a una subvaluación pronunciada. Refiere el informe: "...la mayoría de las empresas presentan sus activos fijos subvaluados, por aplicación de índices de revaluación alejados de la realidad...".

iv. Sistemas de amortización: A pesar de la no revaluación adecuada de los activos, y de la inflación, el 95 % de las empresas utilizan el sistema de amortización lineal. Aplicando este procedimiento, la posibilidad de renovar realmente los bienes del activo fijo sobre la base de las amortizaciones acumuladas es totalmente utópica.

v. Sistemas de costos: A pesar de la necesidad especialmente marcada en períodos de inflación de tener previsiones y cómputos de costos lo más cercanos a la realidad, un 48 % de las empresas siguen manejándose con el sistema de costos históricos, y sólo un 37 % emplea costos predeterminados.

## 2) Información extracontable:

i. Registros: Como ya se ha mencionado, un 67 % de las empresas no ha implantado registros extracontables de ningún tipo, que suministren algunas de las informaciones que la contabilidad principal no da por su distorsión ante el impacto inflacionario.

ii. Estadísticas: El 90 % de las empresas se ha ajustado a la situación haciendo sus estadísticas en volúmenes físicos. Si bien esto significa un avance en la medida en que los volúmenes físicos escapan a la distorsión inflacionaria, la sola utilización de este método y el limitadísimo empleo de otros (ajustes mediante índices internos, externos, etc.), resiente sobremanera la calidad de la información obtenible.

iii. Estados: La expresión se refiere a resúmenes que sintetizan períodos más o menos extensos. Un 24 % de las empresas no realizan estados de ningún tipo, un 29 % hacen balances en dólares, y un 33 % los hacen en volúmenes físicos. Según la apreciación del informe: "los resultados no son totalmente satisfactorios".

iv. Presupuestos: El 38 % de las empresas, siguen haciendo sus presupuestos en valores corrientes. El resto emplea distintos procedimientos: moneda dura, seguimiento de la tendencia de la desvalorización, ajustes periódicos, volúmenes físicos.

v. Discriminación de las ganancias de inflación: Un 60 % de las empresas, no determina en qué medida sus ganancias son ficticias y resultado sólo de la inflación. Sólo un 40 % lo hace y con procedimientos que teniendo en cuenta la falta general de ajustes, pueden presumirse con amplio margen de error.

Resumiendo globalmente la situación, el informe expresa:<sup>40</sup>

• en cuanto a la información contable: "los registros contables principales y regulares de las empresas se han revelado como incapaces de seguir de cerca las fluctuaciones derivadas del proceso inflacionario... La contabilidad se utiliza básicamente orientada hacia el cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales cumpliendo también con ciertas funciones importantes de control".

• en cuanto a la información extracontable: "Las insuficiencias de la contabilidad han promovido la implantación progresiva de mecanismos de información auxiliar y complementaria más ajustados a la realidad. Sin embargo, tampoco en este campo se ha llegado a niveles mínimos recomendables, trabajándose en algunos casos por simple intuición sin la base de informaciones serias y fundamentadas."

¿Cuáles son las razones por las que es tan amplia la ineficiencia empresaria en este aspecto clave? Interrogados sobre los obstáculos que les impidieron adoptar medidas, los empresarios señalaron:<sup>41</sup>

— los gastos administrativos que demandarían

— problemas organizativos para montar el mecanismo de reajuste permanente

— problemas para competir en el mercado al ajustar los costos a valores reales".

De los tres obstáculos señalados, el tercero no parece ser muy real, porque la fijación de precios puede hacerse sobre la base de otros elementos y no sólo por los datos de costo arrojados por la información contable o extracontable. En cuanto a los otros dos, cabe suponerlos muy vinculados a los factores anteriormente comentados como características del empresariado industrial uruguayo en este caso parece hallarse detrás de su ineficiencia, su política de maximizar utilidades a corto plazo, que trata de eludir todo costo no imprescindible a primera vista, y también su incapacidad técnica para discernir con claridad los alcances del problema y los medios para resolverlo.

Sobre este particular comenta el informe citado: "No deja de llamar la atención que muchos empresarios, que han llegado a captar los problemas que afectan a sus empresas, no han adoptado las medidas necesarias para solucionarlos, y en algunos casos han aceptado la aplicación de medidas que por el contrario tienden a agravarlos. Del mismo modo merece destacarse la aplicación en casos aislados de políticas y medidas que constituyen incentivos para el proceso inflacionario, soslayando los procedimientos recomendados por la teoría, la técnica y las normas de sana administración; si bien ellas pueden traducirse en beneficios inmediatos, constituyen armas de doble filo a largo plazo pueden volverse contra quienes las emplean..."<sup>42</sup>

## C. Críticas sociales a la clase empresaria

Las críticas económicas y técnicas enumeradas conducen directa o indirectamente a críticas sociales, dado que los comportamientos descriptos tienen importantes implicancias negativas en el terreno social. Pero además se han hecho a la conducta de la clase empresaria frente a los problemas del medio, diversas críticas específicas. Dado que escapa a la finalidad perseguida el estudio detallado de las características de la relación clase empresaria-sociedad, el presente análisis se limita a exponer algunas observaciones recogidas respecto de la conducta empresaria, en uno de los ámbitos donde la misma tiene mayores consecuencias para la empresa industrial: las relaciones obrero-patronales.

Lógico es suponer que caracterizándose el empresariado industrial uruguayo por la búsqueda de utilidades a corto plazo, y practicando políticas de inversiones y financieras del tipo especulativo descripto, presente en su conducta en este campo pautas de comportamiento negativas y agudizadoras de la tensión social general. Los siguientes elementos de juicio recogidos en diversas fuentes permiten ejemplificar lo afirmado:

a) Evidentemente, el grado de eficiencia de las empresas industriales está ligado al nivel de cooperación que se logre desarrollar entre los sectores empresario y obrero. Un prerrequisito mínimo, de toda posible cooperación, es el reconocimiento por parte de los empresarios, de un fenómeno natural al desenvolvimiento industrial en todos los países del mundo: el sindicato. Los expertos coinciden en señalar que además de sus diversas implicancias sociales, el sindicato significa una clara ventaja para el desarrollo industrial por la organicidad que da a la clase obrera en el mercado de trabajo y en la producción. Sin embargo, este hecho parece no ser aceptado por la clase empresaria uruguaya. El grado en que los empresarios y sus organizaciones admiten el hecho sindical es, como ya se mencionó anteriormente, "relativamente bajo".<sup>43</sup> Esta actitud atenta en alto grado contra toda posible cooperación y por lo tanto contra la eficiencia industrial, además de sus variadas consecuencias sociales.

b) Como ya señalamos con anterioridad, el descenso del poder adquisitivo del salario es uno de los problemas más importantes en el ámbito social del país. Entre 1957 y 1968 el salario real se redujo a casi la mitad. Frente a esta situación, no ha existido una correlativa comprensión del problema obrero por parte del sector empresario. Por el contrario, ha contribuido a la espiral inflacionaria a través de distintas conductas económicas ya destacadas (políticas especulativas, de acaparación, etc.)<sup>44</sup> y ha enfrentado duramente al sector obrero para evitar el ascenso del salario nominal.

c) La negatividad de la conducta empresaria se refleja fielmente en el incremento constante de los índices de huelga en el país. La huelga constituye en el Uruguay el medio de presión a que normalmente debe apelar al sector obrero para tratar de conservar su porcentaje en la distribución del ingreso. El crecimiento de los índices respectivos es indicativo del empeoramiento de la posición de ese sector y de la falta de flexibilidad del sector empresario.

d) Los elementos de juicio disponibles parecen revelar la existencia de un clima marcadamente autocrático en las relaciones de trabajo en la empresa industrial uruguaya. No se observan en el país a nivel de la empresa industrial privada, prácticas de participación obrera en la gestión técnica o ejecutiva. Por el contrario, parece existir una marcada resistencia a toda intervención del personal en las esferas de dirección. En la investigación sobre "La moral de trabajo y su relación con las funciones técnicas de Personal", Bonilla, Revella y Fernández Tuneu comprobaron que de las 12 grandes empresas encuestadas, sólo una había tenido alguna experiencia de participación de empleados en las decisiones.<sup>45</sup>

También reina una fuerte resistencia a toda forma de participación económica de los obreros en las empresas. La resistencia llega incluso a considerar peligroso todo avance en el terreno de una institución de difusión y aceptación universal como el cooperativismo. Por ejemplo, en ocasión de presentarse en 1961 en el Senado un proyecto de ley sobre reorganización de la industria frigorífica, que incluía la transformación del Frigorífico Nacional en una cooperativa de producción y de trabajo, con la participación de productores rurales, empleados y

obreros, la Cámara Nacional de Comercio y la Cámara de Industrias elevaron al presidente de la comisión respectiva del Senado una nota contra el proyecto, cuya argumentación denotaba la total oposición del sector empresario a la misma idea de la cooperativización, y su temor a su posible difusión. Se afirmaba en ella que "la solución de los problemas que afectan a los frigoríficos mediante la supresión del patrono constituye una política que estimulará en los demás gremios industriales la creación de situaciones de conflicto permanentes dirigidas a obtener la implantación de similares regímenes cooperativos" agregando que "ello originará un comprensible y grave retraimiento de las inversiones industriales que ha de producir a corto plazo el estacionamiento del desarrollo manufacturero y una paralela inadecuación de las ocasiones de empleo con relación al crecimiento de la población".<sup>46</sup>

#### D. Crítica global

En la Primera Conferencia Internacional de Historia Económica, el historiador Bert F. Hoselitz afirmó refiriéndose a Latinoamérica: "En los países latinoamericanos, gran parte de la responsabilidad sobre las decisiones que finalmente llevan al desarrollo económico han recaído en manos privadas. La mayoría de las decisiones sobre inversiones, sean primarias, secundarias o terciarias, quedaron siempre en manos de individuos que trataban de obtener con ello sus propios objetivos".<sup>47</sup> La situación descripta afecta también, según lo revelan los elementos de juicio analizados, al Uruguay y a amplios sectores de su empresariado industrial. Las decisiones empresarias se adoptan en esos núcleos siguiendo objetivos estrictamente individuales. Como el objetivo central que las orienta es la maximización de utilidades a corto plazo, los empresarios despliegan para obtenerlo políticas y conductas que contribuyen a acentuar los problemas globales y generan múltiples problemas sociales. La vieja máxima de Mandeville, el preceptor de Adam Smith, quien afirmaba que "los egoísmos privados conducen al bienestar público", de cuya aplicación surgió "un origen económico radicalmente turbado", como lo llamó Juan XXIII en la vigorosa crítica a ese orden que incluyó en "Mater et Magistra"<sup>48</sup> resulta una vez más en la historia contemporánea claramente desmentida por la realidad uruguaya.

La conducta individualista de que habla Hoselitz lleva en el campo industrial a un mal uso del escaso ahorro interno disponible en el país, fomenta la especulación alimentando la inflación y la distorsión en el uso de los recursos productivos, aprovecha las más diversas coyunturas para obtener provecho en beneficio propio (por ejemplo, la utilización del financiamiento estatal, como un "hecho consumado" a través de la evasión y la mora impositiva), lleva a la fuga de capitales sin consideración por los efectos sociales de esa acción, se orienta hacia el monopolio, deriva en resistencias al avance tecnológico, etc. Es decir, contribuye de hecho a aumentar la sujeción externa del país, y profundiza los estrangulamientos de la estructura económica. En cuanto se refiere específicamente a la empresa industrial, el comportamiento de la clase empresaria es, como decíamos inicialmente, una fuente de problemas sui generis, que se unen a los provenientes

del subdesarrollo dependiente. La conducta empresaria agudiza muchas de las cuestiones derivadas del mismo: amplía el estrechamiento de la demanda interna, contribuye a limitar el uso de la capacidad instalada, estimula el proceso inflacionario, crea vallas adicionales a la apertura de mercados externos.

Por otra parte, engendra irracionalidades específicas: obstaculiza el reequipamiento, y la producción de tecnología adecuada a las necesidades del país favorece la subutilización de los técnicos, lleva a un esquema financiero basado en parte en el uso "de facto" de fondos públicos, introduce pronunciadas deficiencias organizativas. Además, crea de hecho un clima de fuerte enfrentamiento obrero-patronal, que va a incidir como restricción de fondo en todas las esferas del accionar productivo de la empresa, dificultando en alto grado sus posibilidades de eficiencia.

## NOTAS

<sup>1</sup> Albert Lauterbach: "Las actitudes administrativas en Sudamérica Occidental". Incluido en *Las actitudes administrativas en Chile*. Santiago, Universidad de Chile, 1960, pág. 189.

<sup>2</sup> Mario Bucheli: "Obstáculos al desarrollo industrial". Incluido en *Uruguay. Balance y perspectivas*. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1964, pág. 74.

<sup>3</sup> Luis A. Faroppa: "El desarrollo económico nacional." Incluido en Cuaderno n° 19, Instituto de teoría y política económica. Uruguay, 1960, pág. 36.

<sup>4</sup> Guido Serrano y Celina M. Leis: *Problemas de las exportaciones del Uruguay a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio*. Montevideo, Universidad de la República, 1966, pág. 29.

<sup>5</sup> Isaac Jerouchalmi: *El crédito de promoción industrial*. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, pág. 6.

Ilustra sobre este tipo de "espíritu de empresa" la situación vivida en los años 1967 y 1968 en el terreno inflacionario. Según relata *El proceso económico del Uruguay*, entre noviembre de 1967 y junio de 1968, el costo de vida se incrementó en un 100 %, encontrándose entre las principales causas de ese excepcional alza inflacionaria: "un descontrolado remaque de precios sobre todo en la industria manufacturera y el comercio" (op. cit., pág. 361). Los remarques de precios guiados por el afán de maximizar utilidades de los empresarios, dieron a esos sectores en el período mencionado un gran incremento de su margen de beneficios, como lo demuestra el siguiente cuadro consignado en la obra citada:

MARGEN DE BENEFICIO EN LA INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS  
(en % en relación a la oferta total de bienes y servicios)

1961/66	22,8
1967	28,7
1968 <sup>1</sup>	40,0

<sup>1</sup> A la cifra de junio se le dio dimensión anual.  
Fuente: Instituto de Economía, con datos del Banco Central del Uruguay y Brou, op. cit., pág. 361.

<sup>6</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., tomo I, pág. A. 17.

<sup>7</sup> Alberto Couriel y Samuel Lichstenstejn: *El FMI y la crisis económica nacional*. Montevideo, Biblioteca de Cultura Universitaria, 1967, pág. 133.

<sup>8</sup> CEPAL: Boletín económico, octubre de 1962.

<sup>9</sup> Isaac Jerouchalmi: Op. cit., pág. 4.

<sup>10</sup> CIDE: Plan Nacional de Desarrollo: Op. cit., tomo II, pág. IN. 171/72.

- <sup>11</sup> CIDE: *Estudio económico del Uruguay*. Boletín nº 247/48. Banco República. Montevideo, 1963, pág. 61.
- <sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, tomo I, pág. A 46.
- <sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, tomo I, págs. A 43 a A 47.
- <sup>14</sup> CIDE: *Estudio económico del Uruguay*, *op. cit.*, Boletín 247/48, pág. 110.
- <sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, tomo I, pág. A 47.
- <sup>16</sup> Alfredo Braun: *Efectos financieros de la inflación en empresas industriales*. Cuaderno nº 47. Instituto de Administración. Universidad de la República. Montevideo, 1966, págs. 118-119-130.
- <sup>17</sup> Alfredo Braun: *Op. cit.*, pág. 132.
- <sup>18</sup> Alberto Couriel y Samuel Lichtensztejn: *Op. cit.*, pág. 101.
- <sup>19</sup> Alfredo Braun: *Op. cit.*, pág. 84.
- <sup>20</sup> Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo I, pág. A 43 a A 47.
- <sup>21</sup> Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, tomo II, pág. IN 76.
- <sup>22</sup> Unión Industrial Uruguaya: Boletín informativo quincenal, nos. 11 y 12, págs. 81-82.
- <sup>23</sup> Puede encontrarse un examen detallado de estos métodos en Bernardo Kliksberg y Naum Kliksberg: "Comunicaciones de masas, organizaciones oligopólicas y mercados modernos. Estrategias para la fabricación de consumidores". Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Ficha OPFYL, nº 758, 1971.
- <sup>24</sup> Wilbur Jiménez Castro: *Administración científica de la empresa*. ESAPAC, 1962, pág. 18.
- <sup>25</sup> Instituto de Administración. Universidad de la República: "Investigación sobre composición de los niveles dirigentes de las grandes empresas industriales de Montevideo". Encargada: Gladys G. R. Porteiro. 1965, pág. 20.
- <sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 20.
- <sup>27</sup> Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones económicas: "Informe sobre los recursos humanos de nivel universitario y técnico en la República Argentina". Mayo de 1963, pág. 398.
- <sup>28</sup> Israel Wonssewer: *Factores determinantes de la industrialización en el Uruguay*. Instituto de Teoría y Política Económicas, Universidad de la República. Publicación Nº 14, 1958, pág. 23.
- <sup>29</sup> Luis A. Faroppa: *El desarrollo económico del Uruguay*. Oficina del Libro del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración. Montevideo, 1965, pág. 158.
- <sup>30</sup> Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, tomo I, pág. Dec. 129.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, pág. Dec. 92.
- <sup>32</sup> Alfredo Braun: *Op. cit.*, pág. 146.
- <sup>33</sup> Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, pág. Dec. 129.
- <sup>34</sup> Guido Serrano, Celina Leis: *Op. cit.*, pág. 34/35.
- <sup>35</sup> Naciones Unidas: "Proceso y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", 1954, pág. 23.
- <sup>36</sup> Gladys G. R. Porteiro: *Op. cit.*, pág. 13.
- <sup>37</sup> Naciones Unidas: *Op. cit.*, pág. 22.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 36.

<sup>39</sup> Alfredo Braun: *Op. cit.*, págs. 24 a 39.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 146.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 41.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 88.

<sup>43</sup> Plan Nacional de Desarrollo: *Op. cit.*, tomo I, pág. SD 33.

<sup>44</sup> En su encuesta sobre efectos de la inflación, A. Braun comprueba el carácter especulativo y no razonable de la fijación de márgenes de utilidad y precios por parte de las grandes empresas. Luego de analizar sus respuestas respecto de los procedimientos con los que fijan porcentajes de utilidad sobre costos, destaca: "La conclusión que de aquí puede extraerse quizás enfocada desde un punto de vista algo pesimista es que al presente el problema de la fijación de precios más que una cuestión de costos y de márgenes razonables es un problema de mercado y de demanda". Efectivamente, las únicas empresas que bajaron el margen de utilidad sobre costos son las que se vieron obligadas a ellos por razones de competencia. Braun agrega: "La solución de un costo técnicamente establecido y de un margen razonable es desplazada por una solución empírica determinada especialmente por la posición de la empresa en el mercado con caracteres de tipo especulativo..." (*op. cit.*, pág. 57).

<sup>45</sup> Sonia Bonilla, María Angélica Rovella y Raúl Fernández Tuneu: "La moral de trabajo y su relación con las funciones técnicas de personal". Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, diciembre, 1967, Nº 29, pág. 125.

<sup>46</sup> Cámara Nacional de Comercio: Informe Anual. Montevideo, 1961, pág. 87.

<sup>47</sup> Bert Hoselitz: *Desarrollo económico*. Buenos Aires. Octubre-diciembre, 1962, pág. 14.

<sup>48</sup> Juan XXIII: *Encíclica Mater et Magistra*. Buenos Aires, Librería Católica Acción, 1961, pág. 14.

## 10 PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION

Ha quedado cumplido el objetivo del primer momento del análisis. Contamos ahora con una nómina de problemas peculiares de la empresa industrial uruguaya. Nos hallamos pues en condiciones de elaborar los grandes lineamientos de la problemática específica que se plantea a la administración frente a ese tipo de empresa.

Las grandes categorías de problemas abiertos ante la administración pueden esquematizarse del siguiente modo:

### A. El problema de las limitaciones estructurales

Las peculiaridades del marco uruguayo significan limitaciones de fondo dentro de las cuales debe moverse la aplicación de la administración. En la medida en que esas peculiaridades van agregando ineficiencias a la dinámica de las empresas, por vía de la dependencia, el estancamiento, los problemas estructurales y las actitudes de la clase empresaria, la aplicación de la administración se realiza en un ámbito de restricciones múltiples. Muchas de estas restricciones son totalmente insalvables a nivel de la disciplina. La administración de empresas no puede influir de ninguna manera sobre problemas que afectan agudamente la eficiencia de la empresa industrial, y derivan de variables que escapan totalmente a su alcance. Tales, entre otras, por ejemplo:

- la dependencia del país del abastecimiento de equipos de capital y materias primas extranjeras;
- su modo de integración en la economía capitalista mundial;
- la influencia de fuerzas económicas externas que presionan para prolongar el no desarrollo del país;
- las tendencias regresivas en la estructura de distribución de los ingresos;
- la tendencia hacia la monopolización en los mercados;
- las irracionalidades estructurales de la economía (déficit permanente de la demanda, falta de coordinación, etc.);
- el estancamiento agrario;

- la política crediticia de la banca privada;
- el proceso inflacionario;
- las insuficiencias de la infraestructura económica;
- la acción de las inversiones extranjeras;
- los aspectos económicos y sociales del comportamiento empresarial.

Todos los problemas citados, y otros no enunciados, influyen sobre las distintas áreas de la empresa industrial uruguaya creando ineficiencias, en la mayor parte de los casos insalvables a un nivel total por simples mejoras de sus procedimientos técnicos. No es posible maximizar la eficiencia de las áreas de la empresa en un marco no desarrollado, dependiente y de estas características estructurales. Actuando en ese ámbito la empresa está condenada a ineficiencias pronunciadas. Este gran problema de partida ratifica una vez más la estrecha relación existente entre administración y contexto. La administración no puede proponerse objetivos de máxima eficiencia frente a empresas forzadas a ser ineficientes por problemas que derivan de los procesos de fondo que se dan en el medio.

### B. El problema de la "toma de conciencia"

En esas condiciones la administración debe afrontar como uno de sus problemas fundamentales el de contribuir a la toma de conciencia de cómo los problemas del marco se formalizan en restricciones a la eficiencia de las distintas áreas de la empresa. La administración debe aportar a la delimitación; por ejemplo de cómo el problema de la dependencia afecta al área de producción obstruyendo a través de las fluctuaciones de la importación de materias primas la continuidad de los procesos y la planificación en todas sus expresiones, o cómo la inflación incide regresivamente sobre la estructura de distribución de ingresos afectando la composición y extensión de la demanda, y por tanto todas las previsiones del sector comercial.

### C. El problema de crear una tecnología nacional

En la situación de un marco subdesarrollado y dependiente como el uruguayo, la administración tiene ante sí dos posibles caminos: a) puede sumarse a los fenómenos de dependencia, y entonces ignorar la incidencia de las limitaciones estructurales, marginar toda "toma de conciencia" y respaldar teórica y prácticamente el desarrollo de una administración posesionada por problemas, contenidos y recomendaciones, elaboradas en los centros desarrollados; b) puede asumir plenamente la realidad del medio. Ello implicará, entre otros aspectos, concentrarse en sus problemas específicos, detectar y señalar las limitaciones estructurales, fijar prioridades de investigación y capacitación acordes con las necesidades reales, desmistificar las importaciones tecnológicas fijando sus límites de validez, y contribuir, en suma, a la producción de una tecnología nacional. Si obtiene logros en esta dirección, estará aportando dentro de los límites de su influencia a la ruptura de la dependencia y el estancamiento.

La elaboración de una tecnología nacional deberá afrontar un triple orden de cuestiones:

#### I. El problema de la "no tecnología"

La administración debe censar el grado de aplicación de técnicas en la empresa. Ese relevamiento conducirá a la localización de empresas o áreas de empresas, de "no tecnología", cuya conducción y operación se realiza sobre la base única de la tradición, la experiencia o la rutina. Allí cabe dentro de las restricciones globales la aplicación de la tecnología adaptada a las circunstancias.

#### II. El problema de los "trasplantes"

Ya hemos puntualizado con detalle los rasgos del problema a lo largo del trabajo. Sintetizando, la administración debe analizar el contenido de las técnicas aplicadas en las empresas o áreas, donde sí se utiliza tecnología. Dado que en muchos casos se tratará de traslados mecánicos de técnicas aplicadas en otros medios, ese análisis debe dirigirse a determinar en qué medida las técnicas utilizadas son válidas para una realidad de las características de la uruguaya. La administración debe dictaminar sobre qué técnicas son aplicables, cuáles deberían descartarse, y establecer, si cabe, las modificaciones a realizar en otras para que sean aplicables. Desde ya no se debe rechazar toda técnica concebida en el exterior, sino adoptar la correspondiente actitud crítica.

#### III. El problema de producir "técnicas nacionales"

La administración debe listar los problemas específicos de una empresa industrial propia de un medio como el uruguayo, y desarrollar una tarea sistemática de investigación en dichos problemas, a efectos de estructurar técnicas adaptadas a su naturaleza.

Con referencia a ese aspecto —la función de investigación de la disciplina—, hemos preparado una lista de problemas de administración propios de la empresa industrial uruguaya, donde esa investigación y la consiguiente producción de técnicas adecuadas tienen un campo importante. La lista no es taxativa sino sólo enunciativa y trata simplemente de ejemplificar las posibilidades abiertas ante la creación en administración en un medio como el uruguayo. Los problemas que contiene los formulamos en base a los elementos de juicio recogidos en el primer momento del análisis. Los hemos clasificado de acuerdo con las áreas de la empresa, agregando un grupo de problemas de índole variada:

##### a) Problemas de producción

- análisis de la combinación de recursos óptimos en cada rama industrial de acuerdo con las disponibilidades de la economía, en cada tipo de recurso;

- análisis del tipo de combinación de recursos óptimo en las empresas que producen o podrían producir para exportación, y las dedicadas al mercado interno;
- análisis del tamaño óptimo de planta por ramas industriales para las condiciones uruguayas;
- diseños de técnicas que arrojen "estimados" de aprovisionamiento de materias primas en las industrias que dependen de su abastecimiento exterior;
- diseño de técnicas de planificación con alternativas de producción según la evolución del abastecimiento de materias primas;
- diseño de técnicas que arrojen "estimados" de aprovisionamiento de materias primas, en industrias que dependen de su abastecimiento de la zona agropecuaria nacional;
- diseño de técnicas de planificación con alternativas de producción según el nivel de abastecimiento de este tipo de materias primas;
- diseño de técnicas de previsión de las posibilidades de importaciones de equipos de capital;
- planeamiento del uso del equipo y de las técnicas de mantenimiento en función de las provisiones de renovación;
- implantación de métodos especiales de investigación de fuentes de compra;
- grado de aplicabilidad a la producción de las técnicas de Investigación Operativa, en el caso uruguayo;
- análisis de las alternativas de normalización para el caso de cada industria;
- análisis de las posibilidades de combinaciones de producción utilizables para fabricar diversos artículos;
- análisis de técnicas de diseños de planta (lay out) aplicables a procesos productivos rotables;
- estudio de las alternativas de reequipamiento en función de los problemas de dependencia posterior.
- en el caso de industrias a implantarse: planeamiento detallado de la continuidad de materias primas, adaptabilidad de los equipos de capital a la escala de operaciones del país, posibilidades de reequipamiento posterior, etcétera;
- planificación de la utilización de los recursos humanos y equipos en caso de interrupciones o descensos del nivel de producción por problemas de abastecimiento de materias primas, caída de la demanda, etcétera;
- implantación de secciones de investigación de: posibilidades de sustitución de materias primas importadas por nacionales; posibilidades de mejor aprovechamiento de las materias primas nacionales y las importadas.

#### b) Problemas de comercialización

- desarrollo de técnicas de "estimación" de las ventas adaptadas a la realidad nacional;
- estudio de las posibilidades y limitaciones de los distintos tipos de investigación de mercados (en un medio como el uruguayo);
- análisis de la estructura de los mercados del país y de las formas de la competencia en cada uno;
- análisis de las fuentes de información estadístico-económica existentes en el país, de su actividad y de su posible aprovechamiento para la política de comercialización;
- estudio de las características de la elasticidad demanda-ingreso y la elasticidad demanda-precio, en los distintos mercados del país;
- estudio de la incidencia de las estrategias de las inversiones extranjeras en las posibilidades competitivas de las empresas industriales nacionales;
- estudio de las alternativas de mezcla de ventas (combinado con estudios de la adaptabilidad del equipo de producción), con miras a reducir la existencia de capacidad ociosa;
- estudio del problema de la distribución en el país;
- estudio de los métodos de venta, en función de las condiciones del medio uruguayo;
- estudio de las posibilidades y limitaciones de los distintos medios publicitarios en el país;
- desarrollo en las empresas de secciones dedicadas al estudio de sus posibilidades de exportación;
- creación de secciones de investigación y desarrollo de nuevos productos, especialmente enfocadas hacia la exportación.

#### c) Problemas de finanzas

- estudio de las fuentes de fondos en el caso uruguayo. Evaluación de las ventajas, desventajas y posibilidades de cada una;
- determinación de métodos de evaluación de las alternativas de inversión adaptados a las características del país;
- estudio del problema de la política de créditos en la plaza uruguayo;
- estudio de las características de la política de cobranzas y de la organización de cobranzas, en un medio como el uruguayo;
- análisis de los efectos de la inflación sobre: la contabilidad general, la contabilidad de costos, los sistemas de presupuestación, los registros extracontables. Análisis de los métodos correctivos en cada caso;



- análisis de las ventajas y desventajas de los distintos sistemas de costos en el caso uruguayo;

- análisis de las posibilidades de las distintas herramientas del análisis de estados contables, en el caso del país.

d) Problemas administrativos y de dirección

- estudio de las posibilidades, ventajas y desventajas de la implantación de equipos mecánicos en la tarea administrativa;

- estudio de los problemas específicos característicos de la introducción de elementos mecánicos en la empresa uruguaya;

- estudio de las necesidades en materia de informes para la dirección superior en el caso de la empresa uruguaya. Influencia de la inflación;

- examen de las resistencias a la implantación de estructuras de organización en el medio uruguayo;

- análisis de la aplicabilidad de métodos de planeamiento a nivel de la dirección superior.

e) Problemas de personal

- estudio del mercado de mano de obra de distintos niveles;

- estudio de los métodos de reclutamiento del personal en el caso uruguayo;

- aplicabilidad de los distintos métodos de selección de personal al caso uruguayo;

- estudio de programas y métodos de capacitación para los niveles obrero y supervisor;

- estudio de las condiciones necesarias para la aplicabilidad de sistemas de valoración de tareas en la determinación de las remuneraciones;

- estudio de las ventajas y desventajas de los distintos sistemas de incentivos en el caso de la empresa uruguaya;

- estudio de posibles sistemas de comunicación en la empresa uruguaya;

- posibilidades de implantación de sistemas de participación obrera en las decisiones;

- posibilidades de los distintos métodos de ascenso, y calificación de méritos en la empresa uruguaya;

- posibilidades de los distintos sistemas de supervisión;

- estudio de los problemas específicos de seguridad industrial en la empresa uruguaya.

f) Problemas diversos

- estudios de productividad, por ramas industriales y por áreas;
- análisis especial de los problemas de la pequeña y mediana empresa;

- posibilidades de la implantación de clearings de información a nivel de ramas industriales;

- estudios especiales del empresario industrial; por ejemplo:

- objetivos del empresario

- actitud frente a los trabajadores

- métodos de decisión

- grado de escolaridad

- actitud frente a las innovaciones tecnológicas

- actitud frente al planeamiento

- actitud frente a la propia capacitación

- políticas de inversiones, utilidades, financiera, etc.

- actitudes frente a la intervención del Estado en la economía

- actitudes frente al desarrollo.

**IV** REFLEXIONES FINALES  
El proceso de producción  
de conocimientos  
científicos y tecnológicos  
en Latinoamérica

## 11 VISION GENERAL DE LA SITUACION

En la parte I del presente trabajo, "Diagnóstico de la situación" (describimos algunos de los rasgos más sobresalientes del proceso de dependencia, irracionalidad y estancamiento que vive Latinoamérica en materia de administración. Referimos allí la presencia de un proceso global, constituido por un conjunto de actitudes teóricas y prácticas, que lleva a un marasmo en la producción del tipo de conocimiento que las necesidades de la zona requieren, y a una sujeción cada vez mayor en el tema a los centros desarrollados, con las consiguientes consecuencias negativas. En la parte II, "Un caso de ilegitimidad de los trasplantes: el área de personal", el lector tuvo oportunidad de apreciar un ejemplo concreto de cómo las elaboraciones generadas en los medios desarrollados, en función de sus peculiares problemáticas, resultaban poco menos que fantasías irreales, proyectadas mecánicamente a países con las características de los latinoamericanos. En la parte III, "Administración en países subdesarrollados: los problemas específicos de la empresa industrial uruguaya", afrontamos la tarea de mostrar también, con un caso concreto, la cara inversa, cual es el tipo de problemas que sí son propios de los países de la zona. Arribamos así a una nómina de cuestiones concretas a cuya resolución tendría que abocarse la administración para cumplir una función nacional positiva en el país analizado: el Uruguay.

La relación entre las partes I y III del presente trabajo plantea de inmediato un agudo interrogante: existiendo problemas tan concretos por resolver en materia de administración en los países latinoamericanos —ejemplificados por el caso estudiado—, ¿cómo se explica que no se hayan hecho siquiera esfuerzos mínimos para encararlos adecuadamente y, por el contrario, se viva la situación de estancamiento expuesta en el diagnóstico formulado en la parte I?

Por cierto no puede alegarse que existen otras prioridades y que se trata de una mera "postergación". Está fuera de discusión en la actualidad la importancia definitiva que el desenvolvimiento de la tecnología —y dentro de ella, el de una rama estratégica para la economía como la administración— tiene para todo intento que aspire a quebrar el subdesarrollo.

La ruptura de los lazos de dependencia tecnológica y la creación de una tecnología adaptada a las necesidades nacionales, son dos etapas entrelazadas que aparecen en perspectiva histórica como verdaderos "a priori" para que pueda darse un proceso efectivo de desarrollo económico.

Si no se trata de un problema de relevancia, ¿cuáles son pues las causas de la situación vigente?

La respuesta, obviamente, no puede encontrarse limitando el análisis de la cuestión al sólo nivel de la administración. Por el contrario, las múltiples anormalidades detectadas en su expresión en los países latinoamericanos son síntomas indicativos de la presencia de una situación de tipo más global, a nivel de la ciencia y la tecnología en general, de la que el problema de la administración constituye una manifestación más.<sup>1</sup> Escapa a las metas de esta obra incursionar con la profundidad debida en el análisis de la evolución global de la ciencia y la tecnología en Latinoamérica, pero ante la necesidad de constituir un marco mínimo de elementos de juicio aplicables a la explicación de la situación de la administración en el área, formularemos un conjunto de observaciones que en alguna medida pueden aportar para conformar una idea general del problema.

En los círculos de los países latinoamericanos que tienen en sus manos la posibilidad de impulsar o frenar el avance científico y técnico en la zona, han primado tres grandes grupos de actitudes de consecuencias claramente regresivas:

A. Tanto el sector público como el sector empresarial privado, han actuado de modo objetivamente irracional en cuanto a la asignación de recursos al proceso de creación científica y técnica. Todas las fases de ese proceso se hallan libradas en los países latinoamericanos a condiciones paupérrimas de existencia. La formación de técnicos, la preparación de investigadores, la docencia, la investigación pura, la investigación aplicada, han sido sistemáticamente postergadas en la distribución de los presupuestos públicos, y han recibido un ínfimo aporte por parte de la empresa privada. Las consecuencias pueden encontrarse por decenas en todas estas áreas donde se forja el desarrollo y la independencia tecnológica de un país. Por ejemplo:

— El Dr. V. Kovda, de la Unesco, ha estimado que un país debe tener entre 500 y 4.000 especialistas científicos por cada millón de habitantes, siendo un valor aceptable el de 1.000.<sup>2</sup> Estados Unidos tenía en 1965, 5.000 ingenieros y científicos cada millón de habitantes; Latinoamérica, en la misma época, 500<sup>3</sup> cifra muy distante del mínimo aceptable.

— El ingeniero es considerado una pieza vital para la obtención de un desarrollo autónomo. La comparación entre la existencia de ingenieros en Latinoamérica y en algunos países desarrollados, testimonia el agudo déficit de la zona en este aspecto:

#### NUMERO DE INGENIEROS POR CADA MILLON DE HABITANTES (en 1965)

Estados Unidos .....	4.000
Francia .....	2.600
América latina .....	411

(Elaborado sobre la base de datos de Castala, op. cit.)

— Por otra parte, la tendencia marcha en el sentido de un constante aumento de este desnivel entre los países desarrollados y los latinoamericanos. Las siguientes cifras, que reflejan la producción anual de ingenieros por cada millón de habitantes en ambos grupos de países, lo documentan:

#### PRODUCCION ANUAL DE INGENIEROS (por cada millón de habitantes)

Países desarrollados	Graduados en Ingeniería
	por año (por millón de habitantes)
(Datos de 1953/54 y 1957)	
Estados Unidos .....	243
Alemania Occidental .....	86
Suiza .....	82
Francia .....	73
Dinamarca .....	72
Suecia .....	62
Noruega .....	58
Reino Unido .....	56
Holanda .....	56
Italia .....	39
Latinoamérica:	
Promedio de toda la zona en 1965 .....	22,5
Algunos países latinoamericanos:	
Argentina, período 1960/69 .....	21
Uruguay, 1963 .....	14

Fuentes: Países desarrollados y Uruguay, mencionado por Oscar J. Maggiolo: "La investigación científica al servicio de la tecnología industrial", en *Uruguay, Balance y Perspectivas*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Cuad. 15, 1964, pág. 126. Latinoamérica y Argentina, elaborado a partir de datos de Castala y Anuario Estadístico, 1970, Universidad de Buenos Aires.

Como se advierte, la producción anual de ingenieros de los países desarrollados, era ya en la década de 1950, de 2 a 10 veces las que alcanzaron los países latinoamericanos una década después.

— Las limitaciones de todo orden que afectan al sistema educativo, tienen uno de sus reflejos últimos en el bajo nivel de capacitación. Los índices medios de escolaridad de los países latinoamericanos, están en relación de 1 a 3, a 4, y hasta 10 respecto de los de los países desarrollados.<sup>4</sup>

— Como se comentó en la parte I de esta obra, hay un marcado desajuste entre los requerimientos educacionales que surgen de una meta de independencia tecnológica y la distribución de las poblaciones estudiantiles del continente por carreras. Así, el número de estudiantes

matriculados en ciencia e ingeniería en toda la región era, en 1969, nada más que la quinta parte de la matrícula total (20 %), cifra muy inferior a la de los centros desarrollados.<sup>5</sup> En cambio, dos carreras tradicionales, Medicina y Derecho, significan aproximadamente las dos quintas partes de esta matrícula.<sup>6</sup> La discordancia entre necesidades y matrícula, se refleja también en la enseñanza secundaria. Por ejemplo, en la Argentina, en 1967, sólo el 14,7 % de los estudiantes matriculados en la enseñanza media seguían carreras técnicas.<sup>7</sup> Cabe conjeturar válidamente que la falta de una política definida de aliento y de creación de posibilidades para las carreras y los estudios "estratégicos" se encuentra entre los principales determinantes de los desajustes vigentes.

— Como subrayamos con anterioridad, en el agro latinoamericano puede encontrarse una de las expresiones más extremas de la irracionalidad reinante. La explotación agropecuaria tipo de la zona presenta gravísimas deficiencias en sus niveles de productividad.

El cuadro de la pág. sgte. compara los rendimientos por Ha. para una serie de productos seleccionados entre Uruguay, Argentina, Chile, Estados Unidos e Italia, y permite tener una idea de la magnitud comparativa y absoluta del estancamiento latinoamericano en este aspecto:

El cuadro revela varios datos de gran significación:

- Argentina y Chile repiten con variantes menores la tendencia que ya apuntamos en la parte III se daba en el agro uruguayo. En los 25 años transcurridos, entre 1934-38, y 1960-61, la producción por Ha. descendió respecto de algunos de estos cereales, y aumentó limitadamente en otros. En su conjunto las cifras denotan un profundo estancamiento en la productividad.

- En el mismo período, la producción por hectárea de Estados Unidos e Italia, para el mismo grupo de cereales, aumentó notablemente.

La productividad agrícola de los países latinoamericanos analizados se halla, pues, estacionada históricamente y pierde de continuo terreno frente a la de los países desarrollados. El panorama es con matices generalizable al conjunto de Latinoamérica y repercutió directamente en la generación de serios déficit en la producción de alimentos, con sus consiguientes implicancias en términos de niveles de alimentación, mortalidad en general e infantil en especial, rendimiento escolar, etcétera. Se ha estimado que mientras en Estados Unidos la producción alimenticia por persona ascendió un 17 % en relación a la anterior a la segunda guerra mundial, en Latinoamérica disminuyó en igual período en un 3 %.<sup>8</sup>

A pesar de este cuadro, la conformación de técnicos especializados en la elevación de la productividad agraria es, entre las postergaciones irracionales, la de mayor intensidad. Sólo un 3 % de todos los estudiantes que conformaban la matrícula universitaria de América latina en 1965, cursaban estudios de Agronomía y Veterinaria.<sup>9</sup>

Los índices expuestos: número de especialistas científicos, existencia de ingenieros, producción de ingenieros, bajo nivel de escolaridad, discordancia entre las matrículas de estudios y la realidad, situación de la productividad agropecuaria y producción de técnicos en esa área, ilustran sobre los resultados de la política que se aplica en los países de la zona en materia de ciencia y tecnología. Como bien se ha dicho:

"Prácticamente, el área latinoamericana no produce ni aun una parte mínima de la tecnología que podría producir y que necesita."<sup>10</sup>

#### PRODUCCION POR HECTAREA EN PRODUCTOS SELECCIONADOS (Kilogramos por Ha.)

Productos	1934/38					1960/61				
	Uruguay	Argentina	Chile	E. U. A.	Italia	Uruguay <sup>b</sup>	Argentina	Chile	E. U. A.	Italia
Trigo	753	970	1.060	860	1.439	772	1.219	1.261	1.607	1.737
Maiz	594	1.810	1.370	1.400	2.050	564	1.800	2.000	3.521	3.260
Arroz	3.253	2.850	3.840	2.470	5.280	3.516	3.316	2.676	3.814	5.175
Lino	606	650	—	420	300	591	686	770	524	803
Girasol <sup>a</sup>	434	742	1.282	880	1.090	459	691	1.023	—	1.416
Maní	559	960	—	840	2.040	714	1.247	—	1.340	2.400
Papas	3.846	5.760	8.520	7.760	6.600	4.688	9.406	8.455	20.954	10.199

<sup>a</sup> Para este producto se ha tomado el período inicial 1948/50 en vez de 1934/38.

<sup>b</sup> Las cifras de Uruguay comprenden el trienio 1960/62. Fuentes: Datos de Uruguay: cme. Otros países: Anuario de la FAO.

B. Se afirma que la situación tecnológica ha de venir de la ayuda de los países desarrollados; que es necesario apelar a ella masivamente y aprovechar de ese modo la experiencia exitosa que significó su propio desarrollo. Tal posición se ha llevado adelante hasta sus últimas consecuencias, y expresiones fundamentales de la educación y la investigación científica y tecnológica estuvieron en diversas oportunidades basadas en el asesoramiento y la ayuda de los centros desarrollados.<sup>11</sup>

La adopción de esa postura, significa de hecho, una "ingenuidad" extrema. Es difícil escapar en nuestros días a la toma de conciencia de que uno de los problemas más importantes del siglo está dado por la contradicción de intereses existente entre los países subdesarrollados y los centros industrializados con los que tienen diferentes lazos de dependencia. La cuestión se debate hoy en las reuniones de los más diversos foros internacionales, y es tema central de los trabajos de los organismos de las Naciones Unidas vinculados al desarrollo.

Como se han denunciado constantemente en esos marcos, el modo de integración de los países latinoamericanos y de los países subdesarrollados en general en la economía capitalista mundial, y sus rasgos económicos estructurales, llevan a una continua y cuantiosa pérdida económica en sus relaciones con los países desarrollados, y a un consiguiente enriquecimiento de éstos.<sup>12</sup> Así la restricción de las exportaciones latinoamericanas a materias primas (más del 90 % de las exportaciones del área están constituidas por materias primas y alimentos), la incidencia del monocultivo (unos pocos productos suman en casi todos los países la mayor parte del producto agropecuario y las exportaciones, como se testimonia en la tabla al pie respecto de estas últimas)<sup>13</sup>, la unilateralidad en el destino de las exportaciones (en 1960, el 42 % fue destinado a los Estados Unidos, el 18,4 % a la Comunidad Económica Europea, el 11,8 % a la Asociación Europea de Libre Comercio), el carácter dependiente de sus industrias, en cuanto a tecnología e importaciones básicas, el dominio de sectores vitales de sus industrias por parte de capitales de los países desarrollados, el crecimiento constante de su endeudamiento con las áreas desarrolladas, etc., son atributos del subdesarrollo dependiente que en el marco de un proceso continuo que va reproduciendo y vigorizando sus componentes internos, dan a las relaciones países del área-países desarrollados, un significado único que puede apreciarse en las siguientes cifras ilustrativas:

— El constante descenso de los precios de las materias primas y alimentos que exporta Latinoamérica, y el continuo ascenso relativo de los precios de los productos industrializados que importa, especialmente los insumos, significan una crecida pérdida anual para el área, y una importante ganancia para los países desarrollados, que monopolizan su comercio. Sobre la base de datos de CEPAL y el FMI, se estima que en el período 1951 a 1966, la pérdida sería de 26.383 millones de dólares.<sup>14</sup>

— El capital invertido por los países desarrollados en el área obtiene una tasa de ganancias excepcional que vuelve en su mayor parte al país de origen. Según los datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, las inversiones directas desde Estados Unidos hacia América latina fueron, de 1946 a 1967, de 5.415 millones de dólares. Obtuvieron un beneficio directo de 18.983 millones de dólares (el 350 %).

El grueso de la ganancia, el 71,5 % (14.775 millones de dólares), fue transferido hacia Estados Unidos; sólo se reinvirtieron en la zona 4.424 millones de dólares (el 28,5 %). Por cada dólar que ingresó en Latinoamérica entre 1946 y 1967, retornaron a Estados Unidos 2,73 dólares. Se estima que a partir de 1960, esta relación aumentó al doble, y en algunos años es bastante superior.<sup>15</sup>

— En forma creciente, las inversiones extranjeras maximizan su lucratividad mediante un mecanismo singular. La inversión real tiende a ser muy baja. La mayor parte de los capitales que utilizan la obtienen de las mismas economías latinoamericanas, y a muy bajo costo: acaparan el crédito de los bancos oficiales, se manejan con crecidas deudas fiscales, etc. En el período 1957-1964, de las fuentes totales de inversión directa norteamericana en América latina, sólo el 11,8 % provino de los Estados Unidos.<sup>16</sup>

— Los países desarrollados obtienen un rédito adicional de magnitud, por su control del mercado de fletes latinoamericano, royalties, ayuda técnica, etc. En 1967, los buques de bandera argentina sólo transportaron el 14 % del flete total del país, los brasileños el 30 % del correspondiente a su país, los de México el 10 %.<sup>17</sup>

— La incidencia deficitaria de todos los procesos anteriores en la balanza de pagos ha sido financiada por los países latinoamericanos, principalmente mediante un constante aumento de su endeudamiento externo. Entre 1955 y 1962, la deuda externa argentina creció al 19 % anual, la mexicana al 16 %, la colombiana al 12 %, la chilena al 11 %, y la brasileña al 8 %.<sup>18</sup> Entre 1960 y 1968, el endeudamiento del área seguía creciendo aceleradamente, como lo refleja el siguiente cuadro:

DEUDA EXTERNA TOTAL  
(en millones de dólares)

	1960	1968
Argentina *	1.478,1	2.221,1
Brasil *	1.823,9	4.310,1
Colombia	376,8	1.296,9
Chile	565,9	1.842,9
México *	1.038,4	3.407,9
Perú	268,1	1.018,9
Venezuela	314,1	519,7
Uruguay	131,8	309,1

Fuente: Mencionado por Sergio Bagú, *Industrialización, sociedad y dependencia en América latina*, ICIS, FLACSO, 1971, pág. 33.

Al margen de sus diversas implicaciones en términos de dependencia (presiones sobre sus políticas económicas por parte de acreedores y financiadores del pago de la deuda, etc.), el ascenso continuo de la deuda externa significa para los países del área una crecida pérdida financiera y proporciona variados beneficios a los centros desarrollados.

Siendo ésta la situación, resulta nitidamente perceptible que el

\* Al 31 de diciembre de 1970 la deuda externa brasileña era de 4.800 millones de dólares. A fines de 1971 se estimaba la deuda externa argentina en 5.000 millones de dólares. La deuda externa mexicana se estimaba en 1970 en 4.700 millones de dólares.

avance tecnológico latinoamericano no es coherente con el mantenimiento de estos "réditos" por parte de los centros desarrollados. El progreso en materia tecnológica significaría un paso básico en la posibilidad de que los países del área puedan en cuanto hace a las materias primas, manufacturar sus exportaciones, diversificar cultivos y quebrar la unilateralidad de su comercio exterior. Por otra parte, el avance tecnológico constituiría una etapa decisiva también en el terreno de fundar una industria básica que permita cortar el crecimiento constante actual de la dependencia del área, de la importación de insumos para sus sectores industriales. Reflexionaba una publicación privada de la Argentina: "Si el producto bruto interno aumentara en un 5,7 % anual, se deberían importar materias primas y productos semielaborados para la industria por un mínimo de 300 y un máximo de 700 millones de dólares. ... Ese aumento de las importaciones se puede evitar sólo si se crean industrias básicas."<sup>19</sup>

Las circunstancias esquemáticamente expuestas, no tocan más que algunos de los puntos en que se hallan en colisión los intereses de los países desarrollados con los de los latinoamericanos. A la luz de esa contradicción resulta comprensible que en la práctica, la "soñada" ayuda extranjera se haya dado en proporciones mínimas, no relevantes. Lo resalta adecuadamente O. Phillips Michelsen (UNESCO):

"...en 1963, un país, Estados Unidos, dirigía a Latinoamérica 1.200 millones de dólares en los diversos campos (en ayuda). De esta suma, la ayuda total para investigación no sobrepasó de 5,7 millones de dólares, lo cual indica el poco cuidado o importancia que se le ha asignado a este sector."<sup>20</sup>

C. Con frecuencia se ha intentado fundamentar teóricamente las actitudes adoptadas hacia la ciencia y la tecnología que se describieron en B, en determinada concepción de la transición del subdesarrollo al desarrollo. Se trata del llamado modelo "atraso-modernidad". Simplificando al extremo sus contenidos, puede decirse que presenta el problema del desarrollo latinoamericano de esta manera:

I. La cuestión sería en sustancia pasar de formaciones sociales, económicas y culturales tradicionales y arcaicas, como las que presentarían en grandes tramos de su territorio los países del área, a formaciones modernas e industrializadas con valores sociales y culturales correlativos.

II. El camino a seguir sería básicamente el de imitar lo hecho por quienes lo consiguieron: los centros desarrollados.

III. El obstáculo principal, por el que no se produce el desarrollo, estaría dado por la carencia en las sociedades latinoamericanas de una serie de pautas y actitudes supuestamente imperantes en los centros desarrollados: espíritu empresario, obstinación, personalidades pioneras, etc., en algunos modelos; universalismo, especificidad funcional, orientación hacia logros, en otros.

IV. La evolución se daría por la paulatina formación en los países de la zona, por "difusión" de los países desarrollados, de "polos de progreso", que irían irradiando sus características hacia los "polos de atraso" hasta lograr el avance del conjunto.

V. La meta final consistiría en alcanzar los atributos de las sociedades capitalistas desarrolladas.

La aceptación de esta concepción de conjunto respecto del subdesarrollo de la zona, implica correlativamente una determinada visión de la vía para alcanzar el progreso técnico. Fundamentalmente, habría que actuar siguiendo en ese plano, el modelo de "imitación" del camino de los países desarrollados propuesto a nivel global. La tecnología de los países desarrollados sería universalizable, como su proceso de desarrollo. Su ciencia, libre de valores, neutral, objetiva, sería la única válida. La superación del atraso, la modernización, consistiría en esencia a este nivel, en incorporarla a los planes educativos y de investigación del área. El papel del científico, y del técnico, sería el de servir de puentes para el "trasplante" del acervo cognoscitivo de los países desarrollados a su medio.<sup>21</sup> El seguro de "éxito" de todo el sistema estaría dado por los logros alcanzados por las "importaciones" en sus medios originales. Frente a esta argumentación, las impugnaciones que resalten la especificidad de lo nacional, o la existencia de valores previos tras la ciencia de los países desarrollados, serían atavismos integrantes del arcaico fondo cultural que impide el avance del área latinoamericana.

En ese marco de ideas, las actitudes antes descritas cobran coherencia. La tendencia a la dependencia científico-tecnológica, es el correlato lógico de la concepción de fondo.

El problema surge cuando se advierten las falacias que impregnan la concepción en todos sus aspectos. Esta tarea ha sido realizada con gran eficiencia en los últimos tiempos, por un amplio grupo de científicos sociales latinoamericanos.<sup>22</sup> Con copiosa evidencia empírica sobre el proceso real que vive el Continente, han demostrado que:

— el desarrollo de los países del centro y el subdesarrollo de los de la periferia no son dos procesos independientes, sino que se hallan umbilicalmente ligados.

— en el proceso real, desarrollo y subdesarrollo se determinan recíprocamente.

— los "atrasos" <sup>23</sup> atribuidos a los países subdesarrollados, tienen como causa fundamental justamente el tipo de relaciones que los ligan a los desarrollados, que les han impedido quebrar el monocultivo, terminar con su rol de países que exportan exclusivamente materias primas, etc. A su vez, los "adelantos" de los países desarrollados son alimentados de diversas maneras por la subsistencia de los mencionados "atrasos" de los subdesarrollados.

— los "polos de progreso" constituyen muchas veces en esencia meras proyecciones de la economía de los países desarrollados en los subdesarrollados.<sup>24</sup> Por otra parte, los "polos de progreso" y los "polos de atraso" existentes dentro de un mismo país no se hallan desvinculados entre sí; estos últimos cumplen la función de verdaderas "colonias internas" en relación con los primeros. No existe una sociedad "dual" sino una única sociedad integrada, cuyas zonas más adelantadas prosperan en parte fundamental, por los superávits de todo orden que extraen de sus relaciones con las áreas más atrasadas, que a su vez tienen calidad de tales en gran parte por el papel que cumplen en esas relaciones.

— la vía propuesta para el desarrollo, la "imitación" del modelo de los países desarrollados carece de factibilidad, por cuanto su camino

al desarrollo no estuvo afectado por relaciones de dependencia, sino que por el contrario en parte importante se fundó en ellas.

— el obstáculo principal sería la superación misma de los vínculos de subordinación, que ligan a los países de la zona con los desarrollados.

— la meta final no tiene por qué ser el tipo de sociedad que constituyen hoy los países desarrollados, sino una sociedad económicamente desarrollada pero configurada a partir de las peculiaridades nacionales de los países, y superadora de los males en nuestros días típicos de las "sociedades de abundancia". Los modelos "atraso-modernidad" tienden a presentar las sociedades desarrolladas como la "meta" a partir exclusivamente de sus logros cuantitativos. Esta presentación acrítica, obvia la valoración cualitativa de las tendencias en desarrollo en esas estructuras sociales. Quedan así marginados una extensísima serie de gravísimos problemas que hoy viven las sociedades de abundancia, y son el objeto de estudio de importantes sectores de sus ciencias sociales. Cuestiones como el incremento de las tensiones intergrupales de todo orden, los efectos internos de las guerras de sostenimiento colonialista, el avance acelerado de las tasas de suicidio, alcoholismo e ingestión de drogas, el surgimiento de un amplio sector de jóvenes que se automarginan de la sociedad para evitar sus "reglas de juego", la enajenación en el trabajo, el despilfarro del tiempo libre, la masificación cultural, que informan sobre la "cualidad" de estas sociedades, constituyen por cierto argumentos muy fuertes en favor de su rechazo como "meta deseable" del desarrollo.

Esta forma de percibir la realidad lleva a conclusiones muy diferentes sobre el papel de la ciencia y la tecnología, a aquellas a las que conducía el modelo "atraso-modernidad". Desaparece el soporte fundamental de los "trasplantes", la posibilidad de "imitación" de la vía desarrollada. El "éxito" deja de ser repetible. Las condiciones de los países latinoamericanos exigen elaboraciones propias que partiendo de la real problemática que viven en el orden de la economía internacional, la localicen en todos los planos y le den soluciones que impliquen un constante avance en su autonomía. La meta científica deja de ser la subordinación y pasa a estar constituida por la ruptura de las subordinaciones. Se requiere una delimitación precisa de la validez de las "importaciones", la adecuación de las que pueden tener sentido, y la elaboración de un acervo de conocimiento nacional, ligado a los órdenes de prioridades y los problemas concretos de los países. La neutralidad valorativa entra en crisis, una ciencia que parta de esas necesidades nacionales no es un atavismo, sino la única legítima; lo contrario implica un cientificismo derrochador de recursos humanos y financieros, y en definitiva obstructor del proceso de desarrollo.

El conjunto de actitudes descritas en A, B y C conforma un elemento de juicio altamente significativo para entender la irracionalidad en que se mueve en el ámbito latinoamericano el problema del desarrollo científico y tecnológico, incluida desde ya la esfera relativa a la administración.

De lo expuesto surge un nuevo y amplio interrogante: ¿qué razones explican la prevalencia de estas actitudes antidesarrollo en los círculos elitistas de los países del área?

Lógicamente, el hallazgo de la respuesta pertinente, requeriría una búsqueda sistemática que calara en las profundidades de las estructuras económicas, sociales y políticas, vigentes en esos países. Ese tra-

bajo está siendo efectuado en Latinoamérica, por numerosos investigadores. Nos limitaremos a señalar que ellos tienden a enfatizar el rol que juega en el congelamiento actual de la situación de subdesarrollo el peso creciente en los países del área, de intereses de los países desarrollados, que por lo ya visto respecto de la fuente de sus créditos necesitan de la inmovilidad del statu quo reinante para conservarlos, y que actúan en connivencia con intereses locales ligados de diversos modos a sus beneficios.

Diversos datos corroboran el peso decisivo de los intereses externos en las economías de la zona.

En los últimos 20 años, las inversiones fijas extranjeras en manufacturas latinoamericanas, crecieron con gran rapidez. Así, entre 1950 y 1965, las inversiones estadounidenses en ese concepto en la zona, pasan de 780 a 2.714 millones de dólares. Esas inversiones se expandieron a un ritmo acelerado en los mercados locales, tomando posesión del control de buena parte de ellos. Las cifras comparadas de crecimiento anual del producto bruto interno, y de las ventas de las industrias manufactureras norteamericanas en algunos países permiten apreciarlo. Entre 1961 y 1965 <sup>25</sup>:

<i>País</i>	<i>Mientras la tasa de crecimiento anual del producto bruto interno fue del...</i>	<i>La tasa de aumento anual de las ventas en dólares de las industrias manufactureras norteamericanas situadas en el país fue de...</i>
Argentina .....	2,8 %	16 %
Brasil .....	3,8 %	5 %
México .....	6,8 %	15 %

La expansión de las inversiones y las ventas estadounidenses y extranjeras en general se realizó en gran parte, mediante la adquisición de empresas nacionales de los países de la zona. En 1971, según el entonces Ministro de Economía del país, Aldo Ferrer, 8 de las 10 principales productoras de bienes de la Argentina eran extranjeras, lo mismo sucedía con el 50 % de la banca privada, y el proceso de desnacionalización avanzaba rápidamente. <sup>26</sup> Un reciente estudio sobre la industria brasileña, comprobó la magnitud creciente del fenómeno de desnacionalización. En 10 de las 14 ramas industriales más importantes, las empresas internacionales representaban más del 50 % del patrimonio líquido de las 10 mayores firmas de cada rama. El 26 % de la producción industrial del país, es generada en sectores donde tres de los cuatro mayores establecimientos son extranjeros. <sup>27</sup> En México, de las 100 mayores empresas, el 50,27 % del ingreso corresponde a las de capital extranjero, el 13,52 % a las del sector privado independiente, y el 36,21 % a las empresas del gobierno. <sup>28</sup>

Resumiendo, la extensión de la expansión del capital extranjero en las economías del área, estima Celso Furtado: "las empresas extranjeras —en su mayor parte conglomerados norteamericanos— controlan de un 50 a un 75 % de las industrias dinámicas, esto es, de las industrias líderes en el proceso del desarrollo de América latina". En esas condiciones, que implican que las decisiones económicas básicas de las economías latinoamericanas en el campo de la empresa privada, son



adoptadas por colosos empresarios que se manejan en función de sus intereses internacionales globales, cabe preguntarse como lo hace Furtado: "Siendo así, ¿hasta qué punto es adecuado utilizar el concepto del sistema económico nacional en el análisis de estas economías?"<sup>29</sup>

El peso decisivo de los intereses no nacionales en las economías latinoamericanas permite entender la racionalidad de muchas de las aparentes "irrationalidades" que se dan en la zona en materia científica y tecnológica y la raíz de ciertas pseudoteorías explicativas del subdesarrollo.<sup>30</sup> Los intereses externos e internos en juego necesitan de la permanencia del actual estado de cosas, uno de cuyos aspectos fundamentales es el mantenimiento de la zona en su presente estado de subdesarrollo tecnológico.<sup>31</sup>

Estamos en condiciones ahora de volver sobre el interrogante de partida de estas reflexiones finales. La evolución científica y técnica de la administración en la zona, se sitúa en el marco someramente delineado. Los fenómenos de dependencia, irracionalidad y estancamiento que se revelaron en la Parte Primera de la obra, no son otra cosa que manifestaciones en este campo, del problema general que afecta al proceso de producción de conocimientos en Latinoamérica.

Frente a este panorama, se presenta a todos los ligados a la administración una opción definida. O se agregan, activamente o por abstención, a la corriente predominante empeñada en el afianzamiento del statu quo, o bregan por cambios profundos en el papel actual de la disciplina en el área. Ello implica llevar adelante un programa desalienante del tipo del que se trató de conformar en la parte III: contribuir a la toma de conciencia de la acción de las limitaciones estructurales y de su incidencia sobre la administración, ingresar en las áreas de la "no técnica", someter a evaluación crítica los trasplantes, producir una tecnología nacional. Tal tarea requerirá enfrentar los intereses creados opuestos a la ruptura del estancamiento, terminar con mitos y tabúes racionalizadores de situaciones que se quieren mantener, y penetrar continuamente la tarea docente, de investigación, y profesional en la disciplina, con las necesidades que surgen de la realidad de cada país.

Lógicamente, corresponde advertir que todo avance en esta área será efímero si no se inscribe en el marco de un esfuerzo global por eliminar las condiciones estructurales que obstruyen el desarrollo de la ciencia y la tecnología en general, y determinan la incesante reproducción y ampliación del subdesarrollo, la dependencia y la miseria que angustian y oprimen a los pueblos del Continente.

## NOTAS

<sup>1</sup> El atraso científico y tecnológico del mundo subdesarrollado al que pertenece Latinoamérica puede apreciarse en toda su gravedad en diversos pasajes del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la técnica en las regiones poco desarrolladas. En el informe se describe en forma por demás elocuente la disparidad existente entre el desarrollo científico mundial y su aplicación en los marcos subdesarrollados: "Al mismo tiempo que la nave del espacio por valor de mil millones de dólares se eleva majestuosamente hacia las estrellas, la suerte que cabe a la mayor parte de los seres humanos del planeta Tierra es la miseria desoladora. Dos tercios de ellos viven en las regiones subdesarrolladas de África, Asia y América Latina. En vastas superficies, los arados de madera arañan un terreno esquilado para obtener una exigua producción de alimentos; para el transporte habitual los medios que se emplean son los pies desnudos; no existen los servicios más elementales de salud y sanidad. ¿Y las escuelas? En este momento, 400 millones de los niños del mundo no tienen escuela donde ir". El Informe concluye: "Para la gran masa de la población de la tierra las ilimitadas riquezas del genio científico humano apenas han rozado sus economías primitivas" (Naciones Unidas, 1964, tomo VI, Enseñanza y Capacitación, pág. 19). En el mismo informe el Director General de la UNESCO resalta la enorme extensión del analfabetismo en las zonas subdesarrolladas, y lo que es más grave aún su continua tendencia a crecer: "en 1957 vemos que había unos 700 millones de personas presuntamente analfabetas. Esto representa las 2/5 partes de la población adulta del mundo. La gran mayoría de esos analfabetos reside en las regiones menos desarrolladas. En lo que respecta a los niños (de 5 a 15 años) en las regiones subdesarrolladas de África, América Latina y Asia Oriental, el 47 % de los que están en edad escolar no van a la escuela. Si se tiene en cuenta el número de los que reinciden en el analfabetismo —son los que cuando eran niños abandonaron las escuelas primarias antes de haber llegado a la etapa decisiva de la alfabetización funcional— corresponde a esas regiones 150 millones de analfabetos adultos futuros. En las condiciones actuales de desarrollo de la enseñanza y el crecimiento de la población, en el curso de los próximos 6 ó 7 años, 25 millones de analfabetos nuevos vendrán a sumarse cada año a la población mundial" (op. cit., pág. 22). La explicación de este sombrío diagnóstico está a la vista. En 1970 se estimaba que en los países atrasados en que vive el 72 % de la población mundial, se invertía el 10 % de lo que se gasta en el mundo en educación (según Ciencia Nueva, Buenos Aires, julio de 1970).

<sup>2</sup> V. A. Kovda, en Naciones Unidas: "Informe de la Conferencia de las N. U. sobre la aplicación de la ciencia y la técnica en las regiones poco desarrolladas". Castala, UNESCO, 1965, pág. 117.

<sup>3</sup> Castala, op. cit.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Según Manuel Noriega Morales en "La investigación tecnológica y la aplicación de la tecnología moderna en América Latina". Ciencia Interamericana, enero-febrero, 1970, pág. 4.

<sup>6</sup> Castala, op. cit. El predominio de Derecho y Medicina no se limita a las universidades centrales de los países latinoamericanos generalmente ubicadas en sus capitales, sino que se extiende incluso a algunas de las más importantes universidades de provincias. En 1971, del total de graduados de la Universidad Nacional de Córdoba, el 43,2 % fueron médicos y el 17 % abogados (La Opinión, 13 de enero de 1972).

<sup>7</sup> Departamento de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

<sup>8</sup> Estimación de Ismael Escobar: Castala, op. cit., pág. 171.

<sup>9</sup> Castala, *op. cit.* La tendencia es incluso en algunos países declinante. En Argentina, los graduados de la Facultad de Agronomía y Veterinaria presentaron —como ya se ha mencionado— el 3,1 % de los graduados en toda la Universidad de Buenos Aires, en el período 1900/1969. En el último quinquenio, 1965/69, significaban en cambio sólo el 2,4 % de las graduaciones (Anuario Estadístico 1970, *op. cit.*, pág. 137).

<sup>10</sup> Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico del Uruguay: Plan Nacional de Desarrollo, Montevideo, 1965, tomo I, pág. Dec. 69.

<sup>11</sup> La dependencia científica y tecnológica es a su vez parte de un complejo de dependencia cultural global. El Plan Nacional de Desarrollo 1971/75 de la Argentina la pone de relieve expresamente señalando en su Introducción que entre "los principales problemas que caracterizan a nuestra actual situación cultural y educativa", figuran: "a) Ausencia de una política cultural adecuada especialmente en lo que respecta a manifestaciones y proyección de nuestras propias formas culturales. En efecto, existe una notoria dependencia con respecto de formas culturales externas, y escaso desarrollo de un estilo cultural propio y, simultáneamente, no existen actitudes sistemáticas de búsqueda y generación de formas culturales propias, tanto por parte de los individuos como de la sociedad" (CONADE. Capítulo Educación, Buenos Aires, 1971).

<sup>12</sup> Por ejemplo, al respecto escribió Josué De Castro, ex Presidente de la Federación de la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO): "La verdad es que los pueblos subdesarrollados advierten la profunda contradicción que existe entre los preceptos morales de igualdad, fraternidad y humanitarismo pregonados y defendidos por los teorizadores de la civilización occidental, y la cruda y cínica disputa por el lucro a que se entregan los grupos mercantilistas dominantes en los países desarrollados e industrializados del mundo" (*Ensayos sobre el subdesarrollo*. Buenos Aires, Siglo XX, 1965, pág. 121).

<sup>13</sup> En el período 1959/63, los principales productos exportados por los países latinoamericanos, y su incidencia sobre el total de exportaciones eran los que siguen:

Pais	Producto	% sobre las exportaciones totales del país (promedio 1959/63)
Argentina	Maíz y trigo	21,6
	Carne y cueros	22,4
Bolivia	Estaño	61,4
Brasil	Café	54,2
Chile	Cobre	66,3
Colombia	Café	71,7
Costa Rica	Café	52,1
Ecuador	Banano	61,2
El Salvador	Café	58,3
Guatemala	Café	61,8
Haití	Café	50,4
Honduras	Banano y plátano	46,6
México	Algodón	19,8
	Café	8,1
Nicaragua	Algodón (en rama y semillas)	41,0
	Café	26,5
Paraguay	Carne y cueros	33,8
	Madera	16,8
Panamá	Banano y plátano	63,4
Perú	Algodón	17,7
	Cobre	15,9
República Dominicana	Azúcar	46,4
Uruguay	Lana	54,9
	Carne y cueros	26,2
Venezuela	Petróleo	91,9

Fuente: OEA: *América en cifras 1963*. Washington, 1965.

\* Dato sobre cobre correspondiente al período 1958/1962.

<sup>14</sup> Theotonio Dos Santos: *La estructura de la dependencia*. Ilustran la magnitud del deterioro de los términos del intercambio los casos de dos de los principales productos de exportación de la zona, el café y la lana. En 1935, con el valor de 20 bolsas de café se podía adquirir un automóvil estadounidense; en 1968 se necesitaban 200. En 1929, con el valor de 9 kg de lana limpia era factible comprar una tonelada de hierro de E.U.A.; en 1965 se necesitaban vender 45 kg de lana para comprar esa misma tonelada (Fuente: R. Frigerio, en *Desarrollo y desarrollismo*. Buenos Aires, Galerna, 1969, pág. 121). La evolución del precio de la lana en el mercado mundial, medida en pesos argentinos de 1967, fue la siguiente:

PRECIOS DE LA LANA EN EL MERCADO MUNDIAL  
(10 kg en pesos argentinos de 1967)

1918	3.215
1928	2.596
1938	1.822
1948	2.412
1958	3.001
1968	1.804

Fuente: *La Gaceta Financiera*, Buenos Aires.

Como se observa, la cotización de la lana se redujo entre 1918 y 1968 en un 43 %.

<sup>15</sup> Theotonio Dos Santos, *op. cit.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Sergio Bagú: *Industrialización, sociedad y dependencia en América Latina*. ICIS. FLACSO, 1971, pág. 16.

<sup>18</sup> Fuente: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Departamento Económico.

<sup>19</sup> Techint, Boletín N° 174, 1969 (citado por Héctor C. Sauret, "La desnacionalización del control de la economía argentina y la legislación antimonopolio." Revista de Derecho Comercial. Buenos Aires, junio, 1970, pág. 63). Cabe agregar que el tipo particular de industrialización por vía de la sustitución de importaciones y sobre la base de inversiones de los países desarrollados, que se dio en algunos países latinoamericanos, creó un crecimiento desproporcionado de la dependencia de los insumos importados, que sólo se podrá romper desenvolviendo las industrias básicas necesarias. Celso Furtado calcula que entre 1957 y 1964 las ventas de las filiales norteamericanas en Latinoamérica pasaron de 2,4 a 5,0 miles de millones de dólares (es decir, se duplicaron), mientras que los insumos importados por esas filiales pasaron de 210 a 677 millones de dólares (es decir, se triplicaron). Señala que "esa tendencia parecería indicar que la eficacia sustitutiva es una función decreciente de la expansión industrial controlada por compañías extranjeras" (*La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en América latina*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1969, pág. 63). El avance tecnológico de los países latinoamericanos implicaría con su aporte a la conformación de industrias básicas, un riesgo para la subsistencia de este importante renglón de dependencia y ganancias de los países desarrollados.

<sup>20</sup> O. Phillips Michelsen: "Mecanismo de la aplicación de los resultados obtenidos en las instituciones de investigación científica". *Castala*, UNESCO, 1965.

<sup>21</sup> Oscar Varsavsky denomina "cientificista" a este tipo de hombre de ciencia, e ironiza agudamente sobre su papel: "El científicista en un país subdesarrollado es un frustrado perpetuo. Para ser aceptado en los altos círculos de la ciencia debe dedicarse a temas más o menos de moda, pero como las modas se implantan en el Norte siempre comienza con desventaja de tiempo. Si a esto se agrega el menor apoyo logístico (dinero, laboratorios, ayudantes, organización) es fácil ver que se ha metido en una carrera que no puede ganar. Su única esperanza es mantener lazos estrechos con su Alma Mater —el equipo científico con quien hizo su tesis o aprendizaje—, hacer viajes frecuentes, con-

formarse con trabajos complementarios o de relleno de los que allí se hacen, y en general llegar a una dependencia cultural total". (*Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1969, págs. 40/41). Israel Wonssewer describe refiriéndose al problema en el campo de la economía: "...Alguna vez el economista chileno Aníbal Pinto señalaba con una precisión y claridad extraordinarias el proceso de alienación, el proceso de vivir hacia el exterior de los círculos académicos de la América Latina. Este proceso que se vio en todos los campos del conocimiento, en el económico asumió durante mucho tiempo las características de analizar y estudiar los problemas económicos a la luz del progreso de las grandes universidades y medios de los países industrializados. Estudiábamos e investigábamos las teorías marginalistas, las concepciones keynesianas o nekeynesianas, adaptadas y surgidas en países como Gran Bretaña, Europa Continental o E. U. A., con bases, con problemas, con grados de evolución diametralmente diferentes de los nuestros. Y pretendían los círculos académicos aplicar las conclusiones a medios que atravesaban un estado de desarrollo totalmente diferente" ("La investigación económica". En *Uruguay. Balance y perspectivas*. Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1964, Cuaderno N° 15, pág. 149).

<sup>22</sup> Entre ellos: Darcy Ribeiro (*Las Américas y la Civilización*). Víctor Flores Olea (*América Latina frente a la sociedad industrial*), Pablo González Casanova (*La nueva sociología*), Cardoso y Faletto (*Dependencia y desarrollo en América Latina*), Orlando Fals Borda (*Ciencia y compromiso*), etcétera. Especialmente puede encontrarse una precisa síntesis y una crítica profunda y aguda de las explicaciones del subdesarrollo, basadas en el esquema "atraso-modernidad", en Andrew G. Frank: "Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. Un examen del traje del emperador", incluido en *La sociología subdesarrollante*. Montevideo, *Aportes*, 1969.

<sup>23</sup> El tipo de estudio, que en muchos casos se realiza, de la expresión de esos "atrasos" en el orden cultural deja mucho que desear. Darcy Ribeiro refiere que en lo antropológico se centran en "la simple búsqueda de hábitos y costumbres exóticos de idiosincrasias y de ideas locales". El objetivo es: "a la luz de este material es que se intenta demostrar el carácter necesario del atraso de las comunidades estudiadas y por extensión de las masas campesinas o de los estratos mestizos de las sociedades nacionales americanas"; y agrega más adelante que todo se hace "...sin poner nunca de manifiesto las compulsiones del colonialismo, del esclavismo, del latifundio y de la explotación patronal como factores causales del atraso" (*Las Américas y la Civilización*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1969, tomo I, pág. 24). En esas condiciones, el análisis "científico" parece dirigido en realidad a descubrir elementos para asignar a las víctimas la culpa de su desgracia.

<sup>24</sup> Raymond Barré: *El desarrollo económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1966, señala que en las economías desarticuladas "el sector desarrollado vive en la dependencia del extranjero del cual no es más que una prolongación" (pág. 25), y resalta que "de una manera general puede decirse pues que el sector de las empresas extranjeras refuerza la desarticulación del país subdesarrollado" (pág. 27). Extrae de fuentes de las Naciones Unidas varios ejemplos ilustrativos de la validez de estos conceptos: "Bolivia: esta nueva economía comercial (la minería) permaneció divorciada en una medida extraordinaria del resto del país" (Informe de la Misión Técnica de las Naciones Unidas en Bolivia); Venezuela: "Las operaciones petroleras son más bien una parte de la economía donde se encuentran domiciliadas las empresas que las realizan que más que una parte de Venezuela" (ONU: "Recent facts and trends in the Venezuelan Economy", pág. 27).

<sup>25</sup> Celso Furtado: *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en América Latina*. Op. cit., pág. 21.

<sup>26</sup> Aldo Ferrer, discurso en el CIAP, *La Razón*, 18/5/1971. Decía Ferrer: "El sistema productivo y financiero argentino revela un alarmante grado de extranjerización. En particular la empresa privada y el capital nacionales han quedado desplazados de las actividades desarrolladas en grandes unidades económicas". José Panettieri, profesor de Historia Económica de la Universidad de Buenos Aires, resume así la situación argentina: "Lo más importante de la siderurgia y de la química del país pertenece a capitales foráneos. Lo mismo ocurre con lo fundamental de la industria metalúrgica; un rubro de ella, la

industria del automóvil, es íntegramente poseída por el capital internacional... Lo mismo puede decirse de la fabricación de repuestos de automotores, controlada en gran parte por empresas del exterior mediante la concesión de patentes y licencias de fabricación. En el desarrollo de este capítulo hemos visto también que la mayor parte de las principales industrias vegetativas pertenecen total o parcialmente a capitales no argentinos. Finalizamos planteando un interrogante: ¿puede hablarse de una industria nacional?" (*Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*. Buenos Aires, Macchi, 1969, págs. 109/110).

<sup>27</sup> Mencionado en *La Opinión*, 14 de diciembre de 1971.

<sup>28</sup> Pablo Gonzales Casanova: *La democracia en México*. México, Era, 1965.

<sup>29</sup> Celso Furtado: Op. cit., pág. 21.

<sup>30</sup> Es posible encontrar en el desarrollo histórico de las ciencias sociales en Latinoamérica en el presente siglo innumerables ejemplos ilustrativos de la relación existente entre ciertas concepciones teóricas y definidos substractos de intereses materiales. Sergio Bagú refiere uno de ellos: "La extraordinaria difusión de las corrientes funcionalistas en sociología, y de sus peculiares concepciones de la estructura", señalando que "ocurre en Estados Unidos y en Europa Occidental, durante la etapa más prolongada de prosperidad que ha conocido hasta ahora el capitalismo", y que "los sectores académicos y sociales que en América Latina han aceptado sin la menor discriminación esas corrientes, son los beneficiarios o teóricos de una prosperidad limitada a ciertos núcleos empresariales urbanos y rurales" (*Tiempo, Realidad Social y Conocimiento*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1970, pág. 187).

<sup>31</sup> Refiriéndose a esos intereses destaca el Rector de la Universidad Nacional del Uruguay, Oscar J. Maggiolo: "...chocan con la idea de que en la región que se extiende al sur del Río Grande, se forme un equipo humano que por medio del dominio del método científico sea capaz de generar en las naciones del continente una fuerza industrial independiente..." (*Política de desarrollo científico y tecnológico de América latina*. Montevideo, Gaceta de la Universidad de la República, 1968, pág. 4).

## FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- Ader, Jorge y Mario Kutnowski: *Administración de empresa*. Buenos Aires, De Palma, 1969.
- Aldenfer, Harold: *La administración pública en las naciones nuevas*. Buenos Aires, Paidós, 1967.
- Ansoff, Igor H.: The firm of the future. *Harvard Business Review*, Sept.-Oct., 1965.
- Anuario Estadístico del Trabajo. Ministerio del Trabajo. Venezuela, 1969.
- Aráoz, Alberto B.: "El cambio tecnológico y la preparación de personal medio en la industria argentina". OIT, CINTERFOR, 1967.
- Asociación de Bancos del Uruguay: "Resumen de los principales aspectos de la actividad económica del Uruguay en el año 1965."
- Bagú, Sergio: *Industrialización, sociedad y dependencia en América latina*. Chile, Instituto Coordinador de Investigaciones Sociales, FLACSO, 1971.
- : *Tiempo, realidad social y conocimiento*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1970.
- Balandier, Georges y Paul Mercier: "El trabajo en las regiones en vías de industrialización." Incluido en Georges Friedmann y Pierre Naville: *Tratado de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Baltra Cortés, Alberto: *Problemas del subdesarrollo económico latinoamericano*. Buenos Aires, EUDEBA, 1966.
- Banco Central del Uruguay. Departamento de Investigaciones Económicas. Banco de la República. Uruguay.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Departamento Económico.
- Baran, Paul: *La economía política del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Barre, Raymond: *El desarrollo económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Bonilla, Sonia, María A. Rovella y R. Fernández Tuneu: "La moral de trabajo y su relación con las funciones técnicas de personal." Instituto de Administración. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, Cuaderno n° 49, 1967.
- Braun, Alfredo: "Efectos financieros de la inflación en empresas industriales." Instituto de Administración. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, Cuaderno n° 47, 1966.
- Briones, Guillermo: *El empresariado industrial en América latina*. Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América latina, 1963.

- Bucheli, Mario: "Obstáculos al desarrollo industrial." En *Uruguay, balance y perspectivas*. Cuaderno n° 14. Facultad de Derecho. Universidad de la República. Montevideo, 1964.
- : Reformas Estructurales. *Ibid.*, Cuaderno n° 15.
- : "Estructura de la producción industrial en el Uruguay." En *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*. Instituto de Teoría y Política Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Montevideo, Publicación n° 14, 1958.
- Business Trend. Buenos Aires, 4 de mayo de 1970.
- Cámara Nacional de Comercio. Uruguay. Informe anual, 1961.
- Cámara Nacional de Comercio. Uruguay. Informe anual, 1963.
- Cámara Nacional de Comercio. Uruguay. Informe anual, 1965.
- Cardoso, Fernando H.: *El empresariado industrial en América latina*. Brasil, Naciones Unidas, CEPAL, 1963.
- Castro, Josué De: *Ensayos sobre el subdesarrollo*. Buenos Aires, Siglo XX, 1965.
- Censo Nacional, 1947. Argentina.
- Censo Nacional, 1960. Argentina.
- Ciencia Interamericana. Mayo-junio, 1967.
- Ciencia Nueva. Buenos Aires, julio, 1970.
- : Noviembre, 1971.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. "Estudio económico del Uruguay." En Boletín Mensual del Banco de la República. Montevideo, n° 247/48, 1963.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Plan Nacional de Desarrollo. Montevideo, 1965.
- Comisión Económica para América latina. *Boletín económico*, octubre, 1962.
- Comisión Económica para América latina. Estudio Económico de América latina, 1967.
- Comisión Económica para América latina. Estudio Económico de América latina, 1968.
- Consejo Nacional de Desarrollo. "Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social." Buenos Aires, agosto de 1968.
- Consejo Nacional de Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971/75. Argentina.
- Consejo Nacional de Desarrollo. "Recursos humanos y desarrollo económico-social." *Temas de divulgación interna* n° 48. Buenos Aires, julio, 1966.
- Couriel, A. y S. Lichtensztejn: *El Fondo Monetario Internacional y la crisis económica nacional*. Montevideo, Biblioteca de Cultura Universitaria, 1967.
- Chudnowsky, Daniel y Jorge Katz en *Revista Económica*. La Plata, enero-abril, 1970.
- Dahrendorf, Ralf: *Sociología de la industria y de la empresa*. México, UTEHA, 1965.
- Daus, Federico A.: *El desarrollo argentino*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- Deroo, Josef: *Informe*. Organización Internacional del Trabajo, 1956.
- Diario Excelsior. México.
- Dimase, Leonardo A., A. Garofano y G. Andujar: *La situación gremial argentina*. Buenos Aires, Libera, 1964.
- Di Tella, Torcuato y otros: *Estructuras sindicales*. Nueva Visión, 1969.
- Dos Santos, Theotonio: *La estructura de la dependencia*, s/d.
- Eisenstadt, S. N.: Desarrollo político, en Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva: —: *Modernización. Movimientos de protesta y cambio social*. Amorrortu, 1968.

- Eisenstadt, S. N.: Proposiciones de postulados para el estudio de la burocracia moderna. *Revista Bases*, 23-24. Tel Aviv, Israel. Febrero, 1965.
- El Correo Económico*, México, 25 de mayo de 1971.
- El Cronista Comercial*. Buenos Aires.
- El Economista*. Buenos Aires.
- El Espacio*, Bogotá, 13 de setiembre de 1971.
- Escobar, Ismael: "Conferencia sobre aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América latina", en *Castala*, UNESCO, setiembre, 1965.
- Etzioni, Amitai: *Sociology of organizations, basic studies*. Free Press, 1970.
- FAO: *Anuario*.
- Faroppa, Luis A.: *El desarrollo económico del Uruguay*. Montevideo, Oficina del libro del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, 1965.
- : "El desarrollo económico nacional." Incluido en Cuaderno n° 19. Montevideo, Instituto de teoría y política económica, 1960.
- Federación de Obreros en Lanús del Uruguay. Memorandum elevado al Ministerio de Trabajo, 1967.
- Ferrer, Aldo: Discurso en el CIAP. 17 de mayo de 1971.
- Fraisse, Paul: "¿Progreso o mistificación?" En Michael Crozier: *La fabricación de hombres*, Buenos Aires, Deucalion, 1954.
- Frigerio, R.: En *Desarrollo y desarrollismo*. Buenos Aires, Galerna, 1969.
- Furtado, Celso: *La concentración del poder económico en los Estados Unidos, y sus reflejos en América latina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1969.
- : *Subdesarrollo y estancamiento en América latina*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- García, Antonio: "Industrialización y dependencia en la América latina." *El Trimestre Económico*. México, julio-setiembre, 1971.
- Gardner, Burleigh B. y David G. Moore: *Relaciones humanas en la empresa*. Madrid, Rialp, 1959.
- Geli, Alejandro G.: Prólogo a Isaac A. Senderovich: *Análisis del balance en la empresa argentina*. Buenos Aires, Proinvert, 1967.
- Ghiselli, Edwin E. y Clarence W. Brown: *Psicología industrial*. México, Letras, 1959.
- Giorgi, Luis: "La pérdida de personal científico y de ingenieros en América latina por migración hacia países más adelantados: magnitud, carácter y causas." *Documento 2.2.9. Castala*, op. cit.
- Gonzales Casanova, Pablo: *La democracia en México*. México, Era, 1965.
- Grusko y Miller G.: *The sociology of organizations, basic studies*. Free Press, 1970.
- Haire, Mason: *Modern Organization Theory*. Wiley & Sons, E.U.A., 1961.
- Hoselitz, Bert: en *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre, 1962.
- Informaciones Científicas*. Buenos Aires, enero-febrero, 1970.
- Instituto de Economía: "El proceso económico del Uruguay." Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 1969.
- Instituto de Estudios Políticos para América Latina: *Uruguay, un país sin problemas, en crisis*. Montevideo, 1965.
- International Financial Statistics.
- Jerouchalmi, Isaac: *El crédito de promoción industrial*. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Jiménez Castro, Wilbur: *Administración científica de la empresa*, ESAPAC, 1962.
- Juan XXIII: *Enciclica Mater et Magistra*. Buenos Aires, Librería Católica Acción, 1961.

Katz, D. y Khan, Robert: *The social psychology of organizations*. Nueva York, J. Wiley, 1967.

Keynes, John Maynard: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

Kliksberg, Bernardo: *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la moderna teoría de la organización. Contribución a un análisis histórico-social de la evolución de las ideas en administración*. Buenos Aires, De Palma, 1971.

—: "Comunicaciones de masas, organizaciones oligopólicas y mercados modernos. Estrategias para la fabricación de consumidores." Oficina de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras. N° 758, 1971.

—: "El comercio minorista en cifras." 1963.

—: "El problema de los objetivos en la organización." *Esquema para Ejecutivos*, n° 17/18.

Knowles, William H.: *Principios de dirección de personal*. Madrid, Rialp, 1960.

Koontz, Harold: *Toward a unified theory of management*. McGraw-Hill, Nueva York, 1964.

Kornhauser, Dubin y Ross: *Industrial conflict*.

Kovda, V. A.: en *Castala*, op. cit.

Krasuk, J.: *Decisiones de inversión en la empresa privada argentina*. Buenos Aires, Macchi, 1969.

*La Gaceta Financiera*. Buenos Aires.

Landsberger, Henry: *Establecimiento de un programa de enseñanza e investigación en relaciones industriales en Chile*. Cornell University, 1965.

*La Opinión*. Buenos Aires.

La Palombara, Joseph: *Democracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Paidós, 1970.

Lauterbach, Albert: "Las actitudes administrativas en Sudamérica Occidental", en *Las actitudes administrativas en Chile*. Santiago, Universidad de Chile, 1960.

Lederman, Esteban: *Los recursos humanos en el desarrollo de América latina*. Chile, ILPES, 1969.

Lee, Charles A.: "La teoría de la organización y la conducta empresarial", en Joseph W. McGuire: *La conducta empresarial*. Buenos Aires, Hobbs-Sudamericana, 1965.

Lipman, Aaron: *El empresariado industrial en América latina*. Colombia, CEPAL, Naciones Unidas, 1963.

Lipset, Seymour y Aldo Solari: *Elites y desarrollo en América latina*. Buenos Aires, Paidós, 1967.

Maggiolo, Oscar J.: "Política de desarrollo científico y tecnológico de América latina." Montevideo, *Gaceta de la Universidad de la República*, 1968.

—: "La investigación científica al servicio de la tecnología industrial." En *Uruguay, balance y perspectivas*. Op. cit. Cuaderno n° 15.

Margulis, Mario: *En Migración y marginalidad en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Paidós, 1967.

Medina Echavarría, José: *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*. Buenos Aires, Solar-Hachette, 1969.

Miguens, Enrique J.: Conferencia en el Instituto Di Tella, 2 de julio de 1968.

Miller y Form: *Industrial sociology*. Harper & Brothers, 1951.

Ministerio de Economía y Trabajo. Informe Económico. Argentina, 1971.

Ministerio de Educación. Departamento de Estadística Educativa. Argentina.

Ministerio de Ganadería y Agricultura: "Estudio económico y social de la agricultura en el Uruguay."

Ministerio de Ganadería y Agricultura: "Estadísticas básicas del sector agropecuario. 1970." Uruguay.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Informe del Gobierno Argentino sobre Asuntos Laborales. Comisión especial del CIES. OEA. 1965.

Mirabelli, Juan José: "La estructura productiva no asimila adecuadamente a los profesionales." *La Opinión*, 11 de enero de 1972.

Naciones Unidas: *Castala*.

Naciones Unidas. Demographic Yearbook. 1968.

Naciones Unidas: *El desarrollo económico de América latina en la post-guerra*. Nueva York, 1963.

Naciones Unidas: "El empresariado industrial en América latina." CEPAL. Documento preparado por la Secretaría Ejecutiva. 1963.

Naciones Unidas: "La ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo." Tomo VI, Enseñanza y capacitación, 1964.

Naciones Unidas: "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados." 1954.

Newman, William H.: *Programación, organización y control*. Bilbao, Deusto, 1962.

Noriega Morales, Manuel: "La investigación tecnológica y la aplicación de la tecnología moderna en América latina." *Ciencia Interamericana*, enero-febrero, 1970.

Observer, Revista de la OECD, n° 50, febrero, 1971.

OECD: *Education, Human resources, and development in Argentina*. París, 1967.

Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional. FIAT. Uruguay: *Síntesis económica y financiera n° 2*. Setiembre, 1960.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay.

Oldham, Freeman y Turckman. UNCTAD, 1968.

Organización de Estados Americanos: *América en cifras, 1963*. Washington, 1965.

Organización Internacional del Trabajo: *Hacia el pleno empleo*. Ginebra, 1970.

Organización Internacional del Trabajo: *La situación sindical en E. U. A.* Ginebra, 1960.

Oteiza, Enrique: *La ingeniería y el desarrollo económico en la Argentina*. Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1966.

Owens, Richard: "Empresas industriales." Buenos Aires, *Selección Contable*, 1959.

Panettieri, José: *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*. Buenos Aires, Macchi, 1969.

Parsons, Talcott: *An outline of the social systems. Theories of Society* (Vol. 1). Free Press of Glencoe, 1961.

Parsons, T., y Smelser N.: *Economy and society*. The Free Press of Glencoe, 1956.

Perel, Vicente L.: *La administración de empresa en la Argentina*. Buenos Aires, Macchi, 1969.

Pérez Lindo, Augusto Manuel: *La educación superior y los recursos humanos para el desarrollo en la Argentina*, s/d.

Perrow, Ch.: *Organizational Analysis*. Londres, Tavistock Publications, 1970.

Petit, Thomas A.: *A behavioral theory of management*. Hournal, Academy of Management, diciembre, 1967.

Phillips Michelsen, Oliverio: "Mecanismos de la aplicación de los resultados obtenidos en las instituciones de investigación científica y tecnológica." En *Castala*, op. cit.

Pigors, Paul y Charles A. Myers: *La administración de personal*. México, Compañía Editorial Continental, 1960.

- Pinto, Anibal: *La distribución del ingreso en América latina*. Buenos Aires, EUDEBA, 1967.
- Porteiro, Gladys: *Investigación sobre composición de los niveles dirigentes en las grandes empresas industriales de Montevideo*. Montevideo, Universidad de la República. Instituto de Administración, 1965.
- Prebisch, Raúl: *Nueva Política Comercial para el desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Rama, Carlos M.: *Sociología del Uruguay*. Buenos Aires, EUDEBA, 1965.
- Reissig, Luis: *Problemas educativos de América latina*. Buenos Aires, EUDEBA, 1963.
- Revista *Análisis*. Buenos Aires.
- Revista *Competencia*. Buenos Aires.
- Revista de *Ingeniería*. Centro de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires, enero-febrero-marzo, 1970.
- Ribeiro, Darcy: *La universidad necesaria*. Buenos Aires, Galerna, 1971.
- : *Las Américas y la civilización*. Buenos Aires, Centro Editor de América latina, 1969.
- Riggs, Fred: *Administration in developing countries*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1964.
- Sauret, Héctor S.: "La desnacionalización del control de la economía argentina, y la legislación antimonopólica." En *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*. Buenos Aires, junio, 1970.
- Senderovich, Isaac A.: *Análisis del balance en la empresa argentina*. Buenos Aires, Proinvert, 1967.
- Serrano, Guido y Celina M. Leis: *Problemas de las exportaciones del Uruguay a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio*. Montevideo, Universidad de la República, 1966.
- Strauss, George y Leonard R. Sayles: *Personal*. México, Herrero, 1961.
- UNESCO. *Evolución de la situación educativa de América latina*. Abril, 1966.
- : *Statistical Yearbook*, 1963.
- Universidad de Buenos Aires: *Anuario Estadístico*, 1970.
- Universidad de Buenos Aires: *Censo de alumnos*, 1968.
- Unión Industrial Uruguaya: *Boletín informativo quincenal nos. 11 y 12*, 1965.
- Unión Industrial Uruguaya: *Boletín informativo quincenal n° 27*, 1966.
- Varsavsky, Oscar: *Ciencia, política y científicismo*. Buenos Aires, Centro Editor de América latina, 1969.
- Von Bertrab, Hernan: "La tecnología y la industrialización." México, *Comercio Exterior*, enero, 1969.
- Wonsewer, Israel: "Factores determinantes de la industrialización." Incluido en *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*. Publicación n° 14. Instituto de Teoría y Política Económicas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Cuaderno n° 15, 1964.
- Wonsewer, Israel: "La investigación económica". En *Uruguay, balance y perspectivas*. Montevideo, Universidad de la República, Cuaderno n° 15, 1964.
- Yoder, Dale: *Manejo de personal y relaciones industriales*. México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- Yoder, Dale: *Personal, principles and policies*. Prentice Hall, E.U.A., 1955.
- Zalduendo, E. y otros: *Oferta de mano de obra especializada, universitaria y técnica en la República Argentina*. Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1962.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad (CPS). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano, que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

## **Derechos y permisos**

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)