

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Raúl Prebisch

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1985

SUMARIO

Nota de la Dirección	7
Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe. <i>Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.</i>	9
Exposición presentada a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe. <i>Enrique V. Iglesias</i>	59
La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo. <i>Raúl Prebisch</i>	65
Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina. <i>Torcuato Di Tella</i>	91
La transformación del modelo de industrialización en América Latina. <i>Klaus Esser</i>	103
El proceso de acumulación y la debilidad de los actores. <i>Víctor E. Tokman</i>	117
La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos. <i>François Le Guay</i>	129
La recuperación de la hegemonía norteamericana. <i>María da Conceição Tavares</i>	141
Crisis, ajuste y política económica en América Latina. <i>David Ibarra</i>	149
Comentario	157
Carlos Massad: "El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor" <i>Revista de la CEPAL</i> N° 19, abril de 1983, pp. 185 a 197. <i>Observaciones acerca del análisis formal del servicio real de la deuda</i> (Roger Lindqvist y Soren Wibe) <i>Respuesta</i> (Carlos Massad)	
Publicaciones recientes de la CEPAL	158

La transformación del modelo de industrialización en América Latina

*Klaus Esser**

Además de su calidad intrínseca, este artículo tiene el mérito adicional de presentar sin ambages la visión de un destacado estudioso alemán sobre la industrialización latinoamericana. Se divide en cuatro capítulos; los dos primeros esbozan los trazos principales de interpretación de ese proceso desde la década de los años treinta hasta el presente, mientras los dos últimos abordan el tema central de la transformación del modelo hasta ahora predominante de industrialización. Su visión es crítica no sólo en una perspectiva histórica de largo plazo, sino también con respecto a las políticas que se han puesto en práctica en los últimos años como respuesta a la crisis, caracterizadas en general por la estabilización sin creación y la esperanza de retomar el crecimiento económico mediante el impulso de la inversión extranjera directa. De manera coincidente con ideas originadas en la CEPAL propone una estrategia industrial basada en el crecimiento hacia adentro mediante la creación de industrias de bienes de capital y de consumo masivo, la continuación del proceso de sustitución selectiva de importaciones, el establecimiento de criterios claros de división del trabajo dentro de la región y la aplicación de una política selectiva y dinámica de inserción en los mercados de los países centrales.

La realización exitosa de dicha estrategia requiere cumplir con condiciones económicas, sociales y políticas. Entre ellas destaca la superación de la heterogeneidad estructural, la descentralización política, administrativa y financiera, la elevación considerable del desarrollo tecnológico, la creación de un núcleo industrial y tecnológico autónomo, el fortalecimiento del empresariado nacional y el aumento de la autonomía y la eficiencia estatales. Hacia el final subraya la importancia de los aspectos políticos; el esfuerzo sistemático que requiere la aplicación de esa estrategia, los desequilibrios que provocan y los obstáculos que se le oponen requieren que ella se apoye en la participación, la motivación y la capacidad creadora de la sociedad en su conjunto.

*Jefe de Departamento del Instituto Alemán de Desarrollo, República Federal de Alemania.

I El insuficiente impulso propio del proceso de industrialización

Tras decaer las exportaciones de materias primas al sobrevenir la actual crisis económica mundial, se planteó de nuevo en América Latina la necesidad de sustituir importaciones. Anteriormente, cuando esa sustitución era todavía un proceso espontáneo, representaba una estrategia defensiva. Pero ni siquiera en la etapa en que era una sustitución dirigida —desde fines de la segunda guerra mundial— llegó a constituir una estrategia completa y dinámica de industrialización. La industrialización en América Latina significaba la introducción del progreso técnico no en todos los sectores de la economía, sino tan sólo en las ramas modernas de la industria y en los sectores orientados a la exportación: la minería, la agricultura y el comercio.

A diferencia de los países orientales (Japón, la República de Corea), América Latina conservó sus estructuras económicas y de poder de la época preindustrial. Por consiguiente, la región tuvo que apoyarse en el sector moderno de la economía en su intento de lograr altas tasas de crecimiento. Los modelos de desarrollo —caracterizados por el dualismo o el desequilibrio— se basaban en la premisa de que, al empuje del sector moderno, se derrumbarían gradualmente las estructuras tradicionales. Sin embargo, en muchos países se habían agotado ya en el decenio de 1960 las posibilidades de sustitución de importaciones y se tomaban medidas insuficientes para morigerar los desequilibrios internos y acrecentar así la demanda interna. Pronto se descubrió que los desequilibrios sectoriales, regionales y sociales —la heterogeneidad dentro de los diversos sectores y entre ellos— oponían una barrera crítica a todo impulso proveniente del proceso de industrialización.

Desde sus orígenes estuvo determinada la conformación del proceso por las actitudes de los consumidores de las clases alta y media. La concentración de ingresos cada vez más marcada que resultaba de tales desequilibrios económicos, sociales y políticos redundó en la imitación prematura de modalidades de consumo típicas de los

países industrializados, en especial los Estados Unidos. Encauzó el desarrollo industrial hacia los bienes de consumo duraderos, incluidos los automóviles, y a los sectores en que el desarrollo dependía de las inversiones de las compañías transnacionales; durante muchos años apenas si se dio importancia a los bienes de consumo exportables, de gran uso de mano de obra, y ni siquiera a los bienes de capital. Este tipo de industrialización no absorbió proporción suficiente de una fuerza trabajadora que crecía rápidamente y se tradujo en el acelerado incremento de la participación extranjera, la que con frecuencia se veía excluida de las deliberaciones sobre la estrategia de industrialización.

Las industrias bajo dominio extranjero (por ejemplo, las industrias automotrices y de productos químicos y farmacéuticos) crecieron vigorosamente mientras no se saturaban los mercados nacionales (en su mayoría pequeños). En muchos casos, se instalaron fábricas de montaje y envasado, pero las transferencias subsiguientes de recursos (utilidades, pagos por concepto de tecnología) representaban una carga constante para el balance de pagos. En gran medida, el sector privado nacional ha seguido produciendo bienes de consumo simples, con una demanda de lento crecimiento, sobre todo a partir de mediados del decenio de 1960, a causa del estancamiento de la agricultura, la fuerte concentración del ingreso y de la falta de políticas correctivas por parte del gobierno.

El crecimiento de los sectores agrícola e industrial se debió en gran parte a unas pocas grandes compañías, mientras se descuidaba a las empresas nacionales pequeñas y medianas o incluso se obstaculizaba su desarrollo con la política económica aplicada. Sin embargo, un proceso de industrialización que se limitaba a las grandes compañías cerraba las puertas a toda alternativa que no fuera la de importar tecnología extranjera, predisposición acentuada por el hecho de que en un número creciente de sectores se imitaban las opciones tecnológicas e industriales adoptadas por los países industrializados (tecnologías en gran escala, industria de armamentos).

Asimismo, países medianos e incluso pequeños se pasaron años en tratar de avanzar lo más posible en una industrialización basada en la sustitución de importaciones. Chile, por ejemplo, pese a su reducido territorio, optó por la indus-

tria pesada con vistas a una integración futura. Hasta países como Uruguay trataron de establecer una industria automotriz, haciendo caso omiso de las ventajas de la especialización industrial. Si bien esas industrias absorbieron ingentes recursos financieros, poco aceleraron el proceso de industrialización, porque fue escasa la expansión de las industrias de productos intermedios y limitada la demanda intraindustrial; además, por las limitaciones de la capacidad tecnológica nacional, pronto quedaron obsoletas. Sólo los países más grandes fueron capaces de sustituir algunos de los productos importados más complejos, desarrollando así un aparato industrial con eslabones verticales y horizontales cada vez más nítidos.

En el Brasil, se anuló la influencia económica y política de los grupos predominantes dentro del sector preindustrial, y se ejerció presión sobre la industria para que aumentara su capacidad de competencia. Además, desde mediados del decenio de 1960, el mercado interno del Brasil mostró ser lo suficientemente grande como para sustentar un nuevo impulso a la industrialización: la inversión estatal en industrias básicas y de bienes de capital, así como la inversión extranjera en el establecimiento de complejos automotrices plenamente integrados y en industrias de bienes de consumo duraderos, que generan una demanda intraindustrial considerable. Desde mediados del decenio de 1970, el Brasil se ha convertido también en un exportador importante de manufacturas al mercado internacional. Sin embargo, su situación excepcional en América Latina se debe a su tamaño y a su potencial, así como a las inversiones masivas de grupos multinacionales; por cierto que sus desequilibrios sociales, sectoriales y regionales no son menos pronunciados que en los demás países.

Aunque las importaciones continuaban aumentando (tanto a pesar de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones como a causa de ella), y se advertía que la evolución de la relación de precios del intercambio era crítica para América Latina, casi todos los países de la región confiaron en la exportación de sus abundantes y diversificados recursos naturales como puntal de su proceso de industrialización. La exportación está en manos de compañías extranjeras y, en grado cada vez mayor, de empresas nacionales mineras y petroleras, así como de ciertos sectores agrícolas, actividad que sólo

en los países grandes ha experimentado una modernización completa. Por la importancia de la agricultura en la exportación y el poder concomitante que tienen los terratenientes, han sido débiles los esfuerzos por eliminar los obstáculos estructurales que se oponen a la industrialización agrícola y la política económica ha tenido que transigir cada vez más. En algunos países pequeños y medianos, en particular, no tardaron en aflorar los síntomas del estancamiento al otorgarse importancia excesiva a la sustitución de importaciones en desmedro de la industrialización basada en la explotación de los recursos naturales y más concretamente en la agricultura, estrategia que habría supuesto una vocación exportadora.

Parte de los ingresos de exportación beneficiaron a un estrato social cuya posición no había sido impugnada históricamente y que combinaba modalidades de consumo importadas con un limitado conocimiento técnico en materia de producción. Se invirtieron también grandes sumas en el sector público de la economía, cuya burocracia no tuvo remilgos en adoptar los valores y la estructura de la demanda de esa débil burguesía del sector privado. Ya alrededor de 1955, la dependencia de unas pocas exportaciones se expresaba en la escasez de divisas, lo que se traducía más bien en un pesimismo general en cuanto a las posibilidades de exportación que en un vuelco a favor de la exportación de manufacturas. América Latina acusó una lenta reacción frente al viraje que sufrió el intercambio mundial a favor de las manufacturas en el período de rápida expansión registrado entre 1955 y 1980.

Mientras en el Japón, en la República de Corea y en Taiwán, se adoptaban medidas masivas de redistribución, incluso reformas agrarias, para asegurar una elevada tasa de ahorro, en América Latina, con un grado de concentración de la riqueza y de los ingresos mucho mayor que casi todas las demás regiones del mundo, se regis-

traba un consumismo exagerado en estratos relativamente pequeños de la población, un despilfarro de recursos y —en período de crisis o tipos de interés más altos en el exterior— una huida masiva de capitales. Mientras en los países industrializados la infraestructura financiera se establecía en forma paralela al proceso de industrialización, y sobre la base de él, en América Latina no se produjo ninguna movilización de capital nacional basada en la expansión de la infraestructura financiera por ser excesivamente fácil el acceso a un capital extranjero barato. Los capitales del exterior incluso sustituyeron en parte el ahorro interno del país.

No conviene subestimar las causas exógenas de la escasez de recursos, e indirectamente de la formación de capitales, en la región; sin embargo, de haberse creado condiciones apropiadas y aplicado estrategias que favorecieran a las empresas, estas causas no habrían representado necesariamente un obstáculo insuperable para un proceso dinámico de industrialización. Así, pues, las "exportaciones ligeras" de productos agrícolas y petróleo de países como la Argentina y Venezuela fueron precisamente las que permitieron mantener un modelo de crecimiento extensivo durante decenios, mientras la capacidad de competencia de la economía, y de las exportaciones industriales en particular, seguía bajísima en relación con el grado de industrialización. El capital es sin duda factor importante del desarrollo, pero de ninguna manera es suficiente. Precisamente porque la exportación de materias primas y la afluencia de capital desde el exterior abonaron el terreno para tomar una sucesión de opciones "cómodas", siguió siendo relativamente ineficiente el aprovechamiento del capital. Factores institucionales y microeconómicos, y en particular la ineficiencia del gobierno y de las empresas industriales, así como la falta de cooperación entre ellos, fueron estorbos mucho mayores para el proceso de industrialización que la escasez de capital en cualquiera de sus formas.

II

El decenio de 1970: Rumbo a la crisis

Los elementos problemáticos del modelo de industrialización latinoamericano descrito se vieron agravados en el decenio de 1970 por factores que al principio podían atribuirse en gran medida a las estructuras de poder y las estrategias económicas de la región, pero que luego se vincularon a los cambios experimentados en la economía mundial:

—Las alzas del petróleo desencadenaron programas de sustitución, la mayoría de los cuales suponía proyectos en gran escala con un largo período de gestación y grandes exigencias de importaciones y financiamiento externo. Pronto se vio que presas (como la de Itaipú) estaban sobredimensionadas y eran de dudoso valor ecológico; que los programas nucleares resultaban financieramente onerosos y tecnológicamente imprevisibles; y que grandes proyectos como el del alcohol del Brasil, eran costosos y antisociales, por el desplazamiento de pequeños agricultores que suponían. En algunos casos, se lograron importantes efectos de sustitución, pero los programas respectivos siempre acentuaron los desequilibrios económicos y sociales anteriores —impidiendo la puesta en marcha de otros planes que en algunos casos habrían permitido una radical reducción del consumo de energía— y abultaron la deuda externa.

—El aumento de las importaciones y del financiamiento externo se atribuyó también a la preferencia por fomentar las industrias básicas y de bienes de capital en los países grandes y algunos de los países medianos. Los países exportadores de petróleo (México, Venezuela) se empeñaron en desarrollar sus industrias petroquímicas y siderúrgicas, pero avanzaron muy poco los proyectos respectivos porque las compañías interesadas (la mayoría de propiedad del Estado) no tenían ni los medios ni, en algunos casos, la capacidad técnica, para abordarlos. De haberse ejecutado tal cual fueron previstos originalmente, habrían exigido también grandes exportaciones, aunque en la etapa de la planificación no se había estudiado a fondo la situación del mercado mundial. Cabe reconocer que varios países lograron

ampliar en gran medida sus industrias de bienes de capital: la autosuficiencia en bienes de capital aumentó entre 1978 y 1981: llegó al 80% en el Brasil, 70% en México y la Argentina, 40% a 45% en Colombia y el Perú, y apenas a 10% en Chile. Asimismo, se efectuaron grandes inversiones en la expansión de empresas mineras, muchas nacionalizadas en los decenios de 1960 y 1970, con miras a acrecentar las exportaciones.

—Después de la toma del poder por las fuerzas armadas, por razones de seguridad y también en un afán de convertirse en grandes potencias mundiales, el Brasil y la Argentina en particular comenzaron a desarrollar grandes complejos militar-industriales (programas nucleares y de armamentos, construcción de aviones, incluidas las industrias del aluminio). Mientras el Brasil se empeñaba al máximo en entrar a la competencia internacional y aumentaba aceleradamente sus exportaciones de equipo militar, el complejo militar-industrial de la Argentina siguió siendo ineficiente. Sin embargo, logró eludir el experimento monetarista; pudo obtener importantes subsidios para la industria básica —controlada también por los militares—; aseguró que se diera preferencia al sector privado nacional frente a la inversión extranjera directa; e incluso mantuvo en funcionamiento compañías industriales obsoletas. Poco se beneficiaron las exportaciones de esta gestión y para colmo se inmovilizaron ingentes capitales y se importaron grandes cantidades de armas. El poderío militar se tradujo en el descuido general de otros objetivos, en particular el mejoramiento de la eficiencia por medio de la especialización industrial.

—En el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) a mediados del decenio de 1950 ya estaban casi agotadas las posibilidades de sustitución de importaciones por ser de larga data esta estrategia (tendencia que tuvo consecuencias políticas porque la población estaba relativamente bien organizada), y los gobiernos militares optaron por políticas económicas monetaristas. Cifrando su fe en las fuerzas del mercado, procedieron por lo general a liberalizar las importaciones y los mercados de capitales; sin embargo, no presta-

ron suficiente apoyo para los ajustes que exigía el mercado mundial a las compañías que se especializaban en los sectores agrícola e industrial, y durante la segunda etapa en particular (1978 a 1981), la presión por lograr el ajuste se volvió inoperante al aplicarse un "enfoque monetario del balance de pagos" según lo propugnaba la moderna escuela monetarista. Estas políticas económicas destruyeron el consenso social sobre aspectos básicos del desarrollo; agudizaron los desequilibrios económicos y sociales existentes; redujeron radicalmente los mercados internos; fomentaron las tendencias hacia la desindustrialización y dieron enorme impulso a los movimientos de especulación y de huida de capitales y al endeudamiento externo.

La deuda externa de América Latina tiene causas principalmente endógenas que tenían que desembocar en una crisis tras los cambios que ocurrieron en la economía mundial. En una época de reajuste internacional, los países de la región no abandonaron su fe en un ritmo elevado de crecimiento. Los efectos acumulados de una concentración excesiva en el sector moderno, de una base tecnológica inadecuada para el proceso de industrialización y de una actividad exportadora deficiente se agravaron en el decenio de 1970 a causa de otros factores; lo dicho rige tanto para el monumentalismo de los proyectos de sustitución en industrias básicas y en el sector energético —muchas veces apoyados por las institu-

ciones financieras internacionales— como para la supeditación del proceso de industrialización a conceptos de seguridad nacional e interés militar. Es válido también para las iniciativas, en particular de México, destinadas a aplicar una política en dos frentes con intención tanto de ejecutar importantes proyectos de industria pesada como de ampliar la industria de bienes de consumo duraderos con utilización intensiva de importaciones, incluidos los complejos automotores integrados. También en el Brasil, donde se logró de esta manera un alto grado de sustitución de importaciones, el procedimiento redundó en un cuantioso volumen de endeudamiento externo. Es casi imposible rastrear las consideraciones económicas que expliquen cómo, pese al programa de austeridad introducido en los países de la OCDE, pudieron eliminarse los obstáculos tradicionales que coartan la demanda de bienes de consumo, dejando así libre el paso para la importación de grandes cantidades de bienes. La concesión irresponsable de créditos por el sistema bancario internacional es sin duda una explicación tan poco satisfactoria del por qué América Latina adoptó tal línea de conducta como cualquier remisión al incremento de las exportaciones. El efecto conjunto de todos estos factores hizo que las economías de la región fueran afectadas mucho más severamente que las de los países industriales o los asiáticos y llevó a la postre al descarrilamiento de esas economías.

III

Estabilización con transformación creadora

Aun en el caso de que se alivien sus problemas de liquidez y se cancelen parcialmente sus deudas (ambas soluciones difíciles de soslayar aunque no haya indicios de que tales resultados se alcancen en el futuro previsible), la región tendría que sufrir, durante un período bastante prolongado, la limitación de sus posibilidades de financiamiento externo. No habrá recuperación antes de los primeros años del decenio de 1990. Las iniciativas tecnocráticas de estabilización se traducen por ahora en la contracción de los mercados in-

ternos, siendo que los problemas del comercio exterior exigen cada vez más perentoriamente que las políticas económicas se centren en el fomento de las exportaciones. El radio de acción con que cuentan los gobiernos para detener la espiral descendente, para evitar que aumente la obsolescencia del aparato productivo y para combatir la pobreza de las masas está resultando insuficiente mientras persista esta situación de estabilización sin creación. Como se ha venido advirtiendo en algunos países de la región durante

muchos años, cuando la acción se centra en las políticas de corto plazo inexorablemente se llega a una necesidad creciente de estabilización.

Muchos gobiernos todavía confían en que podrían reanudar y repetir el esquema tradicional de crecimiento con deuda. Basan su gestión en los consabidos preceptos de concentración excesiva en el crecimiento económico, mejoramiento del clima para la inversión extranjera directa y superación de una supuesta escasez de capitales consiguiendo mayores fondos en el exterior; sin embargo, como la estabilización no va a parejas con reformas económicas y sociales normativas, estos preceptos topan con una resistencia política cada vez mayor. La coincidencia de diversos factores (desequilibrios internos y externos, endeudamiento externo, saturación de los mercados de los países industrializados, y el proteccionismo al que recurren estos países a fin de facilitar la modernización tecnológica de sus industrias, la tercera revolución tecnológica, etc.), ha llevado a América Latina a un punto de inflexión. De ahí que el dilatado período de lento crecimiento deba aprovecharse para producir una transformación innovadora.

Habrà necesidad de una estrategia más compleja para que la región supere la recesión, recobre su impulso industrial y se ajuste a las distintas condiciones de la economía mundial. La meta no puede ser la de alcanzar a los países industrializados; más bien, la región debe evitar en lo posible los errores de éstos, que tienen repercusiones cada vez más graves, sobre todo para el medio ambiente, y vincular elementos de emulación y modernización con soluciones originales que, dondequiera que sea posible, se adelanten a los nuevos acontecimientos en determinados sectores y permitan incluso que la región supere a los países industrializados en algunas esferas. Se necesita un conjunto inteligente y flexible de elementos, como los siguientes, cuya importancia relativa podría muy bien variar con el tiempo:

—establecimiento de mercados internos que favorezcan el crecimiento hacia adentro, con la creación de industrias de bienes de capital y de consumo de producción masiva; ello exige por sobre todo una actuación expedita tendiente a minimizar los desequilibrios que impiden el crecimiento y a afianzar los cimientos tecnológicos en que se basa la industrialización;

—continuación del proceso de sustitución de importaciones, pero ahora con miras a lograr una reducción selectiva de las importaciones y de impedir el alza de los costos internos, la ineficiencia generalizada, la escasa rentabilidad y la limitación de posibilidades de inversión en el sector privado, fenómenos todos que la sustitución de importaciones causó en el pasado;

—fijación de objetivos bien definidos para la división del trabajo industrial dentro de la región, en particular en lo que toca a la investigación de alta tecnología y a las industrias automotriz y de bienes de capital;

—aplicación de una política dinámica pero selectiva de vinculación con los países industrializados, no con el propósito de lograr una exportación de manufacturas muy subvencionada, donde fuera posible, sino centrando la atención más bien en los vínculos industriales que permitirían a la región ocupar posiciones y lograr una participación estratégicamente importante en el mercado.

Una estrategia como ésta, que intenta conjugar componentes de una industrialización volcada tanto al interior como al exterior del país, presupone reformas en las siguientes cinco esferas concretas:

1. La industrialización es un problema macrosocial y exige una creciente homogeneidad de estructuras. La capacidad de maniobra de las sociedades latinoamericanas mejoraría notablemente si se eliminaran paulatinamente los métodos de producción no industrial en el sector tradicional y se redujeran los desequilibrios sociales, sectoriales, regionales y ecológicos. En particular hace mucho que debieron haberse introducido reformas agrícolas en numerosos países de la región, que son imprescindibles para lograr un crecimiento económico y social más equilibrado, alimentar a una población urbana en acelerado crecimiento, dar un mayor impulso a la industrialización y alcanzar la estabilidad política en el desarrollo. Se requiere una sabia combinación de reformas estructurales y tecnológicas, de la que han carecido en general las reformas agrícolas del pasado. Esto entrañaría:

— aplicar medidas selectivas para reformar el régimen de tenencia y propiedad y establecer modalidades racionales desde el punto de vista ecológico para la redistribución y

consolidación de las tierras agrícolas, de ser posible sin desorganizar los predios modernos que se dedican a productos de exportación;

- reformar a fondo la base agrotecnológica de los sectores agrícolas tradicionales y agrupar a los pequeños agricultores en cooperativas a fin de excluir en gran medida al intermediario del comercio en bienes de consumo de producción masiva (esencial para subir los precios y alimentar a la población urbana a un costo razonable);
- fortalecer en forma selectiva a los sectores de insumo y producto de la agricultura (metalurgia, productos químicos; biogas y otras fuentes descentralizadas de energía; bancos agrícolas); en algunos casos, en particular para insecticidas y fertilizantes químicos, sería ventajoso concluir acuerdos con países vecinos de industria más avanzada.

Importa velar porque se eviten en esta región los efectos financieros y ecológicos negativos que tuvieron las políticas agrícolas aplicadas en los países industrializados. De ahí que sean esenciales la evaluación de la experiencia de los países industrializados y el conocimiento de los nuevos métodos bioecológicos aplicados en la agricultura. Se trata, en esencia, de desarrollar un sector agrícola en que se mantenga en un mínimo el consumo de onerosos productos como los energéticos, los plaguicidas y los fertilizantes químicos, con lo cual se reducen los subsidios estatales al nivel más bajo posible. No se trata de dar prioridad al desarrollo del sector agrícola, sino de acelerar el ritmo de industrialización, lo cual, sobre todo en los países pequeños y medianos, no será posible si no se introducen en el sector agropecuario la tecnología y los métodos de producción modernos.

2. Aunque la industrialización exige la concentración demográfica y el surgimiento de centros de aglomeración económica, al desbordarse casi sin control, como ocurrió en la región por carencia de medidas correctivas por parte del gobierno, los procesos de urbanización y concentración económica pronto generaron tendencias de marginalización y tuvieron deletéreo efecto sobre la economía en su conjunto. La descentralización política, administrativa y financiera contrarrestaría el proceso de aglomeración urbana, el descuido de las zonas del interior y del fenóme-

no de pobreza absoluta, y cambiaría las características del proceso de industrialización. Al estimular a las regiones y comunidades para que actúen por propia iniciativa y al fomentar las organizaciones de acción comunitaria se estaría prestando un eficaz apoyo para fortalecer y expandir las industrias de bienes de consumo no duraderos y las de bienes de capital, ampliando así las bases de la industrialización y volviéndola más independiente.

No se trata de explotar un potencial regional o local hasta ahora desaprovechado mediante el desarrollo descentralizado para iniciar un proceso de regionalización centrada en sí misma sino más bien de contrapesar la concentración de población y la aglomeración (como se ha hecho recientemente en España), de ser posible sin estorbar el desarrollo de los núcleos industriales nacionales o disminuir su capacidad de competencia en el plano internacional. Hay que aprovechar las múltiples tentativas e iniciativas de desarrollo de circuitos regionales. Aunque cabría justificar planes especiales, como el del Nordeste del Brasil, para comenzar debería prestarse importancia más bien a la eliminación de los desequilibrios económicos y sociales intrarregionales que a la asistencia financiera para compensar las discrepancias entre las regiones ricas y las regiones pobres, como es habitual en los países industrializados. En este contexto merece prioridad el fortalecimiento de la autoridad financiera en los planos regional y local y la fundación de centros agrouurbanos en el interior.

Para que fructifique este esfuerzo de descentralización, será preciso que las municipalidades estén imbuidas del principio de la autoayuda. La experiencia de América Latina muestra que aun los países que algo han avanzado en la industrialización no pueden darse el lujo de imitar a los países industrializados en la organización de un sistema nacional de seguridad social y en todo caso deben evitar la escalada de costos registrada en los Estados providentes de la OCDE. Además, debe aligerarse la carga del gobierno central dondequiera que ello sea posible para que pueda concentrarse en las tareas más importantes de orientar y controlar el proceso de industrialización. El Estado debe estimular, orientar y vigilar, pero sólo debe prestar un apoyo que complemente la autosuficiente iniciativa local. Por consiguiente, los países en desarrollo se diferenciarían

de los países industrializados en la separación que deben hacer entre la responsabilidad individual y la seguridad social, sobre todo por la extrema importancia de amoldar en comunidades pequeñas, sin complicaciones y muy unidas, a una población que se ha individualizado a consecuencia de los procesos migratorios y se mantiene unida, por así decirlo, gracias a lazos familiares inestables, en que la desconfianza es el sentimiento social predominante. El interés público sólo podrá convertirse en un valor de aceptación general cuando la sociedad se organice desde sus bases: grupos pequeños, especialmente grupos de autoayuda para combatir la pobreza, y estructuras de la comunidad en el plano local.

3. La industrialización dinámica es inconcebible sin el dominio de la técnica. El desarrollo tecnológico de la industria, por su parte, presupone una mentalidad apropiada: no hay revolución industrial sin una revolución del sistema de valores. Sin embargo, en América Latina la industrialización comenzó en una sociedad en la que, pese a numerosos reajustes, siguen predominando los valores tradicionales. Los países de la región optaron por la inversión de capitales, pero no descartaron el espíritu rentista de los inversionistas. Al mismo tiempo, descuidaron el factor más importante del desarrollo, a saber, la formación de recursos humanos satisfactorios.

Quizá la causa más importante de la dependencia resultante de la incorporación de tecnología haya sido la escasez de personal técnico. El sistema de enseñanza y capacitación refleja los desequilibrios imperantes en el campo económico: los estratos más bajos de la sociedad tienen el dudoso privilegio de ser sometidos a un prolongado período de enseñanza durante el cual aprenden poco o nada acerca de la autoayuda y la tecnología. Salvo en el Brasil, no ha aumentado el volumen de la fuerza trabajadora calificada y los escasos medios de formación suelen concentrarse en instituciones especiales (SENA, etc.). Las universidades producen gran número de intelectuales que poco entienden de la industrialización y que, frente a las desigualdades sociales y los obstáculos que dificultan sus propias carreras, se fijan como norte el cambio político. El sector privado nacional y extranjero prefiere contratar sus empleados altamente calificados entre los egresados de universidades privadas nacionales o extranjeras.

Hay que dar prioridad a una campaña intensiva de enseñanza para impartir una capacitación básica y crear un personal versátil, promoviendo un dominio generalizado de la técnica, incluidas las nuevas tecnologías. Sólo así será posible aumentar la capacidad de autoayuda entre amplios grupos de la población, asegurar la comprensión y la combinación de diversos niveles tecnológicos, desarrollar determinadas tecnologías de punta, establecer un sistema dinámico de innovación con un alto grado de flexibilidad tecnológica y, por último, crear una cultura tecnológica nacional.

Por ahora son más importantes que la investigación básica la adaptación expedita y la imitación de las tecnologías. La independencia tecnológica no podrá alcanzarse en un futuro previsible, pero mientras tanto podrá reforzarse constantemente la autonomía tecnológica, que habrá de encaminarse a lograr un acelerado mejoramiento de la productividad, en particular gracias a las nuevas tecnologías de punta. Puede acortarse el camino hacia la comercialización de tecnologías adaptadas o imitadas en especial si la industria y los institutos de investigación trabajan en estrecha cooperación. Sin embargo, no será posible la cooperación intensiva y constante entre las universidades y la industria sin profundas reformas en un sector universitario que ha caído en la disfuncionalidad desde hace mucho tiempo. Una medida de la calidad de las nuevas democracias de la región la dará el que puedan o no aplicar estas reformas, que no plantean un problema primordialmente financiero.

4. La experiencia internacional tiende a enseñar que sólo se logrará una industrialización dinámica si puede crearse y fortalecerse constantemente un núcleo industrial y tecnológico autónomo. La industrialización entraña la creación de un núcleo industrial nacional, en particular en la industria de bienes de capital, que posea la competencia tecnológica para modernizar todo el sector productivo basándose en gran medida en sus propios recursos. Este núcleo será fruto de la dedicación sostenida y coordinada del gobierno, de la industria y de las instituciones de investigación. Un país que depende exclusivamente de las fuerzas libres del mercado de hecho consolida su propio estado de atraso y se verá perjudicado en gran medida por las nuevas tecnologías. Incluso una industrialización basada en la susti-

tución de importaciones que no procure establecer un núcleo tecnológico industrial competente y fomentar el progreso técnico en todos los sectores, en el mejor de los casos no podrá aspirar más que a obtener ingresos de divisas tan grandes de sus exportaciones de materias primas que pueda mantenerse al tanto de los últimos adelantos tecnológicos de los países industriales importando constantemente bienes de capital.

Es curioso que siga siendo tan escasa la competencia tecnológica en las empresas estatales y nacionales de los países latinoamericanos. Durante decenios poco se hizo por apuntalar la industrialización creando un acervo tecnológico propio. La capacidad tecnológica y la capacidad empresarial de adaptación e imitación siguieron siendo limitadas, y los eslabonamientos económicos se multiplicaron con lentitud. La industrialización no logró generar un impulso propio suficiente porque la sustitución de importaciones se basaba en tecnologías extranjeras y, en muchos sectores dinámicos de la industria, en la inversión extranjera directa. Sólo en el decenio de 1970 mejoraron en los países más grandes las condiciones institucionales para importar y desarrollar tecnología. Pero aún hoy día, sólo el Brasil tiene la capacidad para incorporar la tecnología rápidamente, y en sólo unos pocos sectores se da el desarrollo tecnológico autónomo.

Los únicos países en desarrollo que pueden experimentar una industrialización dinámica son aquellos que logren incorporar tecnologías tradicionales y nuevas estrictamente de acuerdo con sus necesidades y a bajo costo. Se requiere una estrategia a futuro para incorporar varias generaciones de tecnologías simultáneamente, saltar etapas en el desarrollo, establecer relaciones positivas con las compañías extranjeras, superar la fase del comercio exterior complementario por lo menos en algunas esferas e ingresar en la carrera tecnológica internacional. Sin embargo, para todos los países en desarrollo es esencial un nivel mínimo de competencia tecnológica a fin de aprovechar las posibilidades que abren tecnologías tanto antiguas como nuevas y extender paulatinamente el control nacional sobre el proceso de desarrollo.

5. ¿Cuántas empresas tecnológicamente competentes, cuántas empresas nacionales competitivas en el ámbito internacional están operando en las economías de países grandes como México o la Argentina? Esta pregunta es aún más pertinente cuando se considera en una comparación con los países del Asia oriental y del Asia sudoriental, en que el proceso de industrialización se inició en muchos casos en fecha mucho más reciente. Permanece subdesarrollada la fuerza impulsora de la industrialización de las economías de mercado: las empresas privadas, que toman la mayoría de las decisiones relativas a producción e inversión. Incluso en el Brasil la burguesía industrial ocupa el tercer lugar tras el gobierno y el capital extranjero en muchos sectores claves. Por ello, no raras veces se presta escasa atención a las funciones que debe desempeñar el sector privado en la industrialización, en el desarrollo de la tecnología y en la exportación de manufacturas, lo que vale sobre todo con respecto a lo siguiente:

- el establecimiento de un pequeño grupo de empresas nacionales eficientes y grandes con producción diversificada, capacidad de innovación y sistemas de gestión financiera que se integren activamente en el mercado mundial y puedan llegar a asemejarse a grupos multinacionales;
- la creación de empresas pequeñas y medianas con tecnología actualizada, como las que desempeñan un importante papel en los países de la OCDE en calidad de subcontratistas —haciendo más competitivas a las compañías más grandes— y también en el proceso de innovación;
- la reestructuración de empresas pequeñas y medianas, de gran absorción de mano de obra, en sectores tradicionales de la industria que presentan un potencial empresarial y de empleo en gran parte no explotado hasta ahora y que han demorado en cumplir sus funciones de producción, distribución y prestación de servicios.

IV

Objetivos e instrumentos de una estrategia de industrialización compleja

La puesta en práctica de tal estrategia está sujeta a la capacidad que muestran las nuevas democracias para fortalecer la autonomía del Estado mejorando a un tiempo el cumplimiento de sus funciones de concertación, vigilancia y control. Como la voluntad política no parece haberse aglutinado y la capacidad administrativa es insuficiente, hasta ahora los gobiernos no han logrado en muchos casos ni siquiera señalar un rumbo claro para el sector público. Países como la Argentina están en gran medida subadministrados, ya que acusan un cúmulo de déficit institucionales que, por efecto de los intereses creados y partidistas en juego, sólo podrían remediarse con el correr de los años. Por ejemplo, las decisiones sobre la política industrial o la política regional suelen adoptarse sin considerar los criterios de rentabilidad económica. No bastan las actividades de inspección y evaluación para señalar opciones más eficientes y menos costosas. De particular importancia es la carencia de un sistema moderno de premios y castigos, tanto en el sector público como en las relaciones entre el gobierno y la empresa, siendo necesario ese sistema para toda transición a la etapa de la industrialización intensiva.

Por importante que sea la estabilidad de las condiciones macroeconómicas, el control macroeconómico por sí solo no es suficiente —como se aprecia también en los países industriales— para hacer frente a la revolución tecnológica con sus profundas repercusiones sociales. Es más, la dirección macroeconómica debe complementarse con políticas para la empresa que destaquen zonas prioritarias en diversas esferas. La fijación de claros centros prioritarios y la creación de suficiente autoridad negociadora como para consolidarlos son mucho más importantes que, por ejemplo, los planes globales macroeconómicos y sectoriales que todavía gozan de tanta popularidad. Las diversas esferas de política (industrial, regional, etc.) deben propender a la consolidación de esos centros, conciliando los elementos aparentemente contradictorios que contienen, corrigiendo los desequilibrios que surgen cons-

tantemente en la ruta del crecimiento económico y allanando el camino para la industrialización.

La política industrial debe dirigirse hacia el fortalecimiento del núcleo industrial nacional y al mejoramiento de la capacidad de competencia internacional. Debe centrarse en unos pocos campos que ofrezcan favorables perspectivas de desarrollo y ser diseñada selectivamente para apoyar a un grupo pequeño de empresarios modernos. En materia de nuevas tecnologías de punta, deberá prestarse mayor atención a la producción estandarizada y de gran volumen en un pequeño grupo de empresas extranjeras con una firme vocación exportadora y también a la acelerada difusión de las innovaciones en la industria de las computadoras (que posee la tecnología de punta más importante por ahora) y de la industria de la informática y la comunicación, a casi todas las esferas de la economía, por conducto de las empresas nacionales de tamaño mediano. Podría fomentarse el desarrollo de esas empresas nacionales de tamaño mediano con programas de protección y promoción a plazo fijo. Podría evitarse el establecimiento de una red demasiado compleja de políticas e instrumentos que sobrecargase a la administración pública y al sector empresarial, creando un banco de desarrollo eficiente que fomentaría la renovación industrial y tecnológica con contratos de eslabonamiento entre compañías, participaciones y consultorías.

Máxima prioridad merece la industria de bienes de capital. Su expansión no debe centrarse en proyectos en gran escala que exijan considerables capitales e importaciones sino en lo posible en el aprovechamiento inteligente de las tecnologías modernas, tarea que se facilitará cuando los gobiernos y las empresas concierten, por ejemplo, un sistema de calificación tecnológica. Mientras los experimentos neoliberales con frecuencia se tradujeron en una reactivación de las importaciones, en el futuro tanto las compras del fisco como la demanda del sector privado habrán de preferir las fuentes nacionales de bienes de capital. El Estado debe obstaculizar aquella inversión que se encauce hacia proyectos en

que la rentabilidad económica tenga sólo importancia secundaria. Pese a sus efectos positivos sobre la economía en general, habrán de eliminarse los incentivos tributarios sobre la inversión en construcción en aras de fomentar la buena disposición a comprometer capitales de riesgo. Además, debe promoverse directamente el cambio estructural, por ejemplo mediante créditos en mejores condiciones para las compañías que se hayan distinguido por sus esfuerzos innovadores o la expansión de sus exportaciones.

En todo caso sería muy difícil financiar una mayor concentración en el sector de industrias básicas; por lo demás ello redundaría en capacidad ociosa en la región y representaría una especialización errada para muchos países pequeños y medianos, aun en el contexto de la regionalización. El proceso de consolidación debe evolucionar en forma paralela con la eliminación gradual de subsidios, en especial en las industrias que están estancadas o decadentes en los países industriales. La industria de bienes de consumo debe dedicarse en el futuro a los bienes de consumo de producción masiva y no a los bienes duraderos complejos. En este caso, no se trata de aumentar el surtido de productos, sino de elevar la demanda uniformando los productos, limitando la producción sólo a unos pocos modelos y tipos, y adoptando otras medidas para rebajar los costos, muchas de las cuales significarían también un ahorro de energía y redundarían en beneficio del entorno (por ejemplo, descartar la producción de artículos desechables). En las industrias débiles, cabría emprender programas de reestructuración, como los aplicados en Europa meridional. Las restricciones impuestas al sector de industrias básicas y de bienes de consumo duraderos deben ir a parejas con una limitación de varios años sobre la dilatación de la infraestructura material; pese a sus graves problemas de endeudamiento, algunos países casi no han tomado medidas de este tipo.

En materia de política tecnológica lo primero será optimar las tecnologías importadas desde los países industriales; se trataría, por ejemplo, de dar mayor preferencia a la adquisición de tecnología por la cesión de licencias y otras formas de cooperación que no entrañen participación de capitales, para luego adaptarla a las necesidades nacionales específicas. Las tecnologías seleccionadas han de prestarse a una amplia difusión en

el sector agrícola, las agroindustrias y las industrias que producen bienes de consumo masivo y bienes de capital. El radio de maniobra que se abre a los gobiernos y las empresas podría ampliarse al máximo realizando una serie de inversiones relativamente pequeñas pero de gran contenido tecnológico. Las modernas tecnologías de producción e informática, precisamente por su flexibilidad, permiten la fabricación en series pequeñas sobre una base rentable. Si predominaran proyectos bien definidos, más pequeños, a cargo principalmente de empresas nacionales y financiados con recursos internos, disminuiría la demanda de bienes de capital importados y aumentarían las exportaciones de bienes industriales. Además, se aliviarían así los problemas ocupacionales y ecológicos.

Importa subrayar que no bastaría con establecer un pequeño sector de exportación tecnológicamente moderno. Habría que producir un mejoramiento general de la eficiencia de la economía, de su acervo tecnológico, y de la calidad de la mano de obra y de los servicios, con el propósito de que más y más sectores aumenten su capacidad para competir. La especialización, la selectividad y la flexibilidad son posibles, especialmente si descansan en un aparato industrial en general moderno. Una dinámica vocación exportadora exige que haya eficiencia en un mercado nacional en constante expansión. El gobierno puede apoyar la creación de una amplia base tecnológica al brindar condiciones favorables para la inversión, introducir reformas en el sistema de enseñanza y capacitación, utilizar eficazmente los medios de información, introducir nuevas tecnologías en la administración pública y adoptar medidas apropiadas en la política de provisiónamiento fiscal, el financiamiento de las inversiones y las relaciones económicas externas.

Decisiva importancia tiene la puesta en práctica de estrategias para crear un núcleo de empresas de tamaño mediano equipadas con tecnologías modernas y dispuestas a competir en mercados abiertos. En muchos países no faltan las empresas que, con un buen sistema de premios y castigos, pudieran transformarse en agentes de cambio. Incluso un pequeño grupo de empresas nuevas puede ejercer presión para que se adapten las empresas más grandes, muchas de las cuales flaquean desde el punto de vista de la investigación pura y aplicada y de la exportación;

tal grupo podría también coadyuvar a la modernización de las pequeñas y medianas empresas proveedoras, y hasta introducir una nueva concepción de las relaciones laborales. Sólo con un nuevo núcleo empresarial de ese tipo podría allanarse el camino hacia la industrialización intensiva. Sería el único agente capaz de apoyar ese tipo de industrialización que las nuevas tecnologías vuelven rentable por sus insumos de energía, materiales e inversiones de capital. Tan pronto como se vea que este núcleo tiene un sólido porvenir, se fomentará la movilización del capital nacional y se alentará el retorno del capital proveniente de otras partes.

El problema del empleo sólo podrá mitigarse haciendo coincidir varios factores: un ritmo elevado de crecimiento económico acompañado de una dinámica expansión hacia el interior; una distribución más equilibrada, que se ha de lograr fundamentalmente por medio de reformas estructurales en el sector agrícola y la creación de organizaciones intermediarias; la yuxtaposición de diversos niveles tecnológicos, en particular una combinación de tecnologías de alto y bajo nivel en el sector industrial, como ha ocurrido en China; y, por último, una redistribución del volumen de mano de obra y la expansión del proceso de enseñanza y capacitación. Además, son indispensables los programas especiales a corto plazo para reducir la cesantía (pequeñas presas, construcción de caminos rurales, vivienda, servicios sociales, programas de reforestación). Las medidas de producción e infraestructura de este tipo, que a veces obviarían la necesidad de proyectos importantes con su ingente demanda de financiamiento externo, permitirían absorber más del 20% de la fuerza laboral en muchos países, aliviando así en grado considerable el problema del empleo. Los programas habrán de transformarse en programas locales lo antes posible. Finalmente, es esencial reducir radicalmente el crecimiento de la población. La mayoría de los expertos latinoamericanos convienen en que el problema de la pobreza absoluta o pauperización puede resolverse en sus aspectos financieros y de organización, incluso durante un período de recesión como éste, siempre que los países interesados pongan suficiente empeño en hacerlo; el problema, se sostiene, sigue sin solución por falta de atención política.

Aparte los costos sociales que supone, son

sumamente elevados los que implica la industrialización, incluso en sus primeras etapas, en materia de degradación ambiental. Sin embargo, ni el público ni los gobiernos tienen todavía plena conciencia de la necesidad de proteger el entorno. A pesar de las condiciones catastróficas que se dan en algunas zonas de aglomeración, es muy poco lo que se destina a protección ambiental. El tráfico vial es el gran causante de la contaminación atmosférica. Las redes ferroviarias podrían extenderse con escasa asistencia externa, estableciendo conexiones de carretera y ferrocarril, por ejemplo, o combinando la red con carriles para ciclistas, de los cuales hay muy pocos en la actualidad. Además de considerar esos sistemas de transporte más baratos, de menor consumo energético y no tan perjudiciales para el medio ambiente, habría que prestar atención también a la regionalización de la industria automotriz, lo que permitiría su total modernización, así como a la introducción de límites de velocidad, como los que aplican casi todos los países industrializados. A este respecto, el objetivo en el sector industrial sería no sólo el de ampliar los sistemas de inspección y vigilancia (protección retroactiva del medio ambiente) sino también de estudiar las industrias antes de que se establezcan, con miras a asegurar su compatibilidad ambiental. Por lo menos podrían emularse a corto plazo aquellas políticas de conservación del medio ambiente y de la naturaleza aplicadas por los países industrializados que no sean excesivamente caras. Para evitar desastres ecológicos, incluso habría que abandonar varios proyectos.

El escaso avance de la integración en los últimos decenios puede atribuirse primordialmente al hecho de que, si bien es cierto que los países más débiles han tratado de formar asociaciones regionales, no lo es menos que los más grandes casi no le han dado importancia alguna a los mercados regionales, al considerar que la industrialización nacional es su primera prioridad. No fue sino a mediados del decenio de 1970 que se dieron cuenta que también necesitaban de una división interregional del trabajo industrial a fin de lograr economías de escala, y que les era indispensable la cooperación regional por el ritmo que llevaba el proceso de innovación tecnológica. Como se aprecia en el ejemplo de la Comunidad Europea, la fragmentación de una zona industrial no puede subsanarse simplemente con el

establecimiento de una unión aduanera. Se necesita una estrategia conjunta en materia de ciencia, tecnología e industria. Hasta la fecha, ha habido pocos programas de investigación y desarrollo en América Latina, omisión particularmente grave en las nuevas tecnologías de punta.

Más ajustada a la realidad que un modelo de integración excesivamente ambicioso en cuanto a las posibilidades políticas y de planificación, es una forma de regionalización que tiene en cuenta las discrepancias crecientes en los niveles de industrialización. El factor determinante en este caso es el interés que tienen los países más grandes en disponer de mercados regionales estables para sus manufacturas, siempre que, por supuesto, su capacidad de oferta sea lo suficientemente avanzada como para vender su producción a los precios del mercado mundial. La cooperación estrecha entre los centros de aglomeración industrial de la región tendrá efectos de penetración y propagación que beneficiarán a los demás países, los que son incapaces de establecer una estructura industrial tan diferenciada y tienen que buscarse un nicho de exportación gracias a la especialización industrial. El proceso de negociación entre los países adelantados y los países menos adelantados determinará si se puede prescindir de las formas tradicionales de la división del trabajo o si se las puede reemplazar gradualmente.

América Latina tiene que superar su pesimismo en materia de exportaciones en circunstancias en que se está desmoronando el orden del comercio multilateral establecido en el GATT, se acentúa el proteccionismo de los países industriales y se vuelven aún más difíciles las condiciones del intercambio de la región por efecto de las nuevas tecnologías de la informática y de la organización. En particular en el caso de los bienes industriales que exigen un uso intensivo de mano de obra, se van cerrando las posibilidades de exportación de los países en desarrollo a raíz de la innovación tecnológica. En este fenómeno se asienta la exigencia de quemar etapas en el desarrollo tecnológico. Será indispensable mantener relaciones activas con los países industriales, las que dependerán tanto del nivel de industrialización alcanzado como de la capacidad para seguir promoviendo ese proceso. La región debería entrar en una carrera de emulación apoyada por políticas activas, pero selectivas, en las esferas del

comercio, la inversión extranjera, la cooperación tecnológica y científica y el financiamiento del desarrollo. En muchos casos, el comercio compensado será inevitable durante el período inicial; sin embargo, el factor decisivo es llegar, paso a paso, a un nivel elevado de eficiencia, de creación, y de competencia sobre la base de un proceso de modernización tecnológica de gran parte del aparato de producción.

Una estrategia tan compleja sólo podrá ser llevada a la práctica eficazmente cuando se relajen las fuerzas que conforman la política nacional y que se afianzaron en el decenio de 1970, y sea posible mancomunar a las fuerzas sociales y políticas en beneficio de un proyecto social. La voluntad de cooperar es mucho más pronunciada hoy en muchos países y, de lograrse una adecuada coordinación gubernamental, podría en efecto dar margen para pactos sociales de amplia base; hecho tanto más probable cuanto que esos estratos que tendían a rechazar el concepto de industrialización han perdido el poder político al aliarse con militares retrógrados y lanzarse en experimentos monetaristas y también por efecto del creciente empeoramiento de la relación de precios del intercambio y de los adelantos tecnológicos de los países industriales (jarabe de maíz de alto contenido de fructosa, proteínas unicelulares, etc.).

Se requiere también un amplio consenso, porque es dudoso el papel rector que pueda tener un modelo de crecimiento basado en la tecnología. La dependencia tecnológica es casi inevitable durante un proceso de aprendizaje algo prolongado. Las nuevas tecnologías tienen propiedades que entrañan economías de insumos, bajos costos de mantenimiento y versatilidad; cabe recordar en particular que no serán muy útiles para resolver el problema del empleo. Las consecuencias sociales de las innovaciones, como ocurre en los países industriales también, no son sólo de carácter positivo, y se requieren medidas de apoyo para contrarrestar los nuevos desequilibrios. Para solucionar esos problemas, las complejas estrategias de industrialización presuponen la participación; éste es el elemento esencial que asegura que habrá motivación, capacidad creadora y esfuerzo humano suficientes para garantizar que las estrategias se lleven a feliz término.

(Traducción del inglés)