

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, ABRIL DE 1986

SUMARIO

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sr. Norberto González, al inaugurar la Reunión sobre el Crecimiento, el Ajuste y la Deuda en América Latina.	7
Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo. <i>Subsede de la CEPAL en México</i>	11
Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento. <i>División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial</i>	49
Inflación y políticas de estabilización. <i>Daniel Heymann</i>	67
Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983. <i>Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Bernardo Kosacoff</i>	99
Seguridad social y desarrollo en América Latina. <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	131
Cambios de relevancia social en el trasplante de teorías: los ejemplos de la teoría económica y la agronómica. <i>Ivo Dubiel</i>	147
La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural. <i>Nicolo Gligo</i>	165
Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema. <i>Roberto P. Guimarães</i>	181
Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. <i>Raúl Prebisch</i>	195
Publicaciones recientes de la CEPAL	207

Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento

*División Conjunta
CEPAL/UNIDO
de Desarrollo Industrial*

En este artículo se examinan algunos aspectos que debían considerarse al preparar una nueva estrategia de industrialización que permita hacer frente a los desequilibrios externos y encarar la situación internacional previsible para los próximos años. En la primera sección se plantea el concepto de articulación, que se considera el atributo más significativo de diferenciación entre las estructuras productivas y sociales de los países avanzados y las de los países de la región latinoamericana. Se caracteriza en los primeros por un crecimiento orgánico e interdependiente de las distintas partes del complejo industrial y en los segundos por el trasplante de fragmentos de dicha estructura, confiándose al exterior aspectos complementarios que resultan críticos para el funcionamiento del conjunto.

En la segunda parte se define la noción de "núcleo de dinamización tecnológica" que abarca la valoración positiva, de quienes ejercen el liderazgo, del significado nacional de satisfacer las carencias internas y de favorecer una inserción sólida en una economía mundial; un modo de funcionamiento caracterizado por la comunicación fluida y la articulación entre los distintos agentes y sectores; y una actitud social generalizada de valoración de la actividad creadora y de la función empresarial.

En la tercera sección se traen a colación ejemplos de países de otras regiones para demostrar que no hay tal contraposición entre la sustitución de importaciones y la exportación. Todos los países que han tenido éxito en su industrialización han hecho uso en forma complementaria de ambas, pero lo que ha sido privativo de América Latina en el proceso de sustitución de importaciones ha sido la falta de creación.

Se exploran a continuación otros aspectos que ayudarían a formar una estrategia, como el dilema entre Estado y mercado, y el supuesto liderazgo del sector de servicios y de las comunicaciones, para terminar con reflexiones generales sobre la necesidad de renovar la estrategia de industrialización para superar la crisis de endeudamiento.

Introducción

En los próximos años los países de América Latina deberán hacer frente, entre otros, a los desafíos planteados por la imperiosa necesidad de ir resolviendo los desequilibrios de la estructura productiva interna, así como las carencias sociales acumuladas y postergadas en el período de rápido crecimiento anterior y que afloran ahora a la superficie; por el cambio de signo del financiamiento externo, que en el pasado constituyó una fuente de estímulo y apoyo al crecimiento, y que se ha transformado, al menos a corto y mediano plazo, en factor de inhibición y obstáculo para el crecimiento económico interno; y por la reestructuración industrial y tecnológica en curso en los países avanzados que podría reducir radicalmente en algunos sectores las posibilidades de competencia internacional de la producción de los distintos países de América Latina. En estos tres ámbitos el tema de la industrialización tiene incidencia directa.

La modalidad particular de desarrollo e industrialización de América Latina es en buena medida un legado de la gran crisis de los años treinta. Parece infundado suponer que esta modalidad pudiese persistir durante la crisis actual sin experimentar modificaciones estructurales. Más bien, hay que buscar cuanto antes una nueva estrategia de industrialización que permita hacer frente a los desequilibrios internos y poder mirar con lucidez la situación internacional previsible para los próximos años. A continuación se formulan algunas consideraciones sobre el tema de la articulación entre sectores, agentes y mercados, que se considera central para la reflexión sobre los ajustes estratégicos del desarrollo latinoamericano.

I Modalidades de industrialización y concepto de articulación

El concepto de articulación (y el opuesto, de desarticulación) sirve para caracterizar tanto la estructura de los sistemas productivos nacionales como las derivaciones que ésta tiene en los ámbitos social, espacial e, incluso, cultural. Este concepto quizá constituye el atributo más significati-

vo de diferenciación entre las estructuras productivas y sociales de los países avanzados y las de los países de la región.

Desde el punto de vista de su gestación, las estructuras articuladas se caracterizan por las importantes transformaciones que experimentan inicialmente los procesos de producción agropecuaria, basadas, en la primera etapa, en innovaciones biológicas y organizativas que permiten generar excedentes con cargo a los cuales se inicia el proceso de industrialización. Este proceso de industrialización se caracteriza por su funcionalidad respecto tanto de las demandas que plantea la expansión agrícola subsiguiente —en una fase en que los insumos y los equipos de origen industrial pasan a ocupar un papel de creciente importancia en los incrementos de productividad— como de las de bienes de consumo simples que pueden ser producidos en gran escala, a consecuencia de una participación suficientemente amplia de parte de la población en los incrementos del ingreso que esta dinámica genera. La vía tecnológica escogida —que fue distinta y específica en cada uno de los casos de desarrollo articulado y coherente con las escaseces relativas de recursos nacionales— permitió el fortalecimiento recíproco de la demanda agrícola e industrial. Partió, en la fase preindustrial, por innovaciones simples de bajo costo relativo, susceptibles de ser incorporadas por la gran mayoría de los productores, que se fueron haciendo más complejas a medida que el desarrollo industrial lo permitía, tanto por la oferta de insumos y equipos, como por el crecimiento y la ampliación de una demanda diversificada de bienes de consumo.

Esta dinámica de creación de demandas recíprocas no se redujo al ámbito de las relaciones entre la agricultura y la industria, sino que se hizo extensiva a las relaciones entre diversas ramas industriales (bienes de consumo-bienes de capital), diversos tipos y tamaños de unidades productivas (gran empresa-empresa pequeña y mediana) y diversas regiones, generándose un proceso de homogeneización relativa de los niveles de productividad en todos los ámbitos indicados, sin perjuicio de las diferencias que necesariamente crea el liderazgo tecnológico ejercido por algunas empresas o ramas.

En la gran mayoría de los casos, el desarrollo de estos procesos de articulación exigió una

mayor flexibilidad de las estructuras sociales y cambios profundos en la relación Estado-sociedad civil como los generados por la revolución puritana en Inglaterra, la revolución francesa, el despotismo ilustrado en los Países Bajos, la Guerra Civil norteamericana y la restauración imperial Meiji.

En contraposición con estos procesos de articulación paulatina característicos de los países avanzados, en los países de la región se asiste a una dinámica que lleva la impronta de la matriz estructural básica gestada en el período colonial; ésta incide, sobre todo, en la fase crítica de conformación de las relaciones entre agricultura e industria y de formación y desarrollo de los mercados internos. Los enclaves mineros y las estructuras (hacienda y plantación) superpuestas en muchos casos a comunidades campesinas de distinto origen, dieron lugar a patrones de demanda, tanto de bienes de consumo como de equipos, incapaces de estimular la producción en gran escala de bienes simples y estandarizables; impidieron, con ellos, la creación de un círculo "virtuoso" entre la demanda agrorural y la urbana-industrial comparable con la descrita para los países avanzados. La vía tecnológica adoptada en los procesos de modernización acentuó la bimodalidad originaria de las estructuras productivas e influyó en la asimilación pasiva de opciones gestadas en otros contextos y divorciadas de la que habría aconsejado la escasez relativa de recursos nacionales. Por esta vía, se desviaron hacia el exterior los efectos multiplicadores de la demanda o se crearon las condiciones para una industrialización destinada a satisfacer las necesidades creadas por la adopción prematura de patrones de consumo propios de países avanzados pero sin que existiera, como en ellos, la posibilidad de que se generalizaran para la gran mayoría de la población.

El crecimiento orgánico e interdependiente de las distintas partes del complejo industrial, que, impulsado por el mercado en unos (los casos de "modernización desde abajo") o conducido por el Estado en otros (las situaciones de "modernización desde arriba"), tuvo lugar en los países avanzados, fue reemplazado en los de la región por el transplante de fragmentos de dicha estructura, confiándose al exterior aspectos complementarios que resultan críticos para el funcionamiento del conjunto.

II

La noción de núcleo endógeno de dinamización tecnológica

Como ya se ha dicho, el crecimiento no es condición suficiente para fomentar la capacidad creadora y abundan los casos concretos que así lo demuestran en América Latina. Uno de los rasgos predominantes de la industrialización de América Latina ha sido, en países de características diferentes, el crecimiento rápido que ha experimentado a partir de la segunda guerra mundial y a la vez, como un rasgo complementario de dicho crecimiento, cabe mencionar precisamente la falta de capacidad creadora, lo que no ha impedido que hayan existido ciertas esferas de excelencia relativa en la mayoría de los países (Katz, 1980).

Cabe preguntarse entonces, con toda razón, cuáles son las demás condiciones necesarias para lograr el desarrollo del genio inventivo, ya que se ve que con el crecimiento no basta. Se parte de la base de que la creación es un proceso complejo en que participa una gran variedad de agentes y motivaciones: grandes plantas industriales vinculadas con pequeñas y medianas, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, los organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles, los medios de comunicación masiva y los ministerios y organismos centrales que definen políticas y normas, ya que la interacción entre estos agentes y motivaciones es determinante para el proceso de creación. Cabe inferir entonces que entre los factores que pueden contribuir a desarrollar o a frustrar esta actividad debería desempeñar un papel importante el tipo de relaciones que se establece entre los distintos agentes de la actividad económica y entre los individuos que participan en cada una de esas actividades y el lugar de trabajo en cuestión. Por consiguiente en la creación también influirían la modalidad de las relaciones de trabajo dentro de cada uno de estos organismos o entidades y la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre esas distintas actividades. Un modelo industrial impulsado por filiales de empresas, cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países, difícilmente desencadenará un proceso creador interno porque éste no resulta funcional, en términos generales, para la estrategia

de expansión a largo plazo de dichas empresas. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco que se desarrolle la creación ni individual ni de las empresas productivas. Por lo tanto, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen entre y al interior de ellos, como factor explicativo de la creación es también importante la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica.

Entre los diversos factores que influyen sobre el proceso de creación es importante destacar el grado de descentralización de la vida económica. En efecto, una de las condiciones importantes parecería ser que las unidades que interactúan entre sí tuviesen margen de autonomía suficiente como para impulsar la facultad creadora tanto para tomar la ofensiva o ponerse a la defensiva en materia de innovaciones como para estimular a sus autores.

Cuando la comunicación, la interacción y la fluidez de la articulación entre estos agentes, instancias y niveles de decisión están consolidadas como práctica cotidiana en el plano nacional se habría conformado lo que a continuación se define como "núcleo endógeno de dinamización tecnológica". Para que este concepto pueda aplicarse en la práctica es preciso desagregarlo en sus dimensiones básicas, que serían las siguientes:

a) Valorización positiva por parte de quienes ejercen el liderazgo, del significado 'nacional' de satisfacer las carencias internas y de favorecer una inserción sólida en una economía mundial caracterizada por una transparencia e intercomunicación crecientes.

b) Un modo de funcionamiento caracterizado por la fluida comunicación y articulación entre los distintos agentes y sectores económicos y sociales que participan en el proceso de producción de bienes y servicios; y

c) Una actitud social generalizada de valoración de la actividad creadora y de la función empresarial independientemente de la combinación de formas de propiedad (la que estará con-

dicionada por la especificada de los procesos históricos de las respectivas formaciones sociales). Esta valoración de la facultad creadora supone un espíritu muy abierto hacia el resto del mundo, tanto en lo que se refiere al proceso de aprendizaje y asimilación de los conocimientos generados en el exterior, como a la identificación de aquellas actividades en que el país puede adquirir niveles de excelencia relativa que le permitan generar las divisas imprescindibles para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer, en conjunto con los generados localmente, las carencias internas. Este proceso sistemático de aprendizaje supone una preocupación obsesiva con la capacitación permanente de la población, por medios educativos, con instituciones especializadas, y por los medios de comunicación masiva, así como un conocimiento exhaustivo de las potencialidades locales que comprenda tanto los recursos naturales disponibles como las posibilidades de modernización de las formas organizativas y las técnicas tradicionales disponibles. La modernización genuina es aquella que enriquece y potencia el acervo heredado en los distintos planos: el patrimonio histórico, los valores y las aptitudes, las formas de organización y los conocimientos asociados con las especificidades locales. Esta modalidad de modernización permite la inserción en los mercados internacionales, porque agrega valor intelectual y eficiencia a los diseños, procesos, técnicas y formas de organización de la producción que ya existían. La modernización que no tiene en cuenta el acervo local y favorece el simple trasplante físico de los objetos, podría calificarse de modernización de escaparate o espuria, ya que permite la reproducción efímera de la modernización importada, a un costo en divisas difícilmente financiable en el

próximo decenio, pero contribuye escasamente a desencadenar los procesos de innovación locales, sin los cuales la presencia en los mercados internacionales se torna esencialmente precaria.

Es importante destacar que en esta caracterización del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" no se ha mencionado el tamaño de los mercados ni la abundancia de la dotación de recursos naturales. Esto obedece a la convicción, corroborada por la experiencia histórica, de que no hay una clara correlación entre las dimensiones del liderazgo y de la articulación económica y social y el tamaño, ni mucho menos con la dotación de recursos naturales. Lo dicho no invalida la importancia de las economías de escala y de la concentración en determinadas actividades, pero busca poner de relieve la importancia decisiva de que la configuración de la actividad productiva, como reflejo del esfuerzo creador interno, sea funcional en relación con las carencias y potencialidades específicas nacionales. En ese sentido concreto se habla del carácter "endógeno".

La necesidad de competir, reforzada por las limitaciones del tamaño del mercado interno, y el proceso de aprendizaje requerido deberían traducirse necesariamente en perfiles productivos más especializados que los existentes en las economías avanzadas. El concepto de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" favorece la identificación de las líneas de especialización y la creación, a partir de éstas, de sistemas crecientemente articulados que buscan alcanzar niveles de excelencia internacional en los diversos eslabones que conforman las cadenas de especialización. La particular modalidad de desarrollo del sector industrial en la región evidentemente se aparta de este criterio de selección y especialización.

III

El falso dilema: estrategias de sustitución de importaciones o estrategias orientadas a la exportación

La afirmación de que en América Latina se habría asistido al fracaso de las estrategias de "sustitución de importaciones" y de que procede iniciar la fase de las "estrategias orientadas a la exportación", constituye una simplificación del debate y de la realidad económica, respecto de cuyas repercusiones normativas cabe formular algunas salvedades.¹

Los méritos de las exportaciones industriales no están en discusión: impulsan las economías de escala y el crecimiento; fortalecen la capacidad de adaptación, incluido el aprendizaje tecnológico, a las cambiantes condiciones de la economía internacional; contribuyen a mejorar la relación de precios del intercambio; y, en un período caracterizado por la escasez de divisas como restricción al crecimiento, es evidente que adquieren aún más importancia. Lo que es menos evidente es la modalidad que permite, a partir de una situación caracterizada por las carencias y los activos acumulados en la fase previa de industrialización de América Latina, satisfacer los requisitos que, empírica y teóricamente, condicionan las posibilidades de competencia internacional.

Para que esta formulación, que contrapone, como si se tratase de opciones excluyentes, las "estrategias de sustitución de importaciones" y las "estrategias orientadas hacia la exportación", pudiese fundamentarse con un mínimo de rigor, sería necesario demostrar, en primer lugar, que el rasgo específico de la industrialización de América Latina ha sido la sustitución de importaciones y que, en ese sentido, la región se habría apartado de la ruta tradicional de industrialización de las economías hoy día maduras o de otras

economías de industrialización tardía. En segundo lugar, sería necesario probar que ese eventual rasgo específico ha sido el factor explicativo principal de los resultados insatisfactorios alcanzados en ámbitos tales como el empleo, la distribución del ingreso, la vulnerabilidad externa y la ausencia de innovaciones tecnológicas autónomas, factor determinante de las posibilidades de competencia internacional. En tercer lugar, sería necesario demostrar que aquellas experiencias bien logradas de industrialización tardía, en particular las del sudeste asiático, que son el marco de referencia tácito o explícito de esta recomendación hoy día en boga, se explican esencialmente por la vocación exportadora, relegándose el resto de los factores económicos, sociales, políticos y culturales en que se insertó esa industrialización —y con respecto de los cuales existen diferencias notorias con la experiencia de América Latina— a un papel marginal en la explicación de los resultados obtenidos. Finalmente, cabría considerar la factibilidad de una eventual masificación de las exportaciones de los países semindustrializados frente a un mercado internacional cuyo dinamismo se prevé más reducido que en el pasado. Se concentra la atención, sin embargo, en los factores que ya fueron mencionados, por cuanto se estima que los requisitos internos determinan, en mayor medida que las condiciones de la demanda internacional, las notorias diferencias nacionales en la capacidad de exportación de manufacturas. Es obvio que suponer que el mercado internacional podría dar cabida a un gran número de "Coreas" es una falacia, pero ese no es un argumento que refute, para los casos nacionales, la tesis genérica que propone que se deje de lado la sustitución de importaciones y se oriente la economía hacia la exportación, el tema que aquí se intenta abordar. La experiencia histórica, los casos reales recientes, así como el bagaje teórico disponible, sugieren que difícilmente podrían encontrarse respuestas simples y taxativas para los problemas precedentes. Por ese motivo, es

¹No sólo en América Latina se aplica el criterio de la simplicidad al buscar opciones económicas: lo propio ocurre en los países avanzados, donde las utopías manchesterianas compiten con las que convierten al Japón en paradigma, y ello traduce la perplejidad y la necesidad existencial de encontrar fórmulas seductoras que permitan superar, no sólo la crisis de la economía real, sino también la del pensamiento teórico.

necesario matizar esta formulación y para ello, inevitablemente debe postularse que el tema de las estrategias de desarrollo posee una complejidad ante la cual las versiones simplificadas, que contrastan las 'virtudes' de las exportaciones —frecuentemente asociadas a la preeminencia de los principios de mercado— con la connotación 'pecaminosa' de la sustitución de importaciones —que reflejaría una intervención pública excesiva— constituyen un marco insuficiente para una reflexión de carácter estratégico formulada en las actuales condiciones de la economía regional e internacional.

A continuación se examinan algunos aspectos del problema que a veces se omiten o confunden, con lo cual se deforman las repercusiones normativas del debate. En primer lugar, cabe señalar que un rasgo básico de las "estrategias orientadas hacia la exportación" es su carácter marcadamente "industrialista" que se plasma tanto en los ritmos elevados de crecimiento de la producción manufacturera, como en la rapidez de las transformaciones de la estructura productiva bajo el liderazgo del sector industrial. En países como el Japón, Corea y Taiwán, las tasas medias de crecimiento industrial anual en los decenios de 1950 y 1960 eran de aproximadamente 15%, es decir, duplicaban la de los países de mayor dinamismo industrial en nuestra región (Brasil y México). Así se explica que el grado de industrialización de los países asiáticos (medido por la participación del producto industrial en el producto total) que a comienzos de los años cincuenta era inferior o comparable al de los países más industrializados de América Latina, fuera a comienzos de los años setenta significativamente más alto y, que debido al retroceso industrial experimentado por América Latina a comienzos del decenio de 1980, esa diferencia se hubiese acentuado considerablemente hacia 1983 cuando el grado de industrialización en Japón, Corea y Taiwán superaba el 40%, mientras que en los países grandes de la región alcanzaba a 25% y a 23% en el conjunto de América Latina.

El rápido crecimiento del sector industrial en los países de vocación exportadora, asociado al proceso interno de aprendizaje, desencadenó el 'círculo vicioso' de crecimiento industrial, elevación de la productividad y progreso técnico y participación creciente en el mercado mundial

de manufacturas. Es necesario recalcar que la presencia en los mercados internacionales no puede entenderse si no se tienen en cuenta antecedentes como el dinamismo industrial y el progreso técnico de la estructura productiva de los países.

Este último aspecto se vincula directamente con otro en torno al cual a veces se incurre en simplificaciones rayanas en la confusión. Las expresiones "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el mercado interno", suelen utilizarse indistintamente, lo que da la impresión de que el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno está condicionado a la intensificación de la sustitución de importaciones y de lo cual se desprende que si las posibilidades de avanzar en la sustitución de importaciones parecen limitadas, el mercado internacional se transforma en la única opción dinamizadora. El uso indistinto de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mercado interno" puede inducir a equívocos. El efecto dinamizador de la expansión de la demanda interna puede concretarse acompañado de una intensificación de la sustitución de importaciones (disminución del coeficiente de importaciones), de una reducción de la sustitución de importaciones (aumento del coeficiente de importaciones) o de un proceso neutro de sustitución de importaciones (coeficiente constante). En el primer caso, el efecto dinamizador del incremento de la demanda interna final sobre la producción interna es reforzado por el aporte de la sustitución de importaciones; en el segundo, a la contribución del aumento de la demanda interna es preciso sustraer el efecto del incremento más que proporcional del componente de importaciones; en el tercero, sólo incide el crecimiento del mercado interno sin ninguna corrección por efecto del componente importado. Por consiguiente, la sustitución de importaciones contribuye, particularmente en la fase inicial del proceso de industrialización, a dinamizar la producción local, pero esta última puede expandirse en ausencia de sustitución de importaciones e, incluso, en presencia de un proceso de reducción de dicha sustitución.

Algunas ilustraciones empíricas pueden ayudar a aclarar este aspecto en el caso del Japón, que es el ejemplo más notable de dinamismo y penetración en el mercado internacional de manufacturas; durante todo el proceso de indus-

rialización, el incremento de la demanda interna final ha dado cuenta, por lo menos, de 70% del aumento de la producción y, en algunos períodos recientes de más del 80% (Kubo y Robinson, 1984). Entre 1914 y 1955, el aporte del proceso de sustitución de importaciones al crecimiento de la producción fue positivo y a partir de esa fecha, negativo, aunque marginal. La contribución de las exportaciones, positiva antes de 1935 y después de 1955, ha fluctuado entre 10% y 20% del crecimiento de la producción local.

En los casos de Corea y Taiwán, el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno fue hasta 1970 superior al aporte del incremento de las exportaciones al aumento de la producción. En Corea, el efecto de sustitución de importaciones en el período 1955-1963 equivalía a cuatro veces la contribución del incremento de las exportaciones al crecimiento de la producción local y posteriormente se tornó negativo aunque marginal. En el caso de Taiwán la contribución de la sustitución de importaciones fue comparable en el período 1955-1961 al incremento de las exportaciones y ambos inferiores al aporte del incremento de la demanda interna. En el período siguiente 1961-1966 persistió el liderazgo del mercado interno pero el efecto sustitución de importaciones se redujo, aunque continuó siendo positivo; en el período 1966-1971, durante el cual el factor dinamizador más importante fue el incremento de las exportaciones, seguido de la expansión del mercado interno, el aporte de la sustitución de importaciones, aunque marginal, siguió siendo positivo.

Al incremento de la demanda interna corresponde más del 80% del incremento de la producción local en México a partir de 1960, en tanto que en el período 1950-1970 la sustitución de importaciones contribuyó aproximadamente 10% al incremento de la producción, cifra levemente superior al doble de lo aportado por las exportaciones industriales; a partir de 1970, el incremento de las exportaciones industriales contribuyó más que la sustitución de importaciones (8% y 3% respectivamente). Colombia, el otro país de la región para el cual se han efectuado cálculos comparables, muestra un perfil similar.

Lo anterior, además de fundamentar la importancia de una utilización cuidadosa de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mer-

cado interno" y de poner de manifiesto su contribución diferente al dinamismo de la producción, sugiere la existencia de una vinculación temporal entre "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el exterior" incompatible con aquellas simplificaciones que las presentan como opciones excluyentes. Este tercer aspecto ha sido reiteradamente señalado por la CEPAL en trabajos anteriores. Sin embargo, detrás de esos éxitos (las estrategias orientadas a la exportación), hubo un período de amplia sustitución de las importaciones y mejoras tecnológicas durante el cual las industrias nacionales desarrollaron y fortalecieron la capacidad de competencia internacional. Sin esta etapa preparatoria, quizá no hubiera sido posible la industrialización llevada a feliz término por la expansión de las exportaciones en esas economías (Kubo y Robinson, p. 245). Véase también CEPAL (1959 y 1977).

El reciente incremento de las exportaciones industriales del Brasil sería incomprensible sin el esfuerzo previo de construcción de una base industrial, no obstante las insuficiencias del patrón industrial, tema al que se hará referencia más adelante.

Cabe destacar que aún en los períodos en que el incremento de las exportaciones industriales constituye el factor explicativo principal del aumento de la producción industrial local, coexisten la sustitución de importaciones con la expansión de las exportaciones. A nivel global ya se mencionaron los casos de Japón y Corea, Taiwán, México y Colombia y, a nivel desagregado, es interesante destacar la situación de Corea, en la cual aproximadamente 60% del incremento de las exportaciones provino, en el período 1965-1970, de sectores en los que la sustitución de importaciones contribuyó positiva y simultáneamente al incremento de la producción industrial. En el período 1970-1975 esa proporción se redujo a 30% (Tori y Fukasau, 1984).

Otro aspecto digno de ser tomado en cuenta es el nivel de agregación al que se efectúa el análisis tanto por razones metodológicas como por el tipo de conclusiones a que puede dar lugar. En efecto, dado que la sustitución de importaciones se mide, para efectos analíticos, por la variación en los coeficientes de importación respectivos, puede ocurrir que, según sea el nivel de agregación del análisis, un proceso de sustitución

de importaciones aparezca con signo positivo a cierto nivel de agregación y negativo a otro, lo que se explica por las variaciones que experimenta la estructura de la demanda interna. Así, por ejemplo, puede ocurrir que la medición por rama industrial indique que se ha intensificado el proceso de sustitución de importaciones (ha disminuido el coeficiente de importaciones) y que, para el conjunto de la economía, la sustitución de importaciones haya experimentado un 'retroceso'. Para esto bastaría que aquellas ramas con un coeficiente de importación elevado, aunque decreciente, experimentaran un ritmo significativamente más elevado de crecimiento que las de coeficiente de importaciones inferior, fenómeno por lo demás frecuente en América Latina.

Pero más importante que este efecto óptico asociado al nivel de agregación, es destacar la enorme importancia que, para efectos de la interpretación y el diseño de políticas, tiene el análisis de las modificaciones que experimenta la estructura productiva, lo cual conduce, necesariamente, a otorgar al menos tanta importancia al nivel sectorial como al nivel global de análisis de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones. El proceso de desarrollo económico supone transformaciones en la estructura de la demanda y de la producción, acompañadas de progreso técnico. Por consiguiente, el análisis de la sustitución de importaciones y del fomento de las exportaciones, elementos parciales del proceso de desarrollo, debe incorporar como elemento esta transformación productiva si se desea profundizar en la comprensión de su dinámica. Salta a la vista, por ejemplo, que en el proceso de crecimiento de la posguerra las transformaciones de la estructura productiva se caracterizaron por un mayor dinamismo de los insumos intermedios de uso difundido, acero y productos petroquímicos, de los bienes de capital y de consumo duraderos incluidos en las ramas de maquinaria no eléctrica y eléctrica del sector equipo de transporte. Reconocido este rasgo básico del proceso de industrialización de las últimas décadas, resultarán insuficientes el análisis y las recomendaciones en materia de sustitución de importación y promoción de las exportaciones que no incorporen la evolución temporal de las transformaciones y las políticas adoptadas en estas ramas que tienen importancia estratégica tanto desde el punto de vista de la

transformación productiva, como del dinamismo en el mercado internacional y de las tendencias de incorporación de progreso técnico.

Para ilustrar el efecto combinado de los distintos aspectos señalados, es interesante recurrir nuevamente al caso de Corea. Si se considera el período 1955-1973, en su conjunto, el incremento de las exportaciones aparece como el motor del crecimiento de la producción local, acompañado en segundo lugar de la expansión de la demanda interna y, seguido del aporte de la sustitución de importaciones, marginal pero positivo. Al descomponer el análisis en tres subperíodos se obtiene una aproximación mejor de la realidad, pero con indicaciones distintas para efectos de la interpretación: en el período 1955-1963 el crecimiento del mercado interno, reforzado por la sustitución de importaciones, dieron cuenta de casi el 90% del crecimiento de la producción industrial; en el período 1963-1970 el mercado interno continuó impulsando el crecimiento seguido ahora del incremento de las exportaciones y aparece un proceso negativo de sustitución de importaciones. Sólo en el tramo final 1970-1973, en que culminó el proceso anterior, el incremento de las exportaciones se convirtió en el motor del crecimiento, seguido del crecimiento del mercado interno y de una sustitución de importaciones negativa para el conjunto de la economía. Si a esta descomposición temporal se suma la dimensión sectorial, se obtienen nuevas indicaciones importantes para la interpretación de este proceso de industrialización. Aunque la sustitución de importaciones tuvo carácter negativo para el conjunto de la economía en el período 1966-1970, en 14 de las 25 ramas productivas se profundizó el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, hay algo aún más importante, cual es que el esfuerzo principal de sustitución de importaciones se concentró en ramas que son estratégicas desde los tres puntos de vista mencionados anteriormente: la petroquímica, la siderúrgica y la producción de equipo de transporte. En estas dos últimas, la sustitución de importaciones contribuyó más que las exportaciones al incremento de la producción industrial. En el período siguiente (1970-1975), continuó con menos intensidad el esfuerzo de sustitución de importaciones en las ramas petroquímica y siderúrgica y se acentuó en minerales no metálicos y productos metálicos, iniciándose

un esfuerzo importante de la sustitución de importaciones de bienes de capital. En el caso de la maquinaria no eléctrica, que es bien de capital propiamente dicho, la contribución de la sustitución de importaciones fue similar al incremento de las exportaciones y, sumadas, representaron aproximadamente el 80% de la contribución del incremento de la demanda interna al aumento de la producción industrial.

Si se contrastan las imágenes obtenidas del análisis agregado sin distinción de los períodos en que se modifican las políticas industriales, con las indicaciones que proporciona el análisis temporal y sectorialmente desagregado, queda de manifiesto hasta qué punto las simplificaciones en el análisis pueden introducir distorsiones en las recomendaciones. La situación se torna aún más grave si el caso en cuestión constituye el argumento básico para construir un paradigma susceptible de aplicación universal.

De lo expuesto se infiere que el uso de la sustitución de importaciones como instrumento de industrialización no es privativo ni específico de América Latina. Más bien ha sido el expediente básico que utilizaron las economías hoy día maduras para construir su proceso de industrialización (con la excepción obvia del Reino Unido a fines del siglo XVIII y a comienzos del siglo XIX, que no tenía de donde importar manufacturas) y lo propio se aplica para una economía de industrialización tardía y de presencia más dinámica en el mercado internacional como el Japón. Aun en el caso de algunos países del sudeste asiático, como Corea, el uso conjunto de la sustitución selectiva de importaciones y el fomento de las exportaciones, es hoy día un hecho validado en la práctica. Lo que es específico de América Latina es la modalidad particular, marcada por la ausencia de creación, usada en el proceso de sustitución de importaciones. Entre los rasgos en que la industrialización de América Latina muestra específicamente diferencias notorias con la de los países de industrialización madura y la de los de industrialización tardía del sudeste asiático, cabe mencionar los siguientes: el nivel elevado e indiscriminado de protección otorgada que, conjuntamente con las políticas cambiarias, favoreció tasas de rentabilidad más altas en el mercado interno, con diferencias notables y permanentes, que en el internacional; el tipo de sectores a los que se dirigió la protección; los agentes que fue-

ron portadores del crecimiento industrial; la atomización de la estructura productiva; la reproducción acrítica de un patrón de consumo que no resultó funcional para las necesidades de la región y las potencialidades existentes en ella; la asimetría entre el desarrollo industrial y el agrícola, que favoreció la permanencia y, en algunos países la acentuación del fenómeno de heterogeneidad estructural, particularmente en lo que toca a la producción de alimentos básicos para el consumo interno; la base energética no funcional utilizada; el rezago relativo del sector de bienes de capital; la deformación parcial de la intermediación financiera hacia el corto plazo; y la insuficiente gravitación del empresario nacional en los sectores industriales más dinámicos.

Esta enumeración, incompleta y esquemática, sugiere que el resultado de la industrialización de América Latina debe evaluarse considerando una amplia gama de factores económicos, sociales, políticos y culturales, que en conjunto explicarían la gestación de esta modalidad de crecimiento muy particular. Al parecer, puede afirmarse que el rasgo básico de la industrialización de economías maduras de hoy y también de las del sudeste asiático, que realizaron el proceso tardíamente, reside menos en la utilización de determinados instrumentos de política —que, en general, se reproducen en América Latina, aunque con ponderaciones distintas— que en el carácter articulado de esas sociedades, resultado de procesos históricos que se caracterizan en el ámbito político por un liderazgo claro, aceptado y reconocido por el resto de la sociedad. Si bien ese liderazgo, cuyo origen, naturaleza, sectores sociales portadores, y modalidades institucionales para su ejercicio, varían según los sistemas políticos y los distintos períodos no estaba exento de conflictos e incluso de quiebres institucionales, favorecía la definición y relativa estabilidad de opciones estratégicas de largo plazo.

Dichas opciones, unidas a la existencia, en el plano social, de normas mínimas de solidaridad —que suponían para los sectores que ejercían el liderazgo asumir ciertas responsabilidades respecto de los sectores sociales subordinados, asociados al sentido de pertenencia a la entidad nacional— contribuían a difundir la perspectiva de que se iría superando paulatinamente la inequitativa situación inicial. Esta evolución se proyectaba, en el ámbito económico, en una vinculación

entre Estado y sociedad, con modalidades que obviamente variaban con los sistemas, historias y períodos y que favorecían la aceptación de un orden en cuyo marco se generaba un proceso paulatino de integración cultural y aprendizaje tecnológico que viabilizaba el objetivo nacional de fortalecer la gravitación relativa de cada uno de esos países en el concierto económico internacional.

Un rasgo básico en la determinación de las posibilidades de competencia internacional de esos procesos de desarrollo en sociedades articuladas con un liderazgo, la construcción paulatina de consenso, normas mínimas de solidaridad y la articulación entre Estado y sociedad, era precisamente la existencia del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" definido anteriormente que aseguraba la continuidad del proceso de asimilación, aprendizaje, adaptación e innovación funcional para atender las necesidades y aprovechar las potencialidades internas. Ese "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" orientaba la sustitución de importaciones y explicaba su avance simultáneo, acompañada de un proceso paulatino de generación de exportaciones apoyado en un proceso sistemático de aprendizaje.

En los países dotados de algunos recursos naturales abundantes, aunque los mercados internos fuesen reducidos, el aprendizaje suponía agregar valor intelectual que permitía alcanzar niveles de excelencia en el ámbito de las técnicas de fabricación y de los equipos necesarios para explotar y elaborar esos recursos, así como encontrar nuevos usos para estos recursos naturales y nuevos diseños asociados a su aprovechamiento. Esta es la situación, por ejemplo, de los países nórdicos que tienen importante gravitación en el comercio internacional de manufacturas, tecnológicamente vinculadas a la dotación de recursos naturales. La ventaja comparativa, construida con el aporte creador interno, aprovechando los recursos naturales en mercados reducidos, es la expresión práctica de la existencia en esos países del elemento que se ha definido como "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" que sirve de eje capaz de viabilizar el propósito nacional de sobrevivir y aumentar su gravitación relativa en el contexto internacional; lo propio se observa en países que carecían de recursos naturales.

Es el caso de países como el Japón y su antigua colonia, Corea, en los que la carencia relativa de recursos naturales constituía precisamente el factor movilizador principal del proceso de innovación necesario para compensar esa insuficiencia mediante la capacidad de competir internacionalmente en la fase de procesamiento y la fabricación. Se trataba de afrontar el desafío de sobrevivir y defender su existencia como entidades nacionales; en esos países, el proceso de modernización de la agricultura con diferencias de intensidad y ritmo, precedió y luego acompañó al proceso de industrialización igual que en los países nórdicos y en los que impulsaron la primera y la segunda revolución industrial, el Reino Unido y los Estados Unidos. En este segundo grupo de países, que siguieron la ruta de la modernización impulsada desde abajo, la gravitación relativa del mercado respecto al Estado fue mayor que en el primer grupo. En los casos del Japón, cuya industrialización fue tardía, y de Corea, en que fue aún más tardía, el Estado desempeñó una función determinante en la articulación y modernización impulsada desde arriba de la actividad de los distintos agentes y sectores, que resultaba funcional para este propósito nacional trascendente de sobrevivir y elevar el nivel de vida de la población, reforzado, en ambos casos, por motivaciones geopolíticas evidentes. La exportación inicial de manufacturas livianas cumplía, igual que la protección, un propósito de aprendizaje que permitiría evolucionar paulatinamente hacia productos manufacturados que hacen uso intensivo de tecnología y de capital, pero, en esa evolución, el factor determinante fue el esfuerzo de asociación, aprendizaje, adaptación y posteriormente innovación, factores fundamentales para competir en el ámbito internacional, elemento determinante de la sobrevivencia nacional.

La presencia de esos países en los mercados internacionales se explica en gran medida por la mayor prioridad que le otorgaron al proceso de aprendizaje y de construcción de la infraestructura tecnológica, así como a su vinculación con el sector productivo, y por la política sistemática de apoyo a la pequeña y mediana empresa vinculada orgánicamente con las empresas líderes. Uno de los requisitos básicos de todas esas experiencias fue la subordinación, al interés nacional, de los intereses particulares de los sectores sociales que ejercían el liderazgo, lo cual contribuyó a que

el resto de la sociedad percibiera que si bien al comienzo la situación en materia de remuneraciones y distribución del ingreso era inequitativa en comparación con la de América Latina, cabía esperar que, al amparo de esa conducción no

exenta de coerción pero audaz, austera y que se consideraba identificada con el interés nacional, la evolución posterior de la economía y de la sociedad tendiese paulatinamente a neutralizarla.

IV

Estrategias de industrialización y el curioso dilema Estado o mercado

La intermediación financiera, que sin duda ha tenido modalidades institucionales diferentes en Alemania occidental, el Japón y Corea, tiene en común, sin embargo, en esos casos el haber estado sistemáticamente al servicio de una política decidida de industrialización e innovación que busca aumentar las posibilidades de competencia internacional. Ese rasgo común parece tener más importancia que las diferencias en cuanto al carácter público o privado o a la modalidad práctica de vinculación entre el sector financiero y el sector industrial; en un caso la industrialización fue conducida por un sector financiero comprometido con la industrialización y el largo plazo; en otros ese sector desempeñó la función de servicio de apoyo del liderazgo ejercido desde los propios grupos industriales. En el caso de Corea, hasta comienzos de los años ochenta, era una función casi exclusivamente pública de apoyo y canalización preferente de recursos subvencionados al objetivo estratégico de apoyar el crecimiento y el aprendizaje tecnológico de los grupos privados nacionales que impulsaban la industrialización de ese país. Como ejemplo de la preeminencia de la inversión respecto del consumo cabe citar que, hasta 1981, los televisores en colores que ese país fabricaba y exportaba, no se vendían internamente para evitar que mermase la tasa de ahorro de las familias.

Lo expuesto sobre la vinculación entre la intermediación financiera, el Estado y el proceso de industrialización, constituye una ilustración particular de las salvedades que deben tenerse en cuenta respecto de las recomendaciones taxativas de la función paradigmática del mercado. En efecto, su función ha sido importante en aquellas

experiencias históricas en que la modernización impulsada desde abajo generó formas de organización social caracterizadas por una relativa simetría del acceso al poder económico y político y que culminó en instituciones democráticas compatibles con la alternancia política que se base en la existencia de un elevado grado de consenso respecto de los méritos del sistema vigente. En los casos de industrialización tardía, la gravitación del Estado en el proceso de desarrollo ha sido decisiva y sobre eso hay mucho escrito. Es interesante destacar que en aquellos casos, entre los cuales figuran algunos países europeos y el Japón, en que las instituciones democráticas fueron implantadas después de la segunda guerra mundial, la alternancia política aún no constituye una práctica establecida.

Cuando en las sociedades que se caracterizan por la asimetría en el acceso al conocimiento, a la información y al poder económico y político, se intenta imponerla desde arriba o sobre la base de consideraciones doctrinarias en que se da el papel central al mercado y una función subsidiaria al Estado, se generan dinámicas de concentración y especulación. Estas tienen consecuencias desestabilizadoras que, paradójicamente, inducen al Estado a intervenir y a ampliar su papel, e incluso a rebasar los límites que este papel tenía en la fase precedente.

Las consideraciones expuestas permiten apreciar las vinculaciones entre el Estado, el mercado y las estrategias de industrialización como un tema respecto del cual difícilmente se pueden formular recomendaciones taxativas en que se haga abstracción de las especificidades sociopolíticas nacionales. La diversidad de situaciones

dentro de América Latina es tan evidente que, dado el nivel de abstracción y generalidad en que se plantea este artículo, sólo cabe una sugerencia metodológica muy modesta, inspirada en lo ocurrido recientemente, cual es que en lo que toca a estimular y viabilizar tecnológica y financieramente la inserción internacional de las empresas nacionales, al Estado le cabe una función orientadora y catalizadora decisiva. En lo que se refiere específicamente al ámbito tecnológico, podría afirmarse que dadas las peculiaridades de la tecnología, que es a la vez mercancía y servicio, y a las reconocidas distorsiones que caracterizan el mercado internacional en que se transa, al Estado le corresponde la función de orientar y articular los múltiples agentes privados que participan en el proceso de desarrollo tecnológico en que se basa la competencia en el plano internacional. En cuanto a la dimensión financiera, la contribución de los gobiernos de los países de la OCDE al proceso de ajuste en sus sistemas industrial-tecnológicos constituye una indicación inequívoca que América Latina no puede ignorar.²

Salta a la vista que la capacidad de generar exportaciones industriales refleja claramente la 'calidad' del proceso de industrialización y que una industrialización capaz de penetrar en el mercado internacional con productos manufacturados y permanecer en él es 'mejor' que aquella que no lo logra. Sin embargo, de esta afirmación, casi tautológica, no se infiere que el problema se resuelva asignándole a la promoción de exportaciones una función casi mágica para la solución de las carencias heredadas y acentuadas en el período reciente de crisis. Aun cuando se adoptase el criterio de que las exportaciones industriales miden, en cierto sentido, el éxito del proceso de industrialización, el problema real (teórico y práctico) que se plantea consiste en identificar la combinación de acciones, instrumentos, políticas e instituciones, en los planos macroeco-

nómicos, sectoriales, regionales y aun microeconómicos, que puedan ir conformando paulatinamente sistemas productivos y marcos institucionales que tengan capacidad de aprendizaje y de innovar, tema muy pertinente en esta fase de transición de patrones industriales-tecnológicos a nivel internacional. Ni el azar ni el mayor o menor conocimiento de los economistas respectivos explican el número muy reducido de casos de industrialización tardía orientados hacia la exportación.

La inexistencia de un "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" en algunos países de la región y su precariedad aun en los países de mayor tamaño y más avanzado grado de industrialización explican que el diseño de productos, procesos y técnicas de fabricación no haya sido funcional para satisfacer las carencias y aprovechar las potencialidades internas. Explica asimismo la existencia de estructuras productivas fragmentadas en relación con el tamaño de los mercados internos, el insuficiente aprovechamiento de los recursos naturales agrícolas, forestales, pesqueros y mineros disponibles y la inadecuada base energética que sustentó el proceso de industrialización. Este y otros factores, que se vinculan, en último término, al proceso de gestación de las formaciones sociales latinoamericanas y a la evolución en las últimas décadas, sugieren que, con algunas excepciones nacionales y períodos particulares, el proceso de industrialización se insertó en un cuadro caracterizado por la precariedad del consenso y el liderazgo internos, la preeminencia de los intereses particulares por sobre el interés nacional, un grado, en general elevado, de fragmentación social y exclusión económica que explica el carácter frívolo de la sustitución de importaciones, y la escasa expresión alcanzada por las exportaciones industriales (la relación exportaciones industriales-producción industrial y exportaciones industriales-exportaciones totales, es notoriamente más baja aún en los países más avanzados de la región, como en Brasil, que en otros países y regiones con un grado comparable de industrialización).

En síntesis, cuando no existe el "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" o cuando éste no se encuentra suficientemente consolidado, se genera un proceso de industrialización cuyo balance de divisas es mucho más desfavorable que

²Un sugerente y riguroso análisis, desde una perspectiva neoclásica de la función del Estado y las limitaciones del mercado en el desarrollo industrial y tecnológico de los países semindustrializados figura en Howard y Westphal (1985). Las indicaciones cuantitativas más recientes sobre la contribución pública al financiamiento de las actividades de investigación y desarrollo en los países de la OCDE aparecen en OCDE (1984).

el que podría lograrse en condiciones de igualdad de tamaño, de mercado y de dotación de los distintos protagonistas, pero en que la función empresarial, sea pública o privada, tiene una nítida valoración y gravitación. Este balance de divisas más desfavorable se origina en la incapacidad relativa de la producción local para competir internacionalmente respecto de las importaciones potenciales de los mercados externos y que, como consecuencia del insuficiente esfuerzo creador interno, se refleja en la utilización innecesaria de divisas, a la cual refuerza. En la práctica, con esto se consolida una estructura productiva que utiliza importaciones innecesarias por concepto de diseño e información, lo cual se aplica tanto al diseño de sistemas energéticos, de transporte, salud, comunicación, vivienda, educación y alimentación, como al de productos industriales funcionales para las condiciones locales; las insuficiencias en este plano se proyectan con gran intensidad en los siguientes aspectos: i) los insumos, puesto que no se aprovechan las materias primas, alimentos y recursos energéticos locales; ii) las técnicas de fabricación, en lo que se refiere tanto al empleo inadecuado de la mano de obra como al desaprovechamiento de formas organizativas tradicionales que pueden modernizarse sin desvirtuarse, y iii) los bienes de capital tanto por la importación de bienes que podrían producirse localmente, como por el derroche de bienes de capital inmovilizados en una estructura productiva atomizada con elevado grado de capacidad ociosa y por el gasto excesivo en armamentos.

La insuficiencia de las exportaciones industriales y las importaciones innecesarias son dos caras de la misma moneda: la ausencia de creación, que se refuerzan mutuamente y convergen en la explicación del estrangulamiento externo. Resulta ilusorio imaginar que una tasa de cambio elevada, acompañada de instituciones especializadas en la promoción de exportaciones y una marcada contracción de la demanda interna resuelvan por sí solas las insuficiencias mencionadas, aunque contribuyan, obviamente, a desalentar las importaciones, no necesariamente, las prescindibles, y a estimular las exportaciones que no requieren esfuerzo tecnológico interno y la liberación de excedentes por la caída del consumo interno. La racionalización de la estructura productiva existente, la corrección de la asime-

tría industria-agricultura, la canalización selectiva de recursos financieros hacia los sectores que actúan como impulsores de la industrialización (que obviamente varían según los países), y la articulación del sistema educativo, de medios masivos de comunicación, y de la infraestructura científico-tecnológica con el sistema productivo, constituyen algunos de los requisitos básicos para desencadenar un proceso innovador interno capaz de contribuir a la elevación sólida y sostenida de la capacidad de competencia internacional, tanto de los productos que sustituyen importaciones, como de los que se destinan a las exportaciones.

Los países avanzados y los de industrialización tardía que han penetrado con buen éxito en los mercados internacionales, han entendido claramente que la acción nacional, concertada y sostenida y con proyecciones de largo plazo en el plano tecnológico, es un requisito básico para construir las ventajas comparativas futuras. Cabe citar ejemplos recientes e irrefutables y de naturaleza totalmente distinta en que ha existido dicha acción (además de las actuales políticas tecnológicas nacionales de los países avanzados, ya mencionados): la actual política de Corea (Chon, 1984) en el sector de la electrónica y las políticas de los distintos estados en Estados Unidos (Brody, 1985) que compiten por la localización de empresas de alta tecnología en sus territorios. En ambos casos se percibe una perspectiva de largo plazo, la presencia pública en el plano de la definición de prioridades, la canalización de recursos financieros en condiciones preferenciales, la existencia de incentivos fiscales, de una infraestructura científica y tecnológica y actividades de formación de los recursos humanos y todo esto en estrecha articulación con las empresas nacionales grandes, medianas y pequeñas que hoy impulsan el proceso o podrían hacerlo en el futuro.

La conciencia de que frente a la crisis económica y a la restricción externa es preciso innovar el patrón de industrialización en un sentido compatible con lo expuesto, comienza a despertar en algunos países de la región, por ejemplo en la racionalización del sector automotor, que impulsó la fase precedente de industrialización, y cuyo objetivo central es mejorar el balance de divisas; la iniciación de programas de racionalización en el consumo energético, ámbito en el cual la región, con excepción del Brasil, ha mostrado gran

inercia; el apoyo a la producción local de alimentos básicos de consumo interno, tema que ha de tenerse en cuenta tanto en el ámbito de la restricción externa como en el de su contribución a viabilizar los procesos de democratización; el establecimiento de esquemas de concertación entre el sector público y la actividad empresarial, particularmente en la esfera del fomento de las exportaciones; la disminución de la protección en países en que predominaba una cierta inercia en este aspecto y el aumento de la misma en aquellos casos en que se procedió a una disminución radical e indiscriminada y, por último, en la convicción generalizada de que la articulación entre los sistemas científico-tecnológicos y la actividad productiva son vitales para superar la restricción externa. Estas acciones y convicciones constituyen indicios auspiciosos, aunque fragmentarios, parciales y aun insuficientes, de que comienza a internalizarse la idea de que es preciso actuar, simultáneamente, en un conjunto de frentes para evolucionar hacia un nuevo patrón de industrialización, funcional para la tarea de satisfacer las carencias sobre la base del desarrollo sistemático de las potencialidades internas, pero que sea, al mismo tiempo, compatible con las exigencias del mercado internacional. A ese fin, hay que reconocer que la complejidad del desafío trasciende tanto la propuesta de eliminar las ineficiencias de la industrialización, cuestionando su existencia, como la que basa las esperanzas de superación de las ineficiencias en la perpetuación del patrón industrial anterior durante las décadas que fuese necesario, para que el carácter tardío pierda por razones biológicas su vigencia.

La primera de las opciones ha demostrado empíricamente sus resultados y la segunda es totalmente inviable, aunque sólo sea por la prosaica restricción externa.

La dimensión educativa y el uso que se haga de los medios de comunicación masiva, apoyándose en las técnicas más modernas disponibles, pueden ejercer una influencia en la actitud de los distintos agentes sociales que participan en el proceso económico, cuya importancia trasciende cada uno de los instrumentos particulares de política comercial. Este tema, que se analiza en el párrafo correspondiente al desarrollo tecnológico, ilustra la necesidad de matizar las opciones simples y por ende atractivas, que centran la atención en instrumentos particulares de la política comercial. La percepción que el conjunto de la sociedad tenga de la vocación nacional de quienes ejercen el liderazgo, la valorización social de la innovación y de la función empresarial en un sentido amplio, constituyen factores determinantes para que las condiciones económicamente difíciles que vivirá la mayor parte de la población latinoamericana en las próximas décadas sean aceptadas como una trayectoria legítima, conducente a una perspectiva futura más favorable. Cualesquiera que hayan sido las condiciones iniciales de distribución del ingreso en los distintos países de América Latina, el elemento determinante es el logro de modalidades de concertación social que legitimen los liderazgos, de suerte que en este período de penurias económicas pueda evitarse que la fragmentación se acentúe y se llegue, en ciertos casos, a poner en tela de juicio la supervivencia de los Estados nacionales.

V

Sobre el supuesto liderazgo emergente del sector servicios

1. *Ocaso industrial o complementación*

Se ha extendido la idea de que está ocurriendo un tránsito desde una era impulsada por el sector industrial hacia un futuro en que ese papel correspondería a los servicios, completándose así la

secuencia agricultura-industria-servicios. Esta idea se apoya en dos observaciones simples, y por lo mismo seductoras: el aumento de los ingresos genera una demanda más que proporcional de servicios; y como el aumento del empleo en el sector servicios es así mayor que el del empleo

total, una proporción creciente de la ocupación se localiza en las actividades de servicios.

A partir de esta idea se han formulado en los países de América Latina recomendaciones de política que han llevado a favorecer el desmantelamiento de la planta industrial para acelerar el advenimiento de la nueva era. Sin embargo, cabe hacer al respecto varias observaciones que, en conjunto, alteran la imagen lineal de una secuencia temporal agricultura-industria-servicios, y algunas de ellas se señalan esquemáticamente a continuación. El incremento de una proporción elevada de los servicios se explica por las transformaciones que experimenta el sector manufacturero con el aumento del ingreso, la intensificación de la competencia internacional, y la expansión del sector público. Los servicios generados por estas transformaciones mantienen una estrecha vinculación técnica con el sector industrial, respecto del cual entran en relaciones de complementación y no de sustitución, como podría desprenderse de la formulación original.

Algunas de las transformaciones del sector industrial que originan la expansión de determinados servicios son:

i) La expansión del consumo de bienes duraderos, automóviles y electrodomésticos, lleva a la expansión de los servicios de financiamiento, comercialización, mantenimiento y publicidad, y las ocupaciones generadas en esas actividades rápidamente superan las requeridas en la fase de producción.

ii) El descenso de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, que se inicia a fines del decenio de 1960 explica la canalización de recursos hacia aquellos servicios asociados con las llamadas "empresas de papel" (*paper entrepreneurialism*) con el consiguiente crecimiento de los sectores de intermediación comercial, financiera, asesoría legal y bienes raíces. La recuperación de la tasa de rentabilidad tendería a modificar las proporciones observadas durante el período de crisis.

iii) El cambio de enfoque de la competencia de los precios a la diferenciación de productos estimula los servicios de publicidad y comercialización.

iv) El progreso técnico en el sector industrial lleva a reducir la jornada de trabajo, y ésta exige cada vez menos esfuerzo físico, tanto en el lugar de trabajo como en la actividad doméstica. Aumenta en consecuencia la demanda de servicios

de esparcimiento, los que incorporan, por lo demás, el consumo de bienes y equipos de tipo industrial (televisores, útiles deportivos, instalaciones turísticas, etc.).³ El liderazgo de los Estados Unidos en la "industria" del esparcimiento constituye un factor de vital importancia para evaluar su inserción futura en la economía internacional.

v) La intensificación de la competencia a nivel nacional e internacional estimula la especialización de las actividades productivas de bienes y de aquellos servicios previamente incorporados en las empresas, los que se convierten en actividades empresariales independientes: servicios de computación, empresas de ingeniería, gestión de actividades financieras, etc.

vi) La internacionalización de la actividad industrial fomenta la internacionalización de las actividades de servicio conexas, lo que explica que sean precisamente aquellos países con la mayor actividad de servicios en el exterior los más entusiastas impulsores de la liberación del comercio internacional de servicios.

vii) La expansión sistemática del sector público en las economías industrializadas, resultante de un proceso complejo en que se combinan requerimientos de legitimación y acumulación propios de la industrialización y la urbanización, genera, por una parte, la expansión de determinados servicios públicos como educación y salud; por otra, a través de la creciente regulación, lleva a una reacción empresarial que se traduce en una amplia variedad de servicios de asesoramiento que apoyan a las empresas en su vinculación con el Estado.

De lo anterior se desprende que no existe una relación mágica entre aumento del ingreso y demanda de servicios; en cambio, hay una transformación económica y social en que se modifica, simultáneamente el sector industrial y una variedad de servicios que con él se vinculan con relaciones diferentes, pero que apuntan hacia la complementariedad (Stanbaek y otros, 1982, p. 40).

³Se estima que la jornada de trabajo anual por hombre a comienzos del siglo era de 140 000 horas, y que en la actualidad probablemente se haya reducido a 72 000 horas por año (Tsuru, 1983).

2. Incidencia en el empleo

Una proporción mayoritaria del incremento del empleo en el sector de los servicios se localiza en actividades con nivel de productividad bajo y estacionario: comercio minorista, salud y educación. En estas actividades, el nivel de precios se ha elevado con rapidez mucho mayor que en las actividades industriales. Se han constituido así en una fuente de presión inflacionaria no despreciable y en un factor que explica parcialmente el menor ritmo de crecimiento de la productividad global.

En el caso del sector salud, mencionado como uno de los ejemplos más destacados de la relación entre el incremento de los ingresos y la demanda de servicios, el ritmo de crecimiento de los precios ha sido tan elevado (particularmente en los Estados Unidos, pero también en otros países industrializados) que se está generando una creciente conciencia de la necesidad imperiosa de introducir modificaciones institucionales y de regulación que permitan elevar la productividad y contener el alza.

En términos generales, puede decirse que en las actividades de servicios de productividad baja y estacionaria se asiste a la fase inicial de una industrialización, es decir, a la introducción de la lógica industrial, con la presencia consiguiente de equipos y procesos productivos de inspiración industrial. Esto puede verse claramente en la comercialización, la salud y la capacitación, e incluso en actividades tan terciarias como las peluquerías y las clínicas de atención psiquiátrica (Druker, 1984).

En la medida en que continúe la industrialización de los servicios de baja productividad con una contribución creciente de la informática, el aporte de estas actividades al incremento del empleo tenderá a reducirse. Los servicios de productividad alta y creciente, como comunicaciones, servicios financieros o comercio mayorista, se caracterizan por su elevado grado de industrialización, con una ocupación mucho menor y que crece a un ritmo menor que la de los servicios de baja productividad.

3. Liderazgo de las comunicaciones

Desde el punto de vista de la oferta, el factor explicativo básico de la llamada revolución de la

informática es el rápido avance tecnológico registrado en el decenio de 1970 en las esferas de la microelectrónica, de las telecomunicaciones y de la computación; esto explica la gran caída de los costos de transmisión, procesamiento, almacenamiento y reproducción de información. Es decir, es el progreso técnico generado en algunas ramas del sector industrial lo que permite sustentar la consigna simple y seductora de que en el futuro la información reemplazará al capital y al trabajo como factores básicos de producción. No es casualidad que sea el sector de las comunicaciones, el más industrializado de los servicios, el que parece asumir el liderazgo en la transformación que experimenta la estructura productiva de bienes y servicios en su conjunto. En efecto, en lo que toca a los atributos de liderazgo, —ritmos de crecimiento de la producción, del empleo, de la productividad, del nivel de productividad y de la disminución de precios relativos— el único sector productivo que presenta niveles más favorables que el conjunto de la economía, en esos cinco indicadores simultáneamente, es el sector de comunicaciones.

En el sector manufacturero, comparten esa situación de privilegio del sector de comunicaciones, las actividades en que se fortalece el componente físico (*hardware*) de las llamadas tecnologías de información, la microelectrónica, la computación y las telecomunicaciones. Si se tratase de identificar el sector que se perfila como de mayor impulso, éste se ubicaría en el punto en que se vinculan aquellos sectores industriales productores de los equipos de tecnologías de la información y las actividades de servicios que transmiten, procesan y difunden la información. A partir de estos sectores, el cambio técnico en curso se difunde, con diferentes ritmos y modalidades, al conjunto de las actividades productoras de bienes y de servicios. Se trata del liderazgo de lo que podría denominarse el sistema informático, el que incluye una combinación simbiótica de componentes físicos y componentes lógicos (*software*).

4. Inserción internacional y competitividad industrial

Las posibilidades de competencia internacional de los países y su perspectiva de inserción a largo plazo en la economía mundial continúan estando

determinadas, fundamentalmente, por la eficiencia de los respectivos sectores industriales, generadores del progreso técnico que se difunde al resto de las actividades e influye en sus niveles de productividad. En un período recesivo, un país puede enfrentar el problema del desempleo ampliando los servicios no expuestos a la competencia internacional, opción de la que América Latina posee abundante experiencia; sin embargo, a mediano y largo plazo, el problema de la inserción internacional continúa determinado por la capacidad de competencia de la industria y de los servicios industrializados vinculados a ella.

De lo anterior se desprende la importancia

de incorporar al análisis de mediano y largo plazo sobre la nueva industrialización, las transformaciones en curso al interior del sector industrial, la creciente complementación entre el sector industrial y de servicios, la tendencia a la industrialización de actividades previamente clasificadas como terciarias, la aparición de un liderazgo del sistema informático con sus componentes físicos y lógicos articulados en torno al eje de las comunicaciones, y la consiguiente importancia de la competitividad del sector manufacturero para determinar el grado y la forma de la inserción de América Latina en la economía internacional.

VI

Reflexiones finales

De lo anterior, se desprende que al analizar la actual crisis financiera de los países de América Latina es imprescindible tomar en consideración, además de los factores externos ya mencionados, los aspectos estructurales de la estrategia seguida hasta este momento. La fragilidad de la situación externa está íntimamente ligada a este patrón industrial: el precario liderazgo ejercido por la industria automotriz, unido a la carencia de bienes de capital y al rezago en su producción, la relación asimétrica entre la industria y la agricultura, y la falta de funcionalidad de la base energética, explican fundamentalmente la vulnerabilidad ante causas externas y, por consiguiente, el endeudamiento externo. Para superar esta vulnerabilidad es condición indispensable la transformación de este patrón industrial, así como de sus articulaciones con el sector agrícola y los recursos ambientales, con la base energética, con los mecanismos de intermediación financiera en que se ha apoyado, con los distintos componentes del sector de los servicios, sobre todo los sociales (salud, educación, habitación) y con las comunicaciones.

En general, en lugar de una imagen fiel pero cronológicamente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y deformada de esa fuente de inspiración, que al menos parcialmente no resulta funcional para suplir las carencias de una

proporción elevada de la población y, que al mismo tiempo es incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles. Parecería evidente que la propuesta neoliberal, que aborda las precariedades de la industrialización cuestionando su existencia y retro trayéndose a esquemas pretéritos de la división internacional del trabajo con arreglo a los cuales los países de América Latina aparecerían resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no resuelve las carencias sociales acumuladas.

La asignación de prioridad estratégica al desarrollo de las exportaciones industriales y a la racionalización de la estructura productiva heredada, requisito para viabilizar el objetivo anterior —temas respecto a los cuales existe consenso— debe llevarse hasta sus últimas consecuencias y tener conciencia de que se emprende una tarea de dimensión nacional, que trasciende con creces el ámbito de la política comercial e, incluso, el plano de la economía. Se trata de emprender un nuevo estilo de desarrollo que favorezca tanto la articulación hacia dentro, como la elevación de la competitividad respecto al exterior. La experiencia internacional sugiere que no sólo no se trata de opciones polares antagónicas, sino de requisitos que se refuerzan mutuamente.

Bibliografía

- Brody, H. (1985): States view for a slice of the pie. *High technology*, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1959): *El mercado común latinoamericano*. Naciones Unidas, N° de venta: 59.11.G.4.
- (1977): *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*. Cuadernos de la CEPAL N° 8. Santiago de Chile.
- Chon, K. (1984): *State of the arts series on microelectronics: Republic of Korea*. UNIDO/Is. 490.
- Druker, P. (1984): Our entrepreneurial economy. *Harvard business review*. Boston: Harvard University, enero-febrero.
- Howard, P. y L. Westphal (1985): *Industrial strategy and technological change: theory versus reality*. [Estudio presentado a la conferencia sobre nuevas orientaciones de la teoría del desarrollo, auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas y el Centro de Estudios Internacionales del Massachusetts Institute of Technology.] Cambridge, Mass.
- Katz, I. (1980): *Domestic technology generation in LDC: a review of research findings*. Buenos Aires. [Preparado como parte del programa de investigación sobre el desarrollo científico y tecnológico de América Latina, auspiciado conjuntamente por la CEPAL, el BID, el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional y el PNUD.]
- Kubo, Y. y S. Robinson (1984): Sources of industrial growth and structural change: a comparative analysis of eight countries. *Proceedings of the Seventh International Conference on Input-Output Techniques*. Viena: UNIDO.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1984): *OECD science and technology indicators*. París.
- Stanbaek, T. y otros (1982): *The service economy: conservation of human resources*. Series 20. Nueva York: Columbia University Press.
- Tori, Y. y K. Fukasau (1985): Economic development and changes in linkage structure: an input-output analysis of the Republic of Korea and Japan. *Proceedings of the Seventh International Conference on Input-Output Techniques*. Viena: UNIDO.
- Tsuru, S. (1983): Marchés et technologies: nouvelles relations internationales. *Economica*. París: CEPII.