

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1981

S U M A R I O

La relocalización industrial a escala internacional <i>Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz</i>	7
La discusión industrial en América Latina <i>Héctor Soza</i>	35
La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos <i>Oscar Altimir</i>	67
Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional <i>Sergio Boisier</i>	97
Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe <i>Jean Casimir</i>	129
El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad <i>Sidney Dell</i>	149
La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo <i>Raúl Prebisch</i>	163
Sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Octavio Rodríguez Comentario de Alberto Couriel	173
Algunas publicaciones de la CEPAL	187

La discusión industrial en América Latina*

Héctor Soza**

Este ensayo quiere ser una contribución al debate sobre la industrialización de América Latina enfocado en función de las perspectivas manufactureras y de las opciones que pueden entretenerse a largo plazo en el marco de los objetivos del desarrollo económico y social.

Para satisfacer dicho propósito es preciso, ante todo, puntualizar en qué términos se viene discutiendo la industrialización, pues es notorio que la revisión de las ideas inspiradoras, durante décadas, de la política industrial de la mayoría de los países latinoamericanos, y los cambios en las tendencias de la economía mundial están dando origen a posiciones o proyecciones de innegable trascendencia para el porvenir.

Luego se hace inevitable definir con cierto rigor el perfil industrial de la región, distinguiendo la variedad de tendencias y situaciones que muestran los diversos países, puesto que en gran medida el futuro de la industria también será heterogéneo. Al mismo tiempo es imprescindible dilucidar cuáles son los rasgos básicos comunes de la industrialización latinoamericana, enraizados en la historia, en el marco político predominante y en la ubicación de América Latina en el mundo con vínculos entre los cuales sobresalen los culturales, políticos, económicos y tecnológicos con las economías desarrolladas de occidente, condicionantes todos ellos de un estilo de desarrollo en el cual se inscriben dichos rasgos, cuyo conjunto define el modelo de industrialización latinoamericano por encima de la heterogeneidad aludida.

Por último parece necesario revisar los principales esquemas o escenarios en que se inscribe la discusión industrial, aparte de las tendencias prevalentes, tratando de evidenciar las áreas de coincidencia y los puntos discrepantes de las diversas posiciones, así como recoger algunos elementos evaluativos en cada caso.

*Salvo se indique otra cosa, las cifras utilizadas para ilustrar algunos conceptos provienen de la CEPAL, cuyas fuentes de información son las oficiales de los países de América Latina o publicaciones de las Naciones Unidas cuando se refieren a otras regiones del mundo. Sin embargo, su uso es de completa responsabilidad del autor, sobre todo porque algunas aparecen en trabajos inéditos o en revisión, y por lo tanto no cuentan con la aprobación de la Secretaría.

**Funcionario de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial.

I

Términos generales de la discusión

Cuando se discute la industrialización latinoamericana es fácil caer en dos tentaciones antagónicas: una, que exalta el crecimiento manufacturero y el ambiente de modernidad —o ambiente industrial— que habría generado, prometedor de fases más avanzadas; y otra, que examina los problemas del sector y aquellos de orden general que no habría contribuido a resolver o que en algunos aspectos habría agudizado. Sin embargo, en la mayoría de los casos se observan esfuerzos por ponderar ambas posiciones puesto que la industria habría ayudado a solventar la expansión económica de la región y a internalizar el progreso técnico de los centros, así como a crear una mayor autonomía de la dinámica económica de América Latina y por lo tanto, a generar capacidad de reacción frente a las turbulencias económicas externas.¹ Hay que agregar algunas opiniones de excepción inspiradas en ideologías políticas particulares, a veces contrapuestas, que por diversos motivos reniegan de toda la historia industrial previa; así como otras donde la crítica, en especial la planteada por economistas del Norte, se formula realzando ejemplos asiáticos orientados hacia la maquila, la importación y la reexportación sustentada en las 'ventajas' derivadas de salarios bajos.

En todo caso, y cualquiera sea el enfoque de la discusión, la estrategia industrialista en sí misma no parece estar sometida a juicios demasiado severos o extendidos, como se comprueba en la generalidad de los planteamientos intelectuales y en la mayoría de los enunciados oficiales a niveles técnicos y políticos de los países de la región, y también en las posturas de los gobiernos en los foros internacionales donde aparece el tema, en las cuales insisten persistentemente sobre la perentoriedad de la cooperación para el desarrollo industrial. Todo esto a pesar del cuestionamiento de la indus-

¹ Enrique V. Iglesias, "América Latina frente a la turbulencia externa", en *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1976.

trialización como motor del desarrollo y, en consecuencia, del debilitamiento de los esfuerzos industriales de algunos países motivado por cambios políticos hacia posiciones conservadoras —a veces extremas— apoyadas, entre otras cosas, en el endeudamiento externo fácil, en gran parte sustentado en la novedosa fluidez financiera de fuentes privadas aunque de características 'duras'.

Quizá no podría ser de otra manera dada la experiencia mundial, según la cual, en líneas generales y salvo conspicuas excepciones aplicables, la calidad del desarrollo y el nivel de ingreso por habitante presentan correlaciones ostensiblemente positivas con la ponderación de la industria en la economía, y con las características más o menos avanzadas del sector manufacturero como las que corresponden a su estructura, nivel tecnológico y competitividad en rubros más complejos.

Sin embargo, la tesis industrialista estaría implícitamente en tela de juicio cuando se aplican o discuten políticas aperturistas destinadas, entre otras cosas, a atraer la concurrencia externa. Sería así en la medida en que la apertura indiscriminada a las importaciones puede o no conducir a la industrialización en determinadas circunstancias pues, al menos en su versión más pura, sería neutral respecto a objetivos preconcebidos relacionados con la estructura económica, ya que la asignación de recursos tiende a depender de las ventajas comparativas y de las fuerzas libres del mercado.

De tal manera, sólo excepcionalmente la industrialización estaría directamente amagada en las discusiones conceptuales y políticas, al menos por lo que se sabe de los planteamientos oficiales de los gobiernos latinoamericanos, incluidos aquellos que van más hacia posiciones aperturistas extremas (Chile y Panamá, por ejemplo). Pero totalmente distinto es lo referente a las pautas o modelos industriales, y más aún lo relativo a la política económica y los mecanismos destinados a materializar los objetivos del desarrollo y la industrialización. Aquí es donde se implican los aspectos socioeconómicos y políticos de mayor trascendencia, siendo el aperturismo una opción contrapuesta, por ejemplo, a la desvinculación o a la estrategia de esfuerzos colectivos dentro de esquemas de integración, como a la dirigida hacia la satisfac-

ción de las necesidades esenciales de la población, tanto en su versión paternalista como en la vinculada al desarrollo e incluso a un nuevo estilo. Cualquiera sea el caso, es fácil percibir la importancia de los compromisos políticos disímiles que envuelven las diversas posturas. Del mismo modo, es evidente que opciones como éstas pueden influir fuerte y diferencialmente en las pautas industriales, o sencillamente exigir distintos papeles al sector manufacturero.

De este modo la discusión industrial tiende a colocarse en el ámbito de diferentes estrategias comprometiendo la globalidad económica y social, así como posiciones políticas a menudo bastante discrepantes. Se reconoce así, en forma explícita o implícita, que la industrialización no es un fin en sí misma, que está sujeta a opciones económicas y sociopolíticas fundamentales que la industria más bien refuerza que inicia, y que por lo tanto la libertad de maniobra de la política industrial específica, en un marco económico y sociopolítico dado, está sometida a restricciones que pueden ser más o menos severas.²

En este punto es fácil confundir lo que podría denominarse modelo o pauta de industrialización —definido por aspectos tales como los fundamentos de la dinámica, la estructura de la producción, la tecnología y el comercio exterior de manufacturas— con la política económica y social de la cual el modelo se nutre o resulta en sus rasgos esenciales, habida cuenta la influencia de condiciones locales, como por ejemplo, la magnitud del mercado y la dotación de recursos naturales. La confusión se expresa corrientemente en la ambigüedad del término estrategia: referido a veces al modelo, otras a la política económica y social, y en ocasiones al conjunto de ambas cosas o a aspectos específicos restringidos como podrían ser, verbigracia, la estrategia tecnológica o la proteccionista.

Por lo que se refiere al modelo de industrialización, frecuentemente en el horizonte se tiene en cuenta la situación industrial alcanza-

² Estas ideas se sostienen, por ejemplo, en Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, *Informe sobre el Décimo Período de Sesiones*, marzo/abril de 1974 (ECOSOC, documentos oficiales: 57º Período de Sesiones, Suplemento N.º 4).

da en la generalidad de los países desarrollados —sea individualmente o en bloques o conjuntos— de mayor nivel de ingreso y de bienestar generalizado (Norteamérica, CEE, AELI, economías centralmente planificadas de Europa, Japón). Esto es así sobre todo cuando se aprecian algunas similitudes esenciales a pesar de los diferentes signos políticos que se advierten entre tales países.

Las principales coincidencias se aprecian en el alto grado de industrialización, la estructura industrial diversificada y encadenada verticalmente, los esfuerzos de desarrollo tecnológico, la ubicación en grandes mercados nacionales y/o internacionales, y en las avanzadas pautas exportadoras de manufacturas. Evidentemente existen diferencias, así como las relativas al comercio de manufacturas: la gran apertura de las economías de Europa Occidental, especialmente en su comercio recíproco, según esquemas de especialización intrasectorial; la estrategia cerrada de las economías centralmente planificadas en su conjunto; y el extremo cierre a las importaciones de manufacturas del Japón.

A pesar de esas discrepancias es innegable la trascendencia de la semejanza de los modelos industriales de las economías desarrolladas, así como el hecho de que se hayan materializado según estrategias políticas, sociales y económicas diversas. Pero esto último no contradice lo referente a las limitaciones que afectan a la política industrial específica en un marco dado, ya que dichos modelos se desarrollaron en diferentes circunstancias históricas. Entre éstas aparece el retraso de algunos países en la industrialización y el desarrollo, lo que históricamente ha exigido esfuerzos deliberados de creciente intensidad —de acuerdo a la seriedad del rezago—, comprometidos con esquemas culturales y de valores más o menos disímiles, así como con determinadas posiciones políticas compatibles con los objetivos primordiales del desarrollo y con las finalidades, quizás con frecuencia implícitas, de alcanzar a las economías y sociedades más avanzadas. En este punto conviene anotar que entre las explicaciones fundamentales de las mencionadas similitudes se encuentran las características del progreso técnico mundial a cuyas motivaciones trascendentales se agrega la confrontación de poderes,

sobre todo entre las grandes potencias hegemónicas.

A menudo se recurre, pues, al expediente de cotejar los resultados latinoamericanos con las características industriales de las economías desarrolladas, características que constituirían algo así como el paradigma en un horizonte a largo plazo. Pero quienes discuten la industrialización se inclinan cada vez más por la búsqueda de modalidades peculiares ya que ese paradigma está en revisión por motivos sociales y económicos, sobre todo a raíz del desquiciamiento que sufren las economías capitalistas desarrolladas desde 1973/1974, cuando la cuestión energética puso en evidencia importantes problemas estructurales, y dado, igualmente, que los afanes por reproducirla han tropezado con porfiadas dificultades. Esta búsqueda, que responde a la idea de que sería preciso formular una teoría industrial para los países en desarrollo donde el sector manufacturero tal vez debería jugar un papel diferente del que cumple en los centros, a menudo se inscribe en la discusión sobre estilos de desarrollo, y desde luego, en la consideración de los compromisos políticos que serían inherentes a cambios significativos en las tendencias prevaletentes.

Con referencia a los estilos frecuentemente surge la interrogante sobre hasta qué punto son datos exógenos para la industrialización o sobre si diversas pautas manufactureras pueden constituirse en motor de estilos de desarrollo diferentes. A pesar de lo sostenido en párrafos anteriores sobre el enmarcamiento económico y sociopolítico de la industria, el asunto no es trivial como tampoco parece fácil la respuesta. Así por ejemplo, considerada en una perspectiva histórica parecería indudable que la innovación tecnológica, y la industrialización consiguiente, contribuyeron en forma decisiva a conformar el estilo consumista de las sociedades capitalistas avanzadas acorde, por cierto, a sus patrones de acumulación. Igualmente es indudable que la industrialización en América Latina ha incidido sobre trascendentes transformaciones económicas y sociales. De tal modo, no sería acertado sostener que el desarrollo manufacturero es un hecho inocuo respecto a las grandes variables que contribuyen a definir un estilo.

Sin embargo, siguiendo razonamientos de Carlos Matus³ es preciso distinguir lo que llama 'coyuntura dinámica', concepto que precisamente explica con un ejemplo referido al inicio de la industrialización latinoamericana sustentada en los mercados internos, cuando dice que "puede ser una fuerza desatada desde fuera que abre perspectivas de crecimiento dinámico de la industria, sin que ningún grupo social... la haya formulado antes como proyecto..." Distinto es su concepto de 'política construida', que corresponde a formulaciones basadas en "ideas, asentadas éstas a su vez sobre una determinada teoría o modelo". Es evidente, entonces, que el análisis *ex post* es de naturaleza absolutamente distinta al que puede hacerse *ex ante* con respecto a modelos de industrialización y estilos de desarrollo.

De todos modos, en ambos casos debe reconocerse que se implican ingredientes o definiciones políticas sobresalientes. Así es como en el examen de la industrialización latinoamericana es fácil reconocer que a raíz de la crisis de 1930 las reacciones políticas fueron diversas en los países de la región, lo que contribuye a explicar que algunos tendieran a industrializarse y otros no, hasta que la estrategia industrialista se generaliza después de la Segunda Guerra y en especial durante la década de 1950, según una secuencia que políticamente fue legitimando el significado fundamental de la industrialización como factor dinámico y como uno de los medios de internalizar el progreso técnico mundial.⁴

Traer a colación esos hechos es simplemente poner de relieve que incluso la coyuntura dinámica, que según Matus "se impone a los hombres", para expresarse en realidades industriales, requirió ciertas bases sociopolíticas y un proceso de maduración ideológica e intelectual. Este proceso, que fue abarcando a toda

la región, trató de perfeccionar el proceso de industrialización con la introducción de un mayor grado de racionalidad, con acuerdos de integración que le darían una escala adecuada y con políticas tendientes a facilitar la exportación. Preciso es reconocer asimismo que las posibilidades de expresión real encuentran sustento en situaciones anteriores, como la que el propio proceso de industrialización previo brindó a algunos países para usufructuar el auge de la economía mundial que concluyó en 1973/1974; situación en gran medida base de la coyuntura dinámica que se tradujo en fuertes incrementos de las exportaciones de manufacturas, a la que se agrega la posición adquirida por las empresas transnacionales extranjeras —de acuerdo con los esquemas económicos y sociopolíticos predominantes— que se destacan entre los agentes de tales exportaciones, a diferencia, por ejemplo, con lo sucedido en el Japón.

Con todo, es muy distinto lo de la política construida sobre la base de ideas según queda puesto de manifiesto al examinar la experiencia mundial y latinoamericana, de acuerdo a la cual mientras más rotundos sean los cambios propiciados, más drásticos serán los compromisos políticos concomitantes. El asunto es prácticamente obvio, y en el ámbito regional se comprueba en forma fehaciente y extremada en los casos disímiles de Cuba y Chile, o de Nicaragua y Uruguay.

Por esos motivos caben serias dudas de que la industria por sí misma pueda constituirse en motor de estilos de desarrollo demasiado diferentes, aunque quepa reconocer que los hechos industriales desencadenan sucesivas situaciones de cambio, las que pueden tender a modificar las estructuras económicas y sociales pero sin que ello signifique, necesariamente, tendencias hacia alteraciones profundas de estilo como aquellas que se vienen preconizando alrededor de las necesidades básicas de la población o de la urgencia de cautelar el medio ambiente y ahorrar energía.

Sobre el particular conviene tener en cuenta que con frecuencia el concepto de estilo se utiliza vagamente y con alto grado de esoterismo respecto a sus bases ideológicas y políticas de sustentación. Por eso Jorge Graciarena, a propósito del enfoque unificado del desarrollo,

³ Carlos Matus, *Estrategia y plan*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile/Siglo Veintiuno Editores, México, Santiago de Chile, 1972.

⁴ La CEPAL ha argumentado vastamente sobre este significado de la industrialización durante más de 30 años. Ya en el *Estudio Económico de 1949* insistía enfáticamente sobre el punto de acuerdo a párrafos más tarde reproducidos en *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, en Cuadernos de la CEPAL, N.º 13, Santiago de Chile, 1977.

explica en un esclarecedor artículo que "... reapparece lo político como componente central de cualquiera concepción de los estilos de desarrollo. Los valores pueden ser variables, pero es esencial que los estilos distingan y decidan respecto a cuánto, cómo, qué cosas y para quiénes, pues éstas son las disyuntivas que normalmente enfrenta un proceso de desarrollo y cuya decisión corresponde al orden político. En efecto, la función de resolver sobre ellas se encuentra institucionalizada y corresponde al aparato político, más que a ningún otro orden institucional, la facultad de escoger la dirección del desarrollo y de promover los avances por la senda escogida".⁵

Puesto el asunto en esos términos los análisis del proceso de industrialización latinoamericano, así como de sus perspectivas y opciones, pueden situarse en el terreno de realidades sociopolíticas concretas y no como con frecuencia sucede en el ámbito esotérico que consiste en creer que en cualquier circunstancia a la política industrial se le presentaron o se le presentarán numerosas opciones. Del mismo modo, corresponde considerar las ocurrencias externas que tanto han tenido que ver con la política industrial de las últimas décadas y que probablemente influirán de manera significativa en el futuro o que deben tenerse en cuenta para el examen de estrategias optativas.

Además, es preciso considerar que el análisis retrospectivo posee validez en la medida que con sentido crítico examina experiencias en sus proyecciones hacia el futuro. En este punto quizás convenga precisar que dicho análisis suele ubicarse en el marco histórico de una estrategia industrial con sentido de trayectoria destinada a establecer bases de sustentación a otras fases o modalidades avanzadas y acordes con objetivos sociales superiores. De esta manera, la calificación de la idoneidad de las formas de industrialización apunta hacia las tendencias en perspectivas a largo plazo.

En relación a esos enfoques tal vez valga la pena recordar que las primeras etapas de la industrialización de las economías capitalistas desarrolladas del occidente no fueron fáciles,

ni mucho menos, y que no estuvieron huérfanas de ingentes sacrificios sociales. Otro tanto sucedió en las economías socialistas de Europa después de la Segunda Guerra hasta alcanzar los rangos industriales de las primeras y niveles de ingreso parecidos a los de Europa Occidental. Simultáneamente sucedía lo mismo en el Japón cuando su recuperación industrial comenzó —entre otras cosas— por pasos modestos en la exportación de manufacturas. Quizá el modelo maquilador de algunos países asiáticos con mano de obra barata pudiera apreciarse dentro de perspectivas semejantes. Pero todo esto en modo alguno significaría que América Latina necesariamente tenga que repetir experiencias semejantes pues la región ya ha avanzado bastante en la industria, y se le ofrece la posibilidad de usufructuar ventajosamente del progreso técnico de las economías desarrolladas (como en gran medida sucede, aunque no siempre en condiciones adecuadas), y de las cuales, por lo demás, podría esperarse colaboración idónea que en los hechos se busca cada vez en forma más integral, lo cual tampoco invalida la trascendencia preeminente de los esfuerzos propios.

Con relación a ese mismo aspecto cronológico, cabría interrogarse si América Latina tuvo realmente otra opción para desarrollar su industria, distinta a la que surgió en forma, podría decirse, natural, dadas las restricciones políticas internas, así como las inherentes a las vinculaciones externas y al funcionamiento de la economía mundial sobre todo del área occidental desarrollada, igual que los problemas que plantea la circunstancia de emprender con retraso la industrialización en el contexto de economías subdesarrolladas con limitadas facilidades infraestructurales y vocaciones empresariales, científicas y técnicas entre muchos otros factores.

En la medida que la respuesta sea negativa cualquier evaluación del modelo latinoamericano de industrialización significaría confrontarlo con una utopía retrospectiva. Sin embargo, el análisis es evidentemente útil si se lo enfoca en sus proyecciones hacia el futuro, y con referencia a los principales problemas del desarrollo y a objetivos económicos y sociales a los cuales puede contribuir la industrialización.

⁵ Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL* N.º 1, primer semestre de 1976, p. 191.

De todos modos subsiste la condición de tener presente el marco económico interno y externo, como así el sociopolítico donde la industrialización se inscribe. Esto, se dijo, significa que la industria no puede considerarse atribuyéndole un alto grado de autonomía, aunque sea fácil reconocer áreas donde las acciones específicas de la política industrial tienen cabida a veces notables efectos, como se manifiesta en la historia industrial de los países de la región. Pero en gran parte, estas mismas acciones están sujetas a determinantes económicas y políticas. Piénsese, por ejemplo, que en los países grandes, y también en la mayoría de los medianos de la región, el desarrollo de muchas industrias básicas estuvo asociado a acciones directas del sector público en el marco de concepciones económicas y políticas que conceden al Estado un papel protagónico, las mismas que han llevado a importantes nacionalizaciones y a enunciar reglas tendientes a reservar al Estado áreas básicas y estratégicas. Es cierto que estas posturas fueron revisadas en ciertos países, pero no lo es menos que en algunos los cambios reales no han sido demasiado rotundos puesto que persisten las condiciones que legitimaron la intervención directa del Estado.

Todo lo contrario ha sucedido en los países pequeños donde, por excepción, se desarrolló alguna industria básica. Entre éstos no se materializó la opción económico-política que mediante la integración viabilizaría un modelo industrial semejante al de los países de más envergadura, según es fácil percibir en los supuestos ideológicos que dieron origen a los acuerdos.

Sin embargo, estos comentarios sobre los términos generales de la discusión industrial latinoamericana, enmarcada conceptualmente en su contexto histórico, económico y sociopolítico, son insuficientes si no se puntualizan o profundizan algunos de los principales enfoques, esquemas o escenarios donde se suele situar dicha discusión.

En primer lugar, corresponde definir los principales rasgos del perfil industrial de América Latina y sus tendencias, pues la discusión se ubica en el análisis crítico, y en gran medida en función de estos antecedentes busca nuevas perspectivas.

Después, conviene examinar el horizonte normativo correspondiente a la industria de las economías maduras ya que, como se dijo, es frecuente que la discusión confronte el proceso de industrialización latinoamericano con el de aquellas economías, además de que gran parte de los análisis sostienen el carácter imitativo de dicho proceso aunque, por cierto, la imitación sea incompleta en aspectos trascendentes. Junto a este examen conviene precisar la posición latinoamericana, ámbito en el cual pueden apreciarse tendencias hacia el abandono de la eventual norma.

En seguida, es preciso detenerse en el significado industrial de las tendencias hacia la reestructuración de la economía mundial en sus implicaciones sobre el rediseño de las actividades manufactureras, y por lo tanto sobre la división internacional del trabajo, pues se sostiene que tales tendencias son sumamente marcadas y en la discusión afloran posiciones que confían o desconfían de sus beneficios para la región.

Del mismo modo parece necesario analizar las ideas que para América Latina se discuten a propósito de la formulación de la Estrategia Internacional del Desarrollo de las Naciones Unidas para la década de 1980, ideas que rescatan valores del horizonte normativo en el contexto de la cooperación y el Nuevo Orden Económico Internacional y que figuran en forma destacada en los debates de los foros mundiales.

También es útil considerar la onda aperturista que tiende a materializarse en algunos países porque, aunque no corresponde a posiciones industriales definidas, la apertura produce efectos sobre el sector manufacturero, e igualmente porque se destaca en la discusión latinoamericana en ciertos ambientes y países.

Finalmente, cabe prestar atención a los planteamientos correspondientes a las estrategias industriales hacia adentro, planteamientos que contrastan notablemente con las demás posiciones por lo que hace al relacionamiento externo, aparte de que explicitan, y de modo general, conceden alta prioridad a urgentes objetivos sociales.

Conviene advertir que, en realidad, separar esos seis enfoques adolece en varios casos de cierto grado de artificialidad, ya que ellos

muchas veces contienen puntos comunes o áreas de superposición o coincidencia. En alguna medida la separación puede considerarse, entonces, como un artificio metodológico des-

tinado a esclarecer las opciones o posiciones que más se discuten, junto con los compromisos que implican.

II

Perfil y tendencias industriales

1. *Dinámica industrial*

Durante los últimos treinta años la industria latinoamericana se expandió a un ritmo medio de 6.7% por año, mientras la mundial lo hizo a una velocidad de sólo 5.9% anual. De este modo, la gravitación industrial de la región en el mundo se elevó desde menos de un 4% a cerca de un 5%. Pero lo más llamativo es que en el ámbito de las economías occidentales de mercado la ponderación manufacturera de la región subió de un 4.7% a un 8.4% como resultado del relativamente rápido crecimiento industrial de América Latina, y el lento de América del Norte (3.6% por año) y el pausado de Europa Occidental (5.2% anual).

Ese hecho merece destacarse pues mide el esfuerzo relativo de industrialización cuyo rango se aprecia, en su real significado, si se considera que la articulación exterior de América Latina se verifica esencialmente con esas economías desarrolladas de mercado de moderada expansión económica. Considérese que mientras el producto interno bruto global de la región creció a un ritmo de 5.5% por año, el norteamericano lo hizo a 3.6% y el de Europa Occidental a una velocidad de 4.3% anual.

Puede estimarse entonces que América Latina se ha desenvuelto con cierta dinámica autónoma, la que incluso se proyecta en los efectos amortiguados que, sobre su economía, ha tenido la recesión que sufren los países desarrollados de mercado desde 1973/1974;⁶ todo

esto, de acuerdo a la generalidad de los análisis, según se recordó ya en otros párrafos, se vincula al avance industrial de las últimas décadas que brindó impulsos de crecimiento y una mejor capacidad para resistir las vicisitudes externas, aparte de tender a compensar el deterioro de la posición exportadora de productos primarios.

La dinámica industrial de América Latina se aprecia, asimismo, si se cotejan las tasas de expansión manufacturera y económica global cuyo cociente (proceso de industrialización) 1.22 fue algo superior al mundial (1.20) durante las tres últimas décadas, y se ubica bastante por encima del correspondiente a las economías desarrolladas de mercado en su conjunto (1.11), aunque por debajo del de los países socialistas (1.40) y del Japón (1.48), cuyas estrategias fueron intensamente industrialistas en esquemas de rápida expansión económica.

Sin embargo, esas cifras referentes a la región esconden una gran heterogeneidad dinámica entre los países que la integran. Así es como ocho países igualaron o superaron el ritmo medio de expansión económica (Brasil, México, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador,

economías desarrolladas de mercado en comparación con la de América Latina después de 1973. En las primeras, la producción manufacturera bajó en 1974, y sobre todo en 1975, y la tasa de expansión industrial media a partir de 1973 hasta finales de la década fue de 1.1% por año; mientras en América Latina en conjunto nunca bajó la producción y el ritmo medio de crecimiento de la industria durante el período señalado fue de 4.8% por año. Sólo en Argentina y Chile disminuyó notablemente la producción manufacturera pero más que nada por motivos políticos y económicos internos.

⁶ Un indicador de esos efectos amortiguados lo constituye precisamente la conducta global de la industria de las

Panamá y la República Dominicana); nueve sobrepasaron la velocidad del crecimiento industrial del conjunto (los mismos países anteriores y Honduras), y únicamente seis países tuvieron tasas de expansión industrial lentas (Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Haití y Paraguay) si se cotejan con el promedio mundial (5.9%) y son los mismos que muestran algunas de las menores tasas de crecimiento económico. De este modo, a pesar de las excepciones señaladas, tal vez podría seguirse considerando que la relativamente importante dinámica industrial fue generalizada en la región.⁷ Con todo, si de los cálculos se excluyen Brasil y México, el ritmo medio de expansión industrial baja de 6.7% a nada más que 5.0% por año, principalmente debido al lento crecimiento económico e industrial de Argentina, cuya ponderación era importante a mediados del siglo (31% en 1950 y sólo 16.6% en 1979).

Esos hechos no sólo ilustran la heterogeneidad dinámica dentro de la región sino que también ponen de relieve que, de modo general, los países de mayor expansión económica global muestran igualmente los más elevados índices de crecimiento industrial, lo que está de acuerdo con la experiencia mundial que acusa raras excepciones, y éstas por motivos generalmente muy particulares. Las razones de esto, así como el hecho de que el crecimiento económico tiende a coincidir con una más rápida expansión industrial (proceso de industrialización), son bien conocidas en la teoría del desarrollo de manera que no es ésta la ocasión para referirse a ellas. Más vale, entonces, seguir con el problema de la heterogeneidad que va mucho más allá de la cuestión dinámica y cuyas proyecciones se harán sentir en el futuro.

Obviamente, la heterogeneidad industrial dentro de la región se evidencia desde muy temprano, de modo que la crisis de 1930 encuentra a los países en posiciones bastante variadas. Ciertamente es que los más grandes, y algunos medianos, estaban en situaciones más propicias para adelantar procesos de industrialización decididos y hacer frente a las condi-

ciones desfavorables de la economía mundial y del comercio internacional de sus productos primarios de exportación, así como a la necesidad de recuperar, mantener o elevar los niveles de empleo y de ingreso de la población. En líneas generales, los países con mayor holgura para importar, o con mercados más estrechos o en posiciones políticas discrepantes con la industrialización, se retrasaron más en el desarrollo manufacturero, el que como estrategia sólo se extiende a casi toda la región después de la Segunda Guerra Mundial.

Hacia 1950 el peso de la industria manufacturera en la economía latinoamericana era de un 20% (ahora 26%) pero sólo Argentina, Brasil, Chile y Uruguay sobrepasaban esa cifra, y únicamente México se ubicaba al borde de la misma, mientras que los demás países estaban bastante rezagados en el desarrollo industrial. Ahora bien, si los países se agrupan en grandes, medianos y pequeños, aparecen claras las diferentes posiciones industriales medias de cada grupo. Sin embargo, no puede afirmarse que por aquella época hubiera una correspondencia marcada entre dimensiones de mercado, grado de industrialización y nivel de ingreso. Sólo los países pequeños estaban más cerca de esa asociación con niveles de ingresos modestos y grados de industrialización reducidos. Entre los grandes y medianos el asunto era más confuso, de modo que los promedios representan poco. Habría que introducir en el análisis otros elementos, como la disponibilidad y grado de explotación de los recursos naturales; pero también es preciso considerar que durante aquella etapa del desarrollo industrial quizás la magnitud del mercado no era una limitante demasiado severa, ya que una cuota importante de la producción manufacturera correspondía a rubros de bienes no durables de consumo a veces llamados tradicionales, donde con frecuencia las escalas, tecnologías y capital eran menos exigentes. En los demás rubros poco se había avanzado y por cierto implicado actividades menos complejas.

Posteriormente se comienza a distinguir mejor la influencia de la dimensión del mercado pues varios países entran a etapas más avanzadas del desarrollo manufacturero con industrias que requieren más amplias bases de mercado, tecnología y capital. De alguna ma-

⁷ La dinámica industrial generalizada resulta mejor medida por el promedio aritmético simple de las tasas medias de crecimiento manufacturero de los países que asciende a 6.1% acumulativo por año.

nera esa influencia se refleja en el hecho de que los países grandes incrementan su grado de industrialización en un 32% entre 1950 y 1978, mientras que los medianos sólo lo hacen en 18%. Sin embargo, son los países pequeños los que hacen el esfuerzo industrial relativo más importante, pues aumentan el grado de industrialización en un 50%, claro que a partir de un sector manufacturero muy pequeño y recorriendo las etapas más sencillas de la industrialización. Con todo, en su conjunto no logran alcanzar los índices industriales que poseían los países grandes en 1950, aunque sobrepasan ligeramente los de los medianos de aquella época.

De acuerdo a lo anotado precedentemente, la dinámica según la cual se producen esas modificaciones es muy diferente entre los países. Así, por ejemplo, los países grandes tienden a incrementar su cuota industrial dentro de la región debido a la rápida expansión del Brasil y también, aunque en menor medida, de México, a pesar de que Argentina, que incrementa fuertemente su grado de industrialización, lo hace dentro de un esquema de lento crecimiento económico. Los países medianos pierden mucho terreno, sobre todo Chile y Uruguay, aunque el Perú, y especialmente Venezuela, se ubican entre aquellos que tienen una expansión relativamente rápida. Por su parte, la industria de los países pequeños prácticamente conserva su ponderación en la región, y Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Panamá crecieron según una dinámica industrial mayor que el promedio latinoamericano.

Con todo, el sentido de las diferencias entre las pautas industriales de los países grandes, medianos y pequeños se mantiene. Hacia 1950, el grado de industrialización de los países medianos, en su conjunto (17%), equivalía al 77% de los grandes (22%) y el de los pequeños al 55% (12%). En 1978, el grado de industrialización de los medianos (20%) bajó al 69% de los grandes (29%), y el de los pequeños subió al 62% acercándose así bastante a los medianos (18%).

Podría decirse que la escasa industrialización de los países pequeños al inicio del período analizado les facilitó el camino industrial (además del efecto dinamizador del Mercado Común Centroamericano durante la década de

1960), pues se trataba del desarrollo de una producción manufacturera en la esfera de actividades tradicionales y otras de menor complejidad y menos requisitos en materia de mercado, tecnología y capital. Los medianos encontraron obstáculos más severos, ya que durante ese período debieron enfrentar el desafío de emprender actividades industriales más avanzadas para cuyo desarrollo las dificultades fueron más fáciles de enfrentar por parte de los países de mercados mayores.

Por último, conviene destacar que si se examina la situación industrial global alcanzada individualmente por cada país, surgen algunas confusiones respecto a la correlación general entre el nivel de ingreso y el grado de industrialización. Sin embargo, aunque el análisis se efectúe en términos aproximados se comprueba que se trata fundamentalmente de notables excepciones motivadas por condiciones muy particulares. Así, por ejemplo, el examen de los países del primer escalón regional de producto por habitante a fines de la última década (alrededor de US\$ 1 500 a precios de 1970), muestra que Argentina requirió un alto grado de industrialización (33%), en cambio Venezuela uno de los más bajos de América Latina (17%), pero esto debido, obvia y esencialmente, al hecho de ser un importante país petrolero. En el segundo escalón (alrededor de US\$ 1 000) México, Chile, Uruguay y Costa Rica se tuvieron que colocar en un grado de industrialización intermedio (entre el 23 y el 29%), mientras que Panamá sólo en uno bastante bajo (14%) debido a su situación geográfica y al Canal que lo orienta decididamente por los servicios. En los escalones inferiores los casos atípicos más destacados son Brasil (US\$ 850) y Perú (US\$ 600), con relativamente importantes grados de industrialización (30 y 25%, respectivamente), cuya explicación habría que buscarla en que son países con desigualdades socioeconómicas internas que figuran entre las más severas de la región, lo que implica grandes contingentes poblacionales marginados del desarrollo y gran empleo en actividades de bajísima productividad, en contraste con la relativamente alta de la industria manufacturera fabril que opera más que todo para los estratos sociales superiores.

2. Transformación estructural

El grado de industrialización, definido simplemente como el peso de las actividades manufactureras en la economía, posee un valor sumamente limitado como indicador de la situación o de las tendencias industriales. Por esto, el análisis del modelo y de la heterogeneidad industrial de América Latina, como así el cotejo con las pautas industriales de las economías maduras, requiere otras consideraciones de primordial importancia.

Uno de los aspectos trascendentes que contribuye a definir el avance industrial es la estructura de la producción cuyas modificaciones concomitantes con el desarrollo tienden a seguir el mismo curso en todo el mundo. Lo más característico y generalizado es la pérdida de ponderación de las industrias elaboradoras de productos no durables de consumo (vegetativas, tradicionales), y la extraordinaria dinámica de las químicas y metalmeccánicas fabricantes principalmente de productos intermedios, de consumo duradero y de capital. Es lo que ha sucedido en las economías desarrolladas y por cierto también en las latinoamericanas. En las primeras, sus causas radican, de manera general, en el progreso técnico y en las modificaciones en la composición de la demanda que se desenvuelve hacia una mayor sofisticación. En América Latina la naturaleza del fenómeno ha sido un tanto diferente, pues además de la incorporación del progreso técnico y de la conducta de la demanda, ha sido decisiva la política destinada a completar la estructura de la producción manufacturera. De otra parte, el descenso de la ponderación de las industrias de bienes no durables de consumo en las áreas desarrolladas se verifica cuando las necesidades esenciales de la población están satisfechas en gran medida, necesidades que, entre otros bienes y servicios, comprometen a muchos del mencionado grupo manufacturero. En América Latina, salvo escasas excepciones, la situación es diferente, de modo que se perfila una aparente paradoja.

Un segmento importante de la población se mantiene parcial o escasamente incorporado al consumo de manufacturas según tendencias a largo plazo y características estructurales del desarrollo latinoamericano; según éstas la ma-

yor parte de la demanda de manufacturas radica en ciertos niveles de la sociedad donde las necesidades esenciales están mejor cubiertas. De esta forma, la demanda de bienes de consumo no duraderos de las industrias tradicionales se acerca a un crecimiento de tipo vegetativo y permite que, aritméticamente, las industrias más modernas aporten más a la dinámica industrial. Pero esta 'aritmética' se vincula también, ya se dijo, al progreso técnico, a la transformación de la estructura de la demanda y a la política de perfeccionamiento estructural de la producción; todo, dentro del marco de los límites sociales mencionados. Así, los esquemas de cambio de la estructura industrial se tornan coherentes con la forma o estilo que sigue el desarrollo latinoamericano. A este punto se refiere Aníbal Pinto⁸ cuando comprueba que en América Latina los aludidos cambios estructurales están vinculados a la concentración del consumo, sobre todo de bienes durables, muchos de los cuales fabrican las industrias metalmeccánicas de rápida expansión, y explica "que los núcleos más dinámicos del aparato productivo están enlazados y dependen de preferencia y a veces con exclusividad de la demanda de los grupos (sociales) colocados en la cúspide de la estructura distributiva", agregando que "dado el ingreso medio regional y de los países (relativamente bajo) para que funcione y avance el presente estilo de desarrollo es indispensable que el ingreso y el gasto se concentren en esos estratos, de manera de sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos".

Se apuntó que los cambios estructurales en la industria se han producido en América Latina de acuerdo a los lineamientos mundiales y a las economías desarrolladas. Así, entre mediados de la década de 1950 y finales de la de 1970, el peso de las industrias tradicionales bajó de 56 a 34%, y el de las metalmeccánicas subió de 12 a 26%. Pero, a pesar de este rotundo cambio estructural, la situación aún está lejos de la equivalente de las economías maduras donde las industrias tradicionales, también hacia el

⁸ Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL* N.º 1, primer semestre de 1976.

final de la década pasada, representan alrededor del 20 o 25% del producto manufacturero y las metalmecánicas cerca del 40 o del 50%.

Desde luego el fondo del asunto está en la situación de tránsito de la industria latinoamericana hacia estadios avanzados, pero también, en el estilo tecnológicamente dependiente que implica rezagos en la fabricación de productos que incorporan las innovaciones técnicas de los centros, sobre todo en los rubros de manufacturas intermedias y de capital. Este hecho, que implica una capacidad dinámica limitada por la imperfección de los encadenamientos de la producción, como es bien sabido se refleja notablemente en el comercio externo, sobre todo en las cuantiosas importaciones de manufacturas intermedias y de capital.

Con todo, los cambios en la estructura manufacturera han sido notables, de modo que la fisonomía industrial es ahora muy diferente a la de hace 30 años, con avances hacia rubros de alto grado de modernidad. Pero, al mismo tiempo, la diversidad de situaciones entre países se ha ampliado, lo que se manifiesta en diferentes aspectos que van mucho más lejos que las enormemente disímiles magnitudes industriales. Si bien en casi todos los países de la región los cambios estructurales se dieron en el mismo sentido, sólo en los grandes las industrias metalmecánicas adquirieron una ponderación importante (28%) y un grado mayor de integración nacional. En los medianos esa ponderación es baja (17%), y en los pequeños casi insignificante (9%), de acuerdo a una escasa integración vertical de los procesos de producción sobre todo en rubros tecnológicamente más avanzados. Asimismo, en los grandes, sobre todo en Argentina y Brasil, se desarrolló una significativa industria de bienes de capital y en los tres (es decir Argentina, Brasil y México) se encuentra casi toda la gama de industrias básicas. Los medianos, por su parte, han llegado a producir pocos bienes de capital y muestran importantes lagunas en rubros básicos. En los pequeños casi no se producen bienes de capital y las industrias básicas se encuentran sólo por excepción.

En esos aspectos las dimensiones de mercado han sido decisivas, igual que muchas veces la dotación de recursos naturales, con referencia a las ventajas para los desarrollos

básicos; a esto podría agregarse que la mayor envergadura económica provee masas críticas de capital y ejerce más interés de parte de las empresas transnacionales que han tendido precisamente a ubicarse con más peso en las industrias metalmecánicas de punta.

De esa manera, podría pensarse que los perfiles industriales de los diferentes tipos de países sólo en parte responden al hecho de que se encuentran en distintas fases del desarrollo industrial, pues cabe considerar que han generado modelos disímiles de acuerdo a restricciones locales más o menos severas. Como se sabe, se han pretendido obviar tales restricciones por medio de los acuerdos de integración que, entre otras cosas, implican mayores intenciones de especialización intrasectorial a medida que la dimensión de los países es inferior, pero que, al mismo tiempo, incluyen la idea de desarrollos industriales avanzados por parte de todos los miembros.

3. *Relacionamiento externo*

Por razones históricas y geográficas en la articulación externa de América Latina, con la excepción de Cuba durante las últimas dos décadas, han predominado hasta hoy las vinculaciones con las economías desarrolladas de mercado del occidente, vinculaciones que podrían definirse en los planos cultural, político, económico, financiero, comercial, empresarial, científico y tecnológico. Estas dilatadas y sin duda fuertes vinculaciones, sostenidas de acuerdo a pautas políticas predominantes dentro de la región, obviamente han tenido una influencia decisiva en el estilo del desarrollo latinoamericano, y por lo tanto en las modalidades de la industrialización.

En el análisis de esa articulación verticalizada suele objetarse el concepto de interdependencia, y frecuentemente el modo de inserción de América Latina en el occidente se define como una relación de dependencia, concepto que Raúl Prebisch⁹ extiende cuando caracteriza "el desarrollo periférico como un proceso de irradiación desde los centros de técnicas,

⁹ Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL*, N.º 10, abril de 1980.

modalidades de consumo y demás formas culturales, ideas, ideologías e instituciones”.

En este contexto, la gravitación de América del Norte y de Europa Occidental sobre la generalidad de los países latinoamericanos es incontrastable, y con referencia a la industria opera de varias formas, entre las que sobresalen precisamente con claridad meridiana las modalidades imitativas del consumo, en especial el de los estratos medios y altos de la sociedad latinoamericana; el abastecimiento de manufacturas que en su mayor parte proviene de esas economías occidentales desarrolladas; el proteccionismo de los centros respecto a las exportaciones manufactureras de la región; la creciente presencia de sus empresas transnacionales en las actividades manufactureras locales; y las pautas tecnológicas referidas a las características de los productos y a los procesos de producción que también predominantemente se incorporan desde esos centros.

Es cierto que esas formas de articulación exterior estuvieron cambiando en determinados aspectos, y que a veces se toman indirectas con los centros occidentales. Es el caso, por ejemplo, de las crecientes vinculaciones con Japón cuando éste surge como potencia industrial y compite en los mercados de los propios centros y penetra los de América Latina a base, entre otras cosas, de un intenso desarrollo tecnológico, al mismo tiempo que sus grandes empresas ingresan al mundo de las transnacionales y ubican filiales en los países en desarrollo. Pero es preciso tener en cuenta que Japón se sitúa dentro del sistema de las economías desarrolladas de mercado y que las raíces de su avanzado desarrollo tecnológico arrancan de occidente. Igualmente, es cierto que las vinculaciones intrarregionales en América Latina se han expandido, pero aún las importaciones de manufacturas provienen en casi un 90% de las economías desarrolladas de mercado, cuando parte importante del creciente comercio manufacturero intralatinoamericano se efectúa por transnacionales extranjeras y cualquiera sea el caso en posiciones de intermediación tecnológica, hecho que a menudo corresponde, asimismo, a la cooperación técnica entre países de la región o a la transnacionalización regional de empresas locales nacionales y extranjeras. Dicha posición intermediaria es, sobre todo, in-

herente a los países latinoamericanos semi-industrializados, como lo es también a algunos países asiáticos que han adquirido la misma categoría. De esta manera, quizá pueda afirmarse que persisten las características esenciales de la articulación externa de América Latina igual que los aspectos sustantivos de su influencia sobre el curso de la industrialización regional.

En todo caso, las formas de gravitación de los centros referentes al consumo, abastecimiento de manufacturas, transnacionales y pautas tecnológicas, se entrelazan fuertemente y de alguna manera dependen unas de otras. Así es como el proceso de industrialización latinoamericano se ha caracterizado por rápidos avances en la diversificación horizontal de la producción manufacturera —en especial de consumo— e insuficientes en la vertical, esquema que suele denominarse de crecimiento industrial disparejo, al cual le ha sido inherente una veloz expansión de los requisitos de importaciones intermedias y de capital con la tecnología incorporada en los centros, aparte de un notable y creciente balance negativo entre las exportaciones e importaciones de manufacturas, la mayoría de las veces no compensado por las ventas externas de productos primarios. Por consiguiente, se mantiene el esquema de comercio asimétrico en una pauta de especialización intersectorial. Sin embargo, en una perspectiva amplia se aprecia que esta situación tiende a modificarse; pero el proceso es lento y al mismo no contribuye el proteccionismo de los centros. De tal manera, América Latina se conserva entre las regiones más ‘abiertas’ a la importación de manufacturas y más ‘cerradas’ a las exportaciones respectivas. El hecho esencial persiste a largo plazo y en líneas generales corresponde a todos los países de la región, incluidos los más industrializados, aunque los mayores hayan avanzado más en la integración nacional de muchas industrias así como en la fabricación de bienes de capital e importen relativamente menos manufacturas.

Si es así, y los desequilibrios respectivos se producen en distintos niveles según los países o en diferentes escalones industriales a través del tiempo, la razón debe ser mucho más profunda que la simple posición en sucesivas situaciones de tránsito, o que el ejercicio delibe-

rado de políticas específicas de producción conducentes a ese esquema. Las explicaciones de fondo hay que buscarlas, por ejemplo, en la dependencia tecnológica casi irrestricta y en las rápidas innovaciones producidas en los centros en concomitancia con la urgencia sociopolítica de internalizarlas en el consumo y la producción, lo que también se vincula a las formas de acumulación capitalista que se trasplantan dentro de la región. Todo esto de acuerdo al predominio de posiciones políticas renuentes a corregir la injusta distribución del ingreso, pero obsecuentes respecto a la urgencia de las clases medias y altas para usufructuar patrones de consumo propios de sociedades avanzadas y de alto nivel de ingreso medio, circunstancia ésta que las hace proclives a la dependencia y poco favorables a los esfuerzos propios y colectivos que, en buena medida, han caracterizado la industrialización de las economías desarrolladas. Así se explicaría, entre otras cosas, y al menos en parte, el limitado éxito de las políticas científicas y tecnológicas en la región que durante las dos últimas décadas trataron de organizarse en términos institucionales, así como la debilidad o crisis de los procesos de integración, respecto a lo cual debe considerarse además la heterogeneidad política, social y económica de los países, así como los conflictos y divergencias entre algunos igual que la idiosincrasia política reacia a ceder soberanía nacional.

Por lo que hace a la producción, la internacionalización del progreso técnico se verifica paulatinamente según un proceso que, muchas veces, comienza por la importación de productos intermedios, componentes y equipos, y que puede llegar a integrarse en diversos grados, en especial en los países de mercados más amplios; pero sucede que al mismo tiempo o luego aparecen otras innovaciones en los mismos y otros rubros que hacen que el esquema básico persista aunque en escalones superiores.

De otro lado, la dinámica de la producción aparece frecuentemente impulsada más por la competencia en la creación de demanda (publicidad, financiamiento) y de productos nuevos o aparentemente nuevos, que por la de costos y precios, a lo que se sujetan a menudo las empresas transnacionales con altos coeficientes de importación y bajos de exportación, no obs-

tante algunos sensibles y a veces notables progresos. En la mayoría de las ocasiones esa dinámica se complementa con una suerte de asociación entre el Estado, sostenedor del estilo de desarrollo, y las empresas, las que a su vez se constituyen en el ámbito oligopólico de grupos o corporaciones nacionales e internacionales que comprometen otras actividades incluido el aparato financiero; de esta manera se conforma un sistema que contribuye a afianzar las bases de la construcción de aquello que Cardoso y Faletto llaman "economías industriales en sociedades dependientes",¹⁰ en el ámbito de alianzas políticas proclives a la dependencia.

La noción de sociedad dependiente puede extenderse a otros factores íntimamente vinculados a la historia del desarrollo manufacturero de América Latina y que explican, junto con los problemas del comercio exterior, que la discusión industrial latinoamericana se oriente con la mayor frecuencia a considerar las relaciones externas, así como a la cooperación internacional, en especial hacia la 'verticalizada' desde los centros (financiamiento, transferencias tecnológicas, códigos de conducta de las empresas transnacionales, acceso a sus mercados, etc.), y no tanto a los esfuerzos internos, aunque por cierto quepa reconocer que la economía mundial se ha estado desplazando hacia una creciente interdependencia e internacionalización.

Esos hechos deben atribuirse a que algunos de los principales impulsos industriales han provenido del exterior y figuran entre los más señeros hitos históricos de la industrialización latinoamericana: a) el primero y más notable corresponde, según aparece repetido en cualquier análisis industrial, a la crisis de 1930 que en varios países de la región generó importantes impulsos industriales orientados hacia objetivos como el abastecimiento interno y los que después se confunden con los motivados por la Segunda Guerra; b) luego, en la región tiende a generalizarse la estrategia industrialista—sobre todo durante la década de 1950 cuando se tuvo que enfrentar condiciones externas desfavorables después de la guerra de Corea—

¹⁰ F. H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977.

que inclusive legítima, en los países grandes y ciertos medianos, la acción empresarial del Estado en rubros básicos, lo que ya antes había sucedido en algunos y que en otros se transmite a épocas recientes; c) después, surgen los movimientos integracionistas entre cuyas bases ideológicas se encuentra el propósito de dar escala y competitividad a la industria para optar a posiciones avanzadas; d) a continuación, y sobre todo desde la década de 1960, se advierte la creciente presencia de las empresas transnacionales que, en ámbitos oligopólicos, asumen el liderazgo en diversos rubros manufactureros, en especial los de punta, más dinámicos y de mayor contenido tecnológico, empresas que se insertan en el estilo o modelo de industrialización latinoamericano sin modificarlo en su esencia; e) casi simultáneamente, a partir de 1963/1964, se desarrolla un rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas sustentado en el proceso de industrialización previo, los acuerdos de integración, las políticas de promoción, el alza generalizada de los precios de los productos industriales en el comercio internacional y el auge de la economía mundial; f) finalmente, el impacto del incremento de los precios del petróleo y de la crisis que aflige a las economías desarrolladas de mercado después de 1973/1974, impacto amortiguado, como ya se dijo, por la capacidad industrial generada durante décadas y a la cual se pueden añadir las facilidades para el endeudamiento externo, lo que coadyuva a que las importaciones industriales continúen creciendo, e incluso a tasas más elevadas aunque las exportaciones respectivas disminuyan intensamente su ritmo de expansión.

Todos esos elementos, y tal vez otros no incluidos en esa reseña esquemática, son de real significado y contribuyeron a conformar lo que es hoy la industria de la región. Predominan entre ellos los efectos de circunstancias externas, sea en forma directa o indirecta; no obstante, debe tenerse en cuenta que la legitimación y maduración intelectual y política de la estrategia industrialista contribuyó decisivamente en este sentido. Sin embargo, a pesar de que la fisonomía industrial de la región es ahora muy distinta de lo que era hace 30 años, ello no implica que aquellos importantes factores señalados hayan contribuido a transformar

las tendencias básicas del modelo latinoamericano. Además, cabe insistir en que los respectivos efectos tuvieron, según los países, connotaciones diversas sobre la dinámica industrial, la estructura manufacturera y otros aspectos entre los cuales ahora se destaca el comercio exterior de productos manufacturados.

4. Comercio exterior de manufacturas

La disimilitud de los países (recursos naturales, posición geográfica, mercados, etc.), y por lo tanto de sus modelos de industrialización, así como a veces las diversas etapas en que se encuentran, se refleja notablemente en las distintas pautas del comercio exterior de manufacturas, habida cuenta las políticas respectivas.

De este modo la industrialización más avanzada de los tres países grandes, que suelen catalogarse entre los semindustrializados de la periferia, coincide con que, en conjunto, revelan una creciente y mayor proporción de manufacturas en el valor de las exportaciones de mercaderías que, hacia fines de la década de 1970, se elevó al 33%. Para los países medianos esta cifra apenas subió al 8%, o al 17% si se excluye Venezuela. Entre los países pequeños se destacan los del MCCA, cuyas ventas externas de productos industriales, en su conjunto, alcanzaron cifras del orden del 30% del total de mercaderías hasta que, cerca de 1970, el comercio recíproco se comenzó a resentir como consecuencia de los conocidos problemas entre los países, y el Mercado Común entra en crisis y se rebaja la dinámica económica del conjunto. Finalmente, para los demás países pequeños la cifra considerada no supera el 11%.

Pero quizá donde se refleje más claramente el avance industrial es en la estructura de las exportaciones manufactureras, pues en las cifras antes citadas influyen las facilidades diferenciadas para la exportación primaria, como ocurre en el caso conspicuo del petróleo venezolano. Como es natural, lo más llamativo se refiere a la ponderación de los productos metalmeccánicos que sube del 35% para el conjunto de los tres países grandes, pero que en los medianos apenas alcanza al 14%, a 11% en los países del MCCA gracias al comercio recíproco, y a menos de 1% en los demás países pequeños. De esta manera, dichas cifras ponen de

relieve una ostensible correlación con las respectivas estructuras industriales que son más avanzadas en los países grandes, aunque ni siquiera en éstos se alcanza la composición de las exportaciones manufactureras de las economías maduras donde el peso relativo de los productos metalmeccánicos se sitúa por encima del 50 ó 60% de las ventas externas de productos industriales.

El hecho es, evidentemente, obvio, pues si no se desarrolla la industria metalmeccánica mal pueden exportarse los productos de este rubro, y también porque el intercambio de tales productos está fuertemente influido por el progreso técnico que incorporan, y este progreso se genera fundamentalmente en las economías maduras. Pero recalcar la asociación entre estructura de producción y pauta exportadora de manufacturas no es un asunto trivial, ya que la mayor dinámica en el intercambio internacional está en los rubros metalmeccánicos, hecho que contribuye a explicar que los países grandes de América Latina elevaran su ponderación en las exportaciones manufactureras de la región del 58% en 1965 al 70% en 1977, alcanzando por encima del 90% de las exportaciones latinoamericanas de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, profesional y científico.

Por lo que hace a las importaciones de manufacturas el asunto es diferente, pues en todos los grupos de países su peso en el total de mercaderías se acerca o sobrepasa el 70% hasta llegar a cifras cercanas al 80% (países medianos, MCCA), hecho que corresponde a la conocida asimetría del comercio externo.

En cuanto a la estructura de las importaciones industriales, la cuestión es también diferente, pues en todos los grupos de países el rubro metalmeccánico es importante (sobre el 40% y hasta cerca del 60%) como resultado, en gran medida, de la necesidad de adquirir componentes y bienes de capital —y con frecuencia manufacturas de consumo más avanzadas—, y es allí donde las brechas en la estructura de la producción son más notables.

Sin embargo, como los países grandes alcanzaron una estructura de producción más adelantada, importan relativamente menos manufacturas, pues aunque poseen casi el 80% de la industria apenas alcanzan a efectuar poco

más del 50% de las compras externas de productos industriales de la región, y una cifra parecida registran las importaciones metalmeccánicas cuando poseen casi el 90% de la industria respectiva. En todos los demás grupos de países la cuota relativa a las importaciones regionales de manufacturas es bastante superior a la correspondiente a la producción, es decir, serían países más 'abiertos', sobre todo a causa de la diferente situación alcanzada o el modelo industrial distinto, y no tanto por el desarrollo de posiciones aperturistas, habida cuenta el intenso comercio dentro del Mercado Común Centroamericano.

Los diferentes modelos y distintos grados de avance industrial no sólo se reflejan en las exportaciones e importaciones manufactureras tal como se ha descrito; también influyen sobre la orientación de las exportaciones, aunque no demasiado sobre el origen de las importaciones donde casi siempre predominan las provenientes de las economías desarrolladas de mercado que, para la región en su conjunto, representan persistentemente cifras cercanas al 90%.

Los tres países grandes, en coincidencia con estructuras de producción y de exportaciones manufactureras más diversificadas, son los que han diversificado más sus mercados en el mundo; a pesar de la relativa concentración de Argentina en la ALALC; del Brasil en la ALALC, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea; y de México en la ALALC y sobre todo en los Estados Unidos. De todos modos, estos países muestran significativas exportaciones industriales hacia los países socialistas, como así en dirección al Asia, Medio Oriente y Africa: y esto más Argentina y Brasil, pues México, más retrasado en las industrias metalmeccánicas, ostenta menos una posición de intermediario tecnológico y dirige sus exportaciones industriales principalmente a los Estados Unidos, como así también hacia los demás países con economías desarrolladas de mercado, muchas veces dentro de esquemas de comercio intraindustrial e intrafirma. Los países medianos, por su parte, concentran por cierto más esas ventas externas en productos menos complejos y en los mercados de la región, y de acuerdo a pautas de mayor especialización penetran en los de las economías desarrolladas de mercado y prácticamente por excepción en los

demás. Desde luego, los países del Mercado Común Centroamericano se concentran en productos tradicionales y sobre todo en el comercio recíproco. Los restantes países pequeños exportan escasas manufacturas, casi siempre simples y en rangos de alta especialización sobre la base de ventajas naturales, en particular cuando se dirigen a mercados extrarregionales.

El comercio intrarregional de manufacturas es importante, pero sólo en materia de exportaciones, las que, hacia 1965, llegaron a representar el 44% para después ubicarse en torno del 40%. Mientras, con referencia a las importaciones, se sitúa sólo en menos del 9%. Este esquema es a todas luces representativo de la apetencia de manufacturas tecnológicamente más avanzadas (recuérdese que las importaciones de manufacturas desde los centros corresponden a cifras cercanas al 90%, o más aún, si se incluyen las provenientes de los países socialistas), y de que la industria regional no ha llegado a estar en condiciones de ofrecerlas entre los mismos países, dejando de lado la

dependencia tecnológica en relación a la cual la intermediación de los países semindustrializados no resulta suficiente. Con todo, a estos países el mercado regional les ha ofrecido bases para optar a otros, y en esto les cupo a las empresas transnacionales un papel significativo.

Respecto a tales empresas es preciso recalcar que, de todos modos y en líneas generales, muestran una vocación exportadora marginal en contraste con una alta vocación importadora en medida importante dentro de esquemas de comercio cautivo entre matrices y filiales, y entre filiales ubicadas en la región, según lo expresa claramente Luis Claudio Marinho en un estudio reciente.¹¹ De esta manera se ha comprobado que en varios países las operaciones externas de las transnacionales manufactureras, sobre todo si se incluyen los movimientos financieros, explican parte considerable de los déficit nacionales de la balanza de pagos en cuenta corriente.

III

Escenarios de la discusión

1. *En torno al horizonte normativo*

a) *Rasgos generales de la eventual norma*

Después de la Segunda Guerra se conformaron grandes proyectos políticos y económicos que sustentaron el auge de la economía mundial que hizo crisis en 1973/1974. La industria desempeñó en dicho auge un papel dinámico trascendente y más aún el comercio internacional de manufacturas, sobre todo entre las economías desarrolladas de mercado que, entre 1955 y 1973, elevaron su comercio recíproco de estos productos del 53 al 63% del total mundial.

El crecimiento industrial de las economías desarrolladas (Norteamérica, Europa Occidental, economías centralmente planificadas de Europa, Japón) estuvo caracterizado por rápidas innovaciones tecnológicas en productos y formas de producir, así como por la fabricación de manufacturas para mercados masivos nacionales e internacionales, de acuerdo a una amplia difusión del progreso social. El comercio, por su parte, tendió a organizarse dentro del gran sistema de economías desarrolladas de

¹¹Luis Claudio Marinho, *Las empresas transnacionales y la modalidad actual de crecimiento económico de América Latina: algunas consideraciones*. (E/CEPAL/R.229, 19 de junio de 1980).

mercado en forma regulada (GATT) y en bloques de integración concertados (CEE, AELI) en un ambiente de liberalización progresiva del comercio y de políticas orientadas a la exportación. Las economías socialistas, o centralmente planificadas —que con el Japón ostentaron los índices más elevados de crecimiento industrial durante las tres últimas décadas: 10.2 y 12.7% por año, respectivamente (Norteamérica 3.6% y Europa Occidental 5.2% anual)— también se integraron (CAME) y desarrollaron una política bastante cerrada a las importaciones de manufacturas desde el exterior del bloque. El Japón, a su vez, se transformó en un espectacular exportador de productos industriales de creciente 'sofisticación' y contenido tecnológico, al mismo tiempo que se desarrolló según una política en extremo cerrada a las importaciones de tales productos.

El activo comercio mundial de manufacturas estuvo cada vez más influido por las rápidas innovaciones y los requerimientos de intercambio tecnológico como lo demuestra el hecho de que los productos de mayor contenido técnico, como la maquinaria y el material de transporte, han sido los más ágiles en el intercambio. Entre las economías desarrolladas de mercado occidentales dicho comercio se realiza con un alto grado de simetría de acuerdo a esquemas de especialización intrasectorial según los cuales se intercambian productos de parecido nivel tecnológico. Las economías socialistas y el Japón muestran que la apertura a las importaciones de manufacturas —aunque bastante reducida— obedece en gran medida a brechas tecnológicas. De otra parte, en las importaciones manufactureras que realizan los países en desarrollo cada vez pesan más los bienes intermedios y de capital que traen incorporada la tecnología creada en los centros.

Dentro de ese esquema general, América del Norte o Estados Unidos en particular, está en una órbita diferente; con un nivel de ingresos que triplicaba el de Europa Occidental en 1950 y que ahora sólo duplica, constituye el mayor mercado unitario del mundo; es el principal creador y proveedor de tecnología; y desde hace mucho tiempo su expansión económica ha dejado de sustentarse tanto en el crecimiento industrial, al menos si éste se mide en forma

convencional, acercándose así a lo que suele denominarse postindustrialismo.

Europa Occidental, por su parte, se constituye de antiguo en un mercado de alto grado de integración industrial. Ya en 1955, como ahora, las importaciones recíprocas de manufacturas representaban el 80% del total proveniente de cualquier parte del mundo; y también como ahora, en 1955 cerca del 60% de las exportaciones de manufacturas correspondía al comercio recíproco. Como se sabe, por lo demás, son crecientes las tendencias al fortalecimiento de los procesos de integración como a la intensificación de la investigación científica y tecnológica destinada, entre otras cosas, a mantener e incrementar la posición competitiva.

A su vez, las economías centralmente planificadas, que duplicaron su grado de industrialización y casi quintuplicaron su producto por habitante desde 1950, lo hicieron conformándose en un bloque político y económico con un esquema socialista y según un llamativo grado de desvinculación con el resto del mundo. Además son economías, como las europeas occidentales, de tradición tecnológica, cuyos respectivos esfuerzos fueron trascendentes.

El Japón, que casi triplicó su grado de industrialización y está cerca de septuplicar el producto por habitante de 1950, también presenta rasgos que lo singularizan en el ámbito de las economías desarrolladas, como su pobreza de recursos naturales, circunstancia que lo impulsó a industrializarse profundamente y a realizar intensos esfuerzos para procesar o desarrollar la tecnología adecuada hasta ubicarse, según se apuntó, en una espectacular posición exportadora de manufacturas de creciente grado de complejidad técnica. De otra parte, este país no participa de la apertura a las importaciones manufactureras como las demás economías desarrolladas de mercado, especialmente en su comercio recíproco, y tampoco de la internacionalización industrial en cuanto a la penetración de las empresas transnacionales extranjeras dentro de su economía. Del mismo modo, se diferencia de tales economías por el papel sobresaliente del Estado, si bien lejos del nivel socialista semejante a éste por la necesidad que tuvo el Japón de realizar esfuerzos deliberados en pos de la industrialización.

Desde luego, en las economías desarrolladas de mercado de occidente el papel del Estado no deja de ser relevante con relación al progreso industrial. Aparte del manejo de los instrumentos de la política económica muchas veces empleados con objetivos industriales bien específicos, resalta la decisiva influencia estatal en la investigación y desarrollo según lo evidencian las cifras del financiamiento público de tales actividades, que, en países como Alemania Federal, Canadá, España, Estados Unidos, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia, se sitúan últimamente por encima del 40%, o sobre el 50% del gasto total que el país realiza en este rubro.¹² Además, es evidente que los grandes proyectos estatales de desarrollo científico y tecnológico (como los vinculados a energía atómica, navegación espacial y defensa) poseen un alto poder de difusión del progreso técnico. Más aún, en la industria de países como los de la Comunidad Económica Europea se comprueba una llamativa presencia empresarial del Estado, vinculada a veces a nacionalizaciones prácticamente despojadas de razones doctrinarias pero con precisas finalidades económicas y sociales.¹³

De este modo las economías desarrolladas han llegado a situaciones industriales que, salvo excepciones, presentan ciertas características constantes, según se recordó en párrafos precedentes, y las que difieren sustancialmente de las respectivas latinoamericanas antes indicadas.

Entre esas características figura secularmente en las economías industrializadas de mayor antigüedad, una avanzada complementariedad en la producción de manufacturas de consumo, intermedias y de capital en grandes mercados nacionales o internacionales, hecho que se refleja notablemente en las pautas de comercio de productos industriales. Ante todo, una elevada proporción de exportaciones ma-

nufactureras; en seguida, preponderancia del intercambio de manufacturas de mayor contenido tecnológico y grado de modernidad, en particular en los rubros metalmecánicos; después, una posición exportadora neta de manufacturas (Estados Unidos, CEE, Japón) o alrededor del equilibrio (AELI, economías centralmente planificadas).¹⁴ Por cierto que todo esto se combina con una estructura industrial donde aumenta la ponderación de las industrias metalmecánicas hasta ubicarse en cifras entre el 36% (AELI) y 49% (economías centralmente planificadas), al mismo tiempo que decrece el peso de las industrias de bienes no durables de consumo hasta situarse alrededor del 20 ó 25% del producto bruto manufacturero. Como ya se recordó antes, es obvio que este proceso corresponde a las modificaciones en la estructura de la demanda según las cuales, una vez satisfechas las necesidades esenciales, la demanda de la población se orienta hacia rubros más 'sofisticados' acordes con el progreso técnico en todas las actividades económicas y el que se incorpora en las manufacturas, todo lo cual incide necesariamente sobre la demanda encadenada de bienes de consumo, intermedios y de capital.

Conviene recalcar que entre las características esenciales de la eventual norma aparece un alto grado de autosuficiencia del abastecimiento de manufactura en los grandes mercados nacionales o en el interior de los bloques económicos. Es así como se observa que las economías desarrolladas capitalistas en su conjunto no abrieron demasiado sus mercados de productos industriales al resto del mundo; desde luego que hubo escasez de oferta adecuada por parte del resto del mundo, pero no es menos cierto que siempre estuvieron presentes elementos proteccionistas,¹⁵ los que últimamente tendieron a acentuarse sobre todo con motivo de los desequilibrios comerciales originados por el alza de los precios del petróleo y

¹² UNESCO, *Estudios de política científica*, N.º 43, París, 1978.

¹³ A. Arancibia y W. Peres, "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina", en *Economía de América Latina*, septiembre 1979, semestre N.º 3, México, CIDE. Entre otras fuentes citan los autores a Cozzi S. y Olmeda G., "La presencia de la empresa pública en los países de la CEE", en *Cuadernos de Economía Política*, N.º 8, Roma, enero, 1973.

¹⁴ Naciones Unidas, *Yearbook of International Statistics*, 1978, Vol. 1, Nueva York, 1979 (ST/ESA/STAT/SER.G/27).

¹⁵ Los antecedentes de la I UNCTAD y de los sistemas generalizados de preferencias ponen de manifiesto ese persistente proteccionismo.

la crisis que se inicia en 1973/1974 con recesión, desempleo e inflación.

La crisis ha puesto en evidencia algunos vicios estructurales entre los cuales aparece la pérdida de competitividad de algunas industrias, sobre todo ligeras, frente a las de la periferia. Sin embargo, aparte de la reacción proteccionista de los centros (economías desarrolladas de mercado) y de cierta apertura de las economías socialistas (más que todo por motivos tecnológicos), las revisiones más sustantivas no han superado demasiado las esferas intelectuales, algunas inquietudes empresariales, discusiones políticas y alegatos de la periferia en los foros internacionales; y todo esto a pesar de las serias tendencias que se estuvieron insinuando y que pueden vislumbrarse hacia el futuro en materia de reestructuración de la economía mundial y de internacionalización del capital y la producción.

b) Posiciones en América Latina

Según surge de todos los análisis, la esencia de la estrategia industrial de América Latina ha seguido una trayectoria desde las industrias fáciles a las más complejas con orientación básica hacia los mercados internos. La idea central, explícita o implícita, ha sido emular lo que según se apuntó constituiría eventualmente la norma industrial, o sea la pauta de las economías desarrolladas. Pero es obvio que la industria latinoamericana está lejos de las características que adquiere el sector en las economías maduras —aunque se consideren los países más industrializados de la región— y lo que es todavía más importante, que las tendencias no indican que pueda haber una aproximación a ese modelo, al menos en un futuro cercano.

A esas tendencias se añade que, en parte debido a la persistencia de sobresalientes problemas económicos (como el desequilibrio externo) y sociales (como la marginalidad y la pobreza), así como a la insatisfacción referente a los ritmos de expansión económica, están madurando opiniones que abandonan explícitamente la norma industrial a la cual, sin embargo, el proceso de industrialización latinoamericano no se ha ceñido en aspectos fundamentales como son por ejemplo el desarrollo científico y tecnológico y la inserción en grandes mer-

cados. Además, conviene repetir que la industria carece de un alto grado de autonomía frente a los condicionantes económicos y políticos generales, y por lo tanto no puede achacársele los más serios problemas del desarrollo de la región, sobre todo si se considera que la industria apenas representa algo más de un cuarto de la economía latinoamericana y el empleo manufacturero no alcanza a un quinto de la población económicamente activa.

Aunque de alguna manera la norma esté en revisión en los propios centros, o puedan suponerse cambios radicales en el ordenamiento económico mundial, la cuestión en América Latina parece situarse, más bien, en cierto escepticismo subyacente respecto a la viabilidad de materializar las pautas industriales avanzadas, sin perjuicio de reconocer también la existencia de argumentos que sostienen que otros caminos industriales conducirían a sustentar mejor el desarrollo general o que, de otro modo, enjuician la validez de la norma para el caso concreto de la región y los heterogéneos países que la integran.

En el trasfondo de ese escepticismo están las grandes brechas que separan a la región de las economías desarrolladas, las que, inclusive en algunos aspectos, tienden a ensancharse, además del tipo y magnitud de los esfuerzos y compromisos políticos que serían necesarios para acercar la industria a aquel modelo normativo. Así es como puede sostenerse que dicho escepticismo inmanente se manifestaría en asuntos como el enorme retraso relativo de la región en el desarrollo científico y tecnológico, que se vislumbra en aumento hacia el futuro, lo que a muchos induce a sostener la tesis de la fatalidad de la dependencia irrestricta o de las ventajas que tendría adquirir toda la tecnología sin necesidad de emplear ingentes recursos en investigación y desarrollo, lo cual sería algo así como ir tras un espejismo, frente a la mayor trascendencia que revistiría establecer formas dinámicas de acumulación y/o a la prioridad de objetivos sociales urgentes.

En todo caso, la discusión sobre la idoneidad de la norma adolece de cierta ambigüedad y con frecuencia resulta difícil depurarla del halo de escepticismo citado. Sin embargo, pueden reconocerse dos posiciones que, apelando a esquemas simplificados, quedarían más o me-

nos bien definidas. Una corresponde a quienes, de cualquier manera, encuentran en la norma el paradigma de la industrialización y se preguntan básicamente sobre las trayectorias adecuadas y los instrumentos o mecanismos idóneos. La otra, con diversas variantes que se consideran más adelante dentro de los esquemas pertinentes, desecha o posterga indefinidamente la norma y procura formular otras opciones y sugerir las formas de llevarlas a la práctica.

La primera posición acredita la idoneidad de la norma, pero reconoce la heterogeneidad de los países de la región y la inviabilidad de su aplicación a naciones aisladas; recoge pues la experiencia europea y pone énfasis en los esfuerzos colectivos conforme a las bases ideológicas que dieron sustento a los acuerdos de integración en América Latina (ALALC, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano). Sus argumentos principales giran alrededor de la capacidad dinámica de la estructura industrial que deriva del encadenamiento de la producción final para el consumo con la de bienes intermedios y de capital; la incapacidad de las exportaciones primarias para sustentar la internalización del progreso técnico foráneo en beneficio de toda la sociedad; y, en consecuencia, la necesidad de participar en las corrientes más activas del comercio internacional sobre la base de un intenso comercio regional recíproco, de serios esfuerzos de desarrollo científico y tecnológico complementario, y de cierto grado de desvinculación selectiva del resto del mundo al menos hasta alcanzar posiciones industriales más sólidas.

Las variantes de esa posición son muchas y se diferencian entre ellas más que nada por las trayectorias que, incluso, suelen vincularse a finalidades sociales prioritarias, como surge de la gran mayoría de los planteamientos oficiales efectuados durante la última década,¹⁶ variantes que serían objeto de políticas específicas a las cuales la industria se acoplaría.

Una de esas variantes es la pauta de industrialización que ha predominado en América

Latina hasta ahora, pero que según algunas opiniones estaría pronta a agotar su papel como fase preparatoria de etapas más avanzadas. Dentro de esta línea se plantean las ideas en torno a la posibilidad de corregir deliberadamente, y según políticas específicas, las tendencias y sobre todo los rezagos, como la estrategia destinada a acelerar la fabricación de manufacturas intermedias y de capital generalmente asociadas a políticas de exportación de productos industriales en esquemas de especialización intrasectorial, y a veces en el ámbito de acuerdos de integración internacional que suministren las escalas de mercado adecuadas.

Naturalmente, según ya se apuntó, en estos asuntos no es cuestión de blanco o negro pues distintas posiciones con frecuencia se encuentran en áreas comunes o se diferencian en sutilezas difíciles de distinguir, aunque a veces tales sutilezas puedan esconder elementos de enorme trascendencia. Así es como las variantes de las corrientes que avalan la norma tienden a desdibujarse y confundirse con las tendencias predominantes o, de otro modo, con la estrategia implícita de la política industrial latinoamericana que define un modelo o pauta peculiar, así como una dinámica que lo eleva a escalones superiores pero sin modificar su esencia.

2. *En torno a la reestructuración económica mundial*

El abandono de la norma, que incluso suele considerarse obsoleta para América Latina en el presente momento histórico cuando se estarían manifestando inclinaciones hacia una nueva estructura económica mundial, así como la insatisfacción con las tendencias prevalecientes, están conduciendo, se dijo, a enunciar otras posiciones en forma cada día más transparentes. Sin embargo, son difíciles los distinguos tajantes, aparte de que, según también ya se observó, con frecuencia no se enuncian con claridad los compromisos políticos diferenciados inherentes a las distintas opciones industriales.

Las posiciones que se inspiran en la reestructuración de la economía mundial son diversas, pero como es obvio tienen en común la estrategia dirigida hacia las exportaciones ma-

¹⁶ Esto se comprueba al examinar 26 planes y programas de desarrollo general e industrial de 16 países latinoamericanos.

nufactureras, sea o no en forma complementaria al desarrollo de los mercados internos. De acuerdo a estas posiciones la reestructuración implicaría el redespiegue de la industria en favor de la periferia, la que ofrecería ventajas como las sustentadas en los recursos naturales y la abundancia de mano de obra. De este modo, se transformaría la estructura de la división internacional del trabajo y se reforzarían las nuevas formas de acumulación basadas en ventajas como las aludidas, de acuerdo a las tendencias hacia la internacionalización del capital y la producción. Así, los aportes tecnológicos empresariales y de mercados provendrían esencialmente de los centros, cuyas empresas situarían actividades industriales en América Latina ya *no tan marcadamente orientadas hacia los mercados internos, sino más bien dirigidas al mundo y, en especial, a los mercados de los propios centros.*

Uno de los argumentos en favor de tales posiciones es el retardo tecnológico de ciertas industrias centrales, sobre todo ligeras, las que de todos modos deben mantener salarios altos de acuerdo a prioridades sociales y por lo tanto han perdido competitividad frente a la periferia, según ya se señaló. Este hecho ya tuvo cierto efecto sobre la división internacional del trabajo durante el auge de la economía mundial, *especialmente en beneficio de la industria de países semindustrializados de América Latina y Asia.* Para los primeros el fenómeno se dio primordialmente basado en el proceso de industrialización previo, y para los segundos en función de políticas destinadas a establecer industrias decididamente orientadas a la exportación; en ambos casos, generalmente por cuenta directa o indirecta de empresas transnacionales.

Desde luego, el éxito exportador hacia los centros fue mucho más significativo para los cuatro países asiáticos principalmente implicados: Corea del Sur, Hong-Kong, Singapur y Taiwan. Pero aparte de la estrategia directamente dirigida a la exportación, los salarios más reducidos y la acción de las transnacionales, debe considerarse que son países muy escasos de recursos naturales y políticamente de frontera, y por lo tanto protegidos por las potencias de economías de mercado. Además, el modelo que en ellos se desarrolló fue esencialmente

maquilador, con alto contenido de importaciones y reexportación, tal como ocurre en la frontera norte de México con los Estados Unidos, donde la maquila ha adquirido una llamativa relevancia aunque la ocupación que brinda no supere el 10% del empleo manufacturero del país y el valor agregado nacional se ubique apenas en alrededor de un tercio del valor de las reexportaciones.

Aparte de México, en algunos otros países de la región, sobre todo centroamericanos, se han asentado algunas actividades de esa misma naturaleza, aunque de significación menor, y en otros, como en Panamá, se estarían proyectando. Sin embargo, difícilmente podría concebirse viable la reproducción del modelo asiático en la región a gran escala y en forma generalizada. Ante todo porque varios países han sobrepasado los niveles de desarrollo e industrialización de los cuatro países asiáticos mencionados, y porque muchos optan por fases industriales bastante más avanzadas, además del hecho que América Latina en general cuenta con importantes riquezas naturales.

De ese modo y aunque el modelo asiático deslumbra a algunos estrategas, generalmente de posiciones políticas conservadoras, la opción latinoamericana global en el ámbito de la reestructuración económica mundial se plantea en términos de una industrialización más profunda según la cual la subcontratación (una de cuyas formas es la maquila) no sería el ingrediente más significativo. Muchos analistas piensan que las bases industriales latinoamericanas podrían dar origen a desarrollos sustentados en el comercio intraindustrial y en exportaciones de manufacturas de alto grado de integración nacional y/o regional o subregional.

En todo caso, dichas posiciones con frecuencia sostienen la idea de abrir y activar el comercio mundial de modo que el intercambio se convierta en nuevas formas de división internacional del trabajo, y en motor de efectos propulsores recíprocos entre los centros y la periferia para la activación económica y el desarrollo. De igual manera, se apuntó, se atienen a ideas tales como las relacionadas con el redespiegue industrial a base de ventajas periféricas especialmente vinculadas a los recursos naturales y a las nuevas formas de acumulación que ofrecen los bajos salarios en concomitancia

con la reestructuración industrial de los centros en favor de las industrias de punta y alto nivel técnico.¹⁷

De todos modos, esas ideas tropiezan con la posición proteccionista de los centros, hecho que se refleja no sólo en las políticas respectivas, sino también en los severos acotamientos que se han formulado en los documentos jurídicos respectivos en el seno de las Naciones Unidas. Asimismo, tampoco es improbable que los esfuerzos aplicados al avance técnico tiendan a amortiguar o cancelar algunas ventajas periféricas una vez que se activen las inversiones centrales; así se sospecha, por ejemplo, que la revolución industrial que significaría el uso generalizado de procesadores electrónicos podría amagar las 'ventajas' que ahora ofrecen los bajos salarios en actividades manufactureras intensivas en mano de obra.

No obstante, Pedro Vusković¹⁸ advierte

¹⁷ En los medios internacionales el concepto de redespiegue industrial se ha venido usando profusamente a raíz de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) celebrada en Lima el año 1975. En esta ocasión se acordaron resoluciones sobre el particular, ratificadas después por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En un comienzo, la esencia del redespiegue estaba en la pérdida de competitividad de ciertas industrias en los países desarrollados frente a 'ventajas' periféricas, derivadas principalmente de mano de obra abundante y barata, de la dotación de recursos naturales, de la disponibilidad de energía o de una ecología que podría soportar industrias contaminantes o 'sucias'.

En la actualidad, como se infiere, sobre todo de las posiciones de los países en desarrollo, al mismo tiempo que se acotan o rechazan algunos de esos puntos, el concepto de redespiegue se ha extendido en función de un abanico de objetivos más amplio acorde con las aspiraciones industriales de la periferia. Tales posiciones aparecen, principalmente, en resoluciones de la Segunda Conferencia Latinoamericana de Industrialización (Cali, Colombia, 1979), en planteamientos del Grupo de los 77 (La Habana, 1979), y en la Declaración y Plan de Acción resultante de la Tercera Conferencia General de la ONUDI (Nueva Delhi, 1980).

De alguna manera se ha venido materializando cierto redespiegue industrial hacia la periferia: instalación de industrias para abastecimiento interno y maquila para re-exportación, por ejemplo. La idea nueva fue acelerar el redespiegue dándole la forma de actividades para abastecer demandas internas, pero sobre todo externas ubicadas sea en los centros o en otros mercados en expansión. Con todo, desde que comenzaron a manejarse esas ideas, se trataba en un redespiegue concertado y no necesariamente en el ámbito de una liberalización comercial generalizada. De esa manera, se enunciaban las renuencias centrales e implícitamente se tenían en cuenta los inconvenientes del aperturismo irrestricto de la periferia.

¹⁸ Pedro Vusković, "América Latina ante nuevos tér-

que son muy marcadas las tendencias hacia el redespiegue industrial desde las economías capitalistas desarrolladas hacia la periferia en función de las grandes masas de mano de obra barata de ésta, y bajo el signo de la internacionalización del capital y la producción y la consiguiente desnacionalización de los países en desarrollo. Con referencia a los avances técnicos que, a base de incrementos de productividad, tenderían a contrarrestar las 'ventajas' de los salarios bajos, y se materializarían en inversiones 'defensivas',¹⁹ Vusković opone el hecho de que otros progresos contribuyen a apoyar las referidas tendencias, como los que permiten fragmentar los procesos productivos y separar aquellas partes que requieren mayor densidad de mano de obra o que pueden ser realizados por trabajadores menos calificados; la eficiencia de los transportes; y las facilidades que proporcionan las comunicaciones para la administración a distancia. De todos modos, Vusković explica como "por ese medio no se está abriendo... (a las áreas subdesarrolladas), la oportunidad histórica para un desarrollo industrial autónomo que venga a representar el avance hacia nuevos estadios de desarrollo de las fuerzas productivas y nuevos objetivos sociales de signo más progresivo".

En todo caso, parecería que esas tendencias de la economía capitalista, y su virtual significado para la industria latinoamericana, están de acuerdo con la idiosincrasia industrial dependiente que predomina en la región y que, en algunos casos, tiende a profundizarse debido a influjos que desde el exterior penetran la sociedad, la economía, la industria y los mercados sin las suficientes contrapartidas hacia afuera que caracterizan a las economías maduras en diversas combinaciones. Así, la internacionalización y la interdependencia más acentuadas tendrían para América Latina un significado predominantemente desnacionalizador, ámbito dentro del cual se desdibujaría aún más la confianza en los esfuerzos industriales pro-

minos de la división internacional del trabajo", en *Economía de América Latina*, marzo, 1979 semestre N.º 2, CIDE, México.

¹⁹ Javier Villanueva, *Perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano: una completa transformación*, BID/INTAL, Serie Estudios Básicos N.º 3.

pios y colectivos en el interior de la región, todo esto aparte del serio cuestionamiento ético que significan los bajos salarios como sustento de la exportación manufacturera.

Piénsese que entre esos influjos, profundamente analizados en la literatura económica y social de América Latina y recordados esquemáticamente en otros párrafos, se destaca, en cierto modo como síntesis de todos ellos, la empresa transnacional, que ha ido asumiendo el papel más dinámico en la industria de muchos países de la región por su radicación preferente en áreas de punta, o en otras donde por sus condiciones encabezan las actividades correspondientes. Es decir, la propensión existe, pues es un hecho notorio cómo tales empresas, en términos por lo menos relativos, fueron reemplazando a la empresa privada nacional cuyo predominio en muchos países apenas se conserva en rubros tradicionales, o en estratos industriales rezagados, cuando las empresas públicas en líneas generales mantienen su vocación preponderante en las áreas básicas.

De esa manera, los eventuales efectos de la reestructuración mundial volverían a ser hechos que América Latina recibiría pasivamente y que agregarían los mercados de los centros a los demás elementos de gravitación externa. Utilizando de nuevo las palabras de Carlos Matus²⁰ se trataría otra vez de una "coyuntura dinámica" y no de una "política construida" sobre la base de ideas que tuvieran en cuenta los más trascendentales objetivos del desarrollo económico y social.

3. *En torno a la estrategia internacional del desarrollo*

A propósito de la formulación por parte de las Naciones Unidas de la estrategia internacional del desarrollo para la década de 1980 se han venido discutiendo los principales objetivos y mecanismos de la política industrial en América Latina.

En el ámbito de tales discusiones lo primero que salta a la vista es el carácter muy industrialista de los planteamientos, aunque dentro de pautas que cautelan otras finalidades como

las relacionadas con la agricultura, la alimentación y otros problemas sociales. Tales posiciones, que mantienen o acentúan el papel protagónico del sector manufacturero, se enraízan en aspiraciones generalizadas por parte del Tercer Mundo, como son las "Metas de Lima"²¹ que procuran que los países en desarrollo alcancen un 25% de la producción industrial mundial hacia el año 2000 (9.1% en 1978), o la ambición de América Latina de alcanzar para ese entonces una participación de 13.5% en la industria mundial (4.9% en 1978).²² Así es como para la región, al mismo tiempo que hacia 1990 y el año 2000 se establecen y se revisan las implicaciones de objetivos de crecimiento económico bastante más rápido que las tendencias pasadas a largo plazo, se calculan y examinan procesos de industrialización según ritmos de expansión manufacturera aún más veloces.

El planteamiento de tales aspectos en diversos escenarios cuantitativos corresponde a la idea de analizar implicaciones económicas a la luz de las finalidades sociales del desarrollo. Se trata, entonces, de ejercicios de carácter ilustrativo aunque, en general, se enmarcan en las aspiraciones latinoamericanas entre las cuales no sólo figura la aceleración del crecimiento económico e industrial sino también que el mismo se verifique en forma más pareja entre los países y no de modo tan disímil como durante las últimas décadas.

Por lo que hace a la industria, las implicaciones resultan bastante serias por cuanto altas tasas de expansión exigen un desarrollo manufacturero mucho más profundo que en el pasado y cumplir con exigencias como las de exportar en gran escala para solventar la capacidad necesaria para importar, y también para hacer viables rubros que requieren amplios mercados. En síntesis, se trata del perfeccionamiento estructural que corresponde, sobre todo, a la producción eficiente de bienes intermedios y de capital de mayor contenido tecnológico.

Ese perfeccionamiento, como es bien sabido, se relaciona con la necesidad de aumentar la capacidad dinámica que deriva de interrela-

²¹ Tercera Conferencia General de la ONUDI, Lima, Perú, 1975.

²² Conferencia Latinoamericana de Industrialización, México, 1974.

²⁰ Carlos Matus, *op. cit.*

ciones tecnológicas más profundas entre la producción final, intermedia y de capital dentro y fuera de la industria; pero igualmente con la necesidad de participar en las corrientes más activas del comercio internacional y de adecuar la oferta a los requisitos del intercambio intrarregional de manufacturas, cuyo ritmo de expansión tendría que ser muy rápido dadas las previsiones, poco alentadoras, sobre la demanda de los países centrales de donde hoy provienen alrededor del 90% de las manufacturas que importa la región, y en las cuales predominan precisamente los productos vinculados a dicho perfeccionamiento estructural.

En este punto conviene tener presente que se parte de la base de que el estadio industrial alcanzado por la región, después de varias décadas de desarrollo manufacturero orientado hacia los mercados internos, permitiría a muchos países ampliar el abanico de los objetivos de la industrialización. De esta forma, por ejemplo, la exportación de manufacturas, en la mayoría de los casos, no se concibe como una estrategia optativa, sino como un elemento complementario en una fase más avanzada de la industrialización. En líneas generales, tampoco la orientación de la producción industrial hacia las necesidades esenciales de la población constituiría una estrategia diferenciada, pues la industria latinoamericana estaría capacitada para responder a la demanda vinculada a objetivos y políticas tendientes a incorporar masivamente la población a los frutos del desarrollo.

De otra parte, también conviene puntualizar que, dentro de los términos cuantitativos que suelen manejarse, el énfasis sobre las exportaciones de manufacturas no implica un modelo industrial exageradamente vuelto hacia afuera. Ante todo, es preciso recordar que durante 10 años las exportaciones latinoamericanas de manufacturas crecieron (a precios constantes de 1970) según un ritmo algo superior al 20% anual, hasta que termina el auge de la economía mundial en 1973/1974. Con todo, el coeficiente de exportaciones de manufacturas o valor fob de éstas sobre el producto interno bruto industrial, apenas llegó al 8%, o aproximadamente al 4% si se considera sólo el valor agregado de tales exportaciones. Es decir, la experiencia de rápida expansión de las exportaciones

manufactureras ya se hizo, según tasas comparables con las que exigirían ritmos de crecimiento económico rápidos, sin que las mismas, aunque crecieron como proporción del producto, expliquen demasiado la dinámica industrial pasada. Por otra parte, para el decenio de 1980, puede calcularse fácilmente que si la expansión industrial fuera del 8.5% por año y la de las exportaciones de manufacturas de 20% anual, los incrementos de la producción industrial hacia 1990 debidos a estas exportaciones apenas representarían algo más del 16% de la expansión industrial total y el coeficiente de exportaciones sólo subiría del 4 al 11%.

En esa forma, aunque se consideren los efectos dinámicos indirectos de las ventas de manufacturas al exterior, el modelo seguiría siendo de desarrollo predominantemente hacia adentro. De tal modo, la demanda interna sustentada en la dinámica económica generalizada y en la remoción de las fronteras socioeconómicas, junto con el perfeccionamiento estructural y sus efectos propulsores serían elementos de primordial importancia para la expansión industrial. De todas maneras, como el estilo de desarrollo latinoamericano se considera, en general, que continuaría siendo gran importador de manufacturas, esquema que no podría sostenerse indefinidamente sobre el endeudamiento externo, dada la incapacidad de las exportaciones primarias para afianzar la capacidad para importar necesaria, le correspondería a las manufacturas un activo papel exportador asentado sobre el perfeccionamiento estructural y tecnológico de la industria regional.

De cualquier forma, a estas alturas cabría preguntarse cuáles serían para América Latina las diferencias de las pautas de industrialización expuestas con las posiciones orientadas hacia el modelo industrial de las economías desarrolladas, pues la exportación manufacturera de intenso crecimiento tiene implicaciones que acercan esas pautas a la norma. Primero, porque por lo menos a largo plazo debe pensarse en las corrientes de comercio más dinámicas, o sea en la exportación de productos tales como los químicos y metalmecánicos. Segundo, porque dadas las perspectivas de los centros se acentúa la necesidad de poner énfasis en el comercio intrarregional, en esquemas de complementación y especialización intra-

sectorial según las restricciones que imponen los mercados internos y la heterogeneidad de los países. Ambas cosas, aparte de las consideraciones sobre la dinámica interna que se sustenta en los encadenamientos de los procesos de producción de bienes de consumo, intermedios y de capital, conllevan la perentoriedad de orientar la estructura de la producción industrial regional hacia la de los centros, apenas modificada por la dotación local de recursos naturales, las precauciones medio ambientales y energéticas, o los objetivos sociales más apremiantes. Si no fuera así, fácil sería prever que las brechas que hoy separan a la región de aquellas economías tenderían a ensancharse, que los desequilibrios internos y externos característicos de América Latina se ampliarían, o que, simplemente, el crecimiento económico a largo plazo se vería amenazado. En tercer lugar, vuelve a destacarse lo dicho acerca de los esfuerzos de desarrollo científico y tecnológico, como asimismo la creación de ventajas comparativas de acuerdo a la concepción dinámica de las mismas.

Por lo demás, las semejanzas entre las pautas correspondientes a las ideas que se discuten a propósito de la estrategia internacional y las posiciones hacia la norma vuelven a aparecer cuando se aprecia el sentido de trayectoria en sucesivas situaciones de tránsito. Así, por ejemplo, en ambos casos se supone un proceso de maduración industrial y tecnológico hasta colocar a la industria en condiciones competitivas avanzadas más allá de la simple intermediación tecnológica hacia los mercados internos y externos. Se plantea así porque las transacciones internacionales de manufacturas se realizan motivadas cada vez más por requerimientos de intercambio tecnológico, o sea de innovaciones incorporadas a productos industriales sean éstos de consumo, intermedios o de capital, dejando de lado por cierto la incidencia de las ventajas comparativas en su versión dinámica. De otra manera, la industria podría seguir creciendo pero sin resolver algunos persistentes problemas como los referidos al desarrollo desparejo y a la asimetría del comercio exterior, aunque los mismos pudieran colocarse en escalones más elevados, como podría ocurrir con una fuerte posición exportadora de manufacturas tradicionales, de menor contenido técnico e

inferior elasticidad de la demanda, posición que se conseguiría sobre todo si se abren los enormes mercados de las economías desarrolladas. El concepto de trayectoria implica, pues, la idea de elevar dicho nivel y aprovechar pragmáticamente todas las vetas posibles para el desarrollo industrial y la exportación, así como para el enriquecimiento industrial de los productos primarios junto con las oportunidades que brindaría el redespliegue en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional.

En ese punto las ideas consideradas no sólo se emparentan con la actitud hacia la norma sino que también se superponen con la que considera la reestructuración económica mundial, aunque, por cierto van mucho más allá en los objetivos explícitos a largo plazo y en las formas de concertación internacional que aseguren reales beneficios para la región.

Quizá las diferencias con la actitud hacia la norma surgen más que nada de la circunstancia que las ideas reseñadas se discuten inscritas en el contexto de la Nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo que, naturalmente, pone el acento en el reordenamiento económico mundial y, por lo tanto, en la articulación externa, como en la cooperación internacional, en especial la proveniente de las economías centrales.

Con todo, de acuerdo a las ideas consideradas, los esfuerzos internos y colectivos de la región, así como la cooperación horizontal en el ámbito del Tercer Mundo, tendrían que ser significativos y deberían encarar no sólo la conformación de una industria idónea respecto a las finalidades fundamentales del desarrollo económico y social, sino también enfrentar las dificultades internacionales que derivan de las tendencias recesivas de la economía mundial y de la posición, a menudo renuente, de las economías desarrolladas frente a los problemas de la periferia y a las formas cómo América Latina busca insertarse en la economía mundial.

De todas maneras, en el marco de tales conceptos parecería muy difícil materializar ambiciosos objetivos económicos y sociales sin la cooperación de las economías desarrolladas. Debe tenerse presente que entre otras están envueltas las ideas de beneficiarse del progreso técnico alcanzado por los centros; de la capacidad empresarial que generaron; del capital

internacional y de la asistencia financiera; de las formas de acumulación que ofrecen las ventajas regionales; y de los grandes mercados de las economías desarrolladas. Con todos estos elementos conjugados crecerían las posibilidades de éxito, lo que exigiría de las economías centrales una fluida disposición para cooperar dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional; y por lo que hace más específicamente a la industria, de acuerdo a las Declaraciones y Planes de Acción de Lima²³ y Nueva Delhi,²⁴ y a nivel regional según lo manifestado por los gobiernos latinoamericanos en la reunión de Cali.²⁵

Todos esos instrumentos responden a la tendencia según la cual a medida que la economía del mundo ha venido incrementando el grado de internacionalización e interdependencia entre países y regiones —hecho en el que participa la periferia y particularmente América Latina— las ideas y requerimientos de cooperación se plantean en esquemas cada vez más integrales por su ámbito, formas y temas. Sin embargo, las evaluaciones respectivas no muestran resultados proporcionados a la complejidad de tales esquemas, como puede leerse, por ejemplo, en una declaración del Grupo de los 77,²⁶ o surge de los análisis efectuados en el ámbito del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) respecto a la falta de voluntad política demostrada por los países industrializados en el Diálogo Norte-Sur, en la V UNCTAD, la III ONUDI, la Rueda de Tokio y en la reunión cumbre de Venecia.²⁷ Lo mismo han puesto de relieve los gobiernos en las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta efectuadas en el seno de la CEPAL, o de ellas se infiere.

Allí, y en las inciertas tendencias de la economía mundial, radican las principales incerti-

dumbres en que se inscribe el significado industrial que podría poseer para América Latina la Nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo durante la década de 1980. Desde luego, también surgen importantes incertidumbres acerca de la política interna de los países de la región así como de la necesidad de reforzar las vinculaciones intrarregionales.

Especial atención merece el punto de las vinculaciones intrarregionales pues se considera que uno de los pilares fundamentales del desarrollo más dinámico es un veloz crecimiento del comercio manufacturero recíproco entre los países latinoamericanos. De esta manera, estimaciones para el año 2000 plantean profundas modificaciones en el intercambio externo de productos industriales de la región, cuya característica más sobresaliente alude a las importaciones de manufacturas, cuyo origen actual corresponde en menos de un 9% al comercio intrarregional y según se apuntó en otros párrafos, en un 90% a los países desarrollados. Este esquema tendría que cambiar rotundamente hasta lograr que el comercio intrarregional de manufacturas adquiriera una significación mucho mayor, quizá en torno al 50% de las importaciones o del 70% (ahora 40%) de las exportaciones.

Es obvio que tales planteamientos poseen muy serias implicaciones de orden político, industrial y tecnológico. En primer lugar, cabe considerar que a esa nueva estructura del comercio de manufacturas le correspondería un alto grado de concertación regional, y esto requiere firmes y amplias fuerzas sociopolíticas de sustentación. En segundo lugar, cabe recalcar que el acentuado crecimiento del intercambio recíproco entraña ajustes trascendentes en la estructura industrial, de modo que permitan adecuar la oferta, lo que compromete muy especialmente a rubros hoy retardados en su desarrollo como ocurre con algunos químicos, metalmecánicos y otros, en particular con bienes intermedios y de capital. La escala regional ofrece la posibilidad de tales ajustes en el marco de un crecimiento económico rápido, y también la de implicar a todos los países en diversos rangos de especialización según el tamaño de los mercados nacionales y otros factores, evitando las relaciones comerciales de tipo centro-periferia que tienden a darse entre los

²³ II Conferencia General de la ONUDI, Lima, Perú, 1975.

²⁴ III Conferencia General de la ONUDI, Nueva Delhi, 1980.

²⁵ Conferencia Latinoamericana de Industrialización, Cali, Colombia, 1979.

²⁶ La Habana, diciembre de 1979.

²⁷ Reunión Regional Latinoamericana de Coordinación previa al XI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, agosto de 1980.

países más y menos industrializados de la región. Sin embargo, el problema más serio se plantea con relación al desarrollo tecnológico y los correspondientes esfuerzos autónomos, pues la dependencia irrestricta y la apatencia por incorporar rápidamente las innovaciones centrales implican permanentes brechas, las que suelen cubrirse con importaciones de manufacturas cuya producción tarda en instalarse y muchas veces lo hace con altos contenidos importados.

Por esta razón es que algunas estimaciones hacia el año 2000 sólo acercan la estructura industrial latinoamericana a la actual de las economías maduras, situando el rubro metal-mecánico algo por debajo del promedio de los países desarrollados. Además, dichas estimaciones tienen en cuenta la orientación hacia las industrias básicas, dada la dotación de recursos naturales y la activación del mercado de numerosos rubros de consumo que resultaría de políticas destinadas a incorporar masivamente la población a los frutos del desarrollo. En todo caso, el desarrollo metal-mecánico y de otros rubros rezagados se torna imprescindible, como ya se dijo, para operar dentro de las corrientes más ágiles de comercio internacional y para materializar un fuerte incremento del comercio intrarregional.

4. 'Onda' aperturista

Desde hace algún tiempo ha venido tomando cuerpo la estrategia aperturista —en el marco de políticas económicas ortodoxas— la que se ha puesto en práctica, se está implementando o se discute en algunos países latinoamericanos en el marco de ideologías políticas conservadoras. Sus fundamentos teóricos se asientan, básicamente, en los beneficios que brindaría el libre juego de las fuerzas del mercado en los ámbitos nacionales e internacionales dado el supuesto de que tales fuerzas llevarían a una óptima asignación de recursos. Por lo que hace al ámbito internacional se admite que la competencia llevaría al mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas y a incentivar esfuerzos destinados a perfeccionar la eficiencia de la producción, la innovación tecnológica y la capacidad competitiva. También, a la inversa, se supone que las estrategias selectivas y restric-

tivas de importaciones serían inhibitorias de las exportaciones, cuando serían imprescindibles para el desarrollo, y que, en general, la expansión del comercio internacional de nuevo constituiría una de las bases fundamentales de la dinamización de la economía mundial.

En su versión más descarnada el aperturismo —definido como la supresión de las barreras a la importación y sustentado en el libre juego de las fuerzas del mercado— se presenta con dos implicaciones básicas: una corresponde al apartamiento del Estado de actividades de producción, planificación y de apoyo o promoción; y la otra a la limitación de las regulaciones internacionales del comercio, incluidas las relacionadas con la actividad de bloques de integración.

De esa forma, no sólo se trataría del abandono de prácticas proteccionistas directas, sino también de las indirectas, como las inherentes a las políticas nacionales —o en esquemas de integración— de ayuda a actividades económicas nacientes o destinadas a cumplir otros objetivos como pueden ser algunos de orden social (tal como el empleo o el desarrollo rural), o los destinados a asegurar capacidad dinámica y competitividad en plazos mediatos.

Evidentemente, según se advirtió ya en otros párrafos, el aperturismo en su definición más pura no enuncia estrategia alguna acerca de la estructura de la producción, ni, por lo tanto, del desarrollo industrial como tampoco del desarrollo científico y tecnológico, todo lo cual se deja librado a las fuerzas del mercado nacional e internacional, y a las ventajas comparativas que, en países industrialmente débiles, se fundamentan sobre todo en los recursos naturales y/o bajos salarios. Es cierto que existe cierto parentesco entre esta posición y otras respecto a la relevancia que otorgan al comercio internacional; sin embargo, las opciones que se enmarcan en la norma, en la reestructuración económica mundial, o en la Estrategia Internacional para el Desarrollo, ponen énfasis en el intercambio de manufacturas, mientras que el aperturismo descarnado no hace explícito este punto, aunque suponga que los empresarios, estimulados por la competencia, se esforzarían por ponerse en condiciones de eficiencia para comerciar en los mercados internacionales orientados hacia el mundo, y sin las

cortapisas que oponen concentraciones o acuerdos de asociación o integración entre países.

Quizá sea posible considerar que el aperturismo extremo constituye una forma especial de las posiciones relacionadas con la reestructuración económica mundial, forma de la cual estaría ausente todo tipo de políticas internas discriminatorias (industrialización, exportación generalizada de manufacturas, subcontratación y maquila en zonas francas, etc.), así como cualquier otro esquema de concentración aparte del inherente a la liberalización del comercio internacional. De otro lado, aceptaría el redespliegue industrial que pudiera llamarse espontáneo, pero rechazaría el que se inscribe en torno a las ideas del Nuevo Orden Económico Internacional, pues éste, como instrumento de apoyo a la industrialización periférica, lo estuvieron planteando en términos negociados la ONUDI y los países en sus conferencias generales, como asimismo la Asamblea General de la ONU, y de lo cual constituye buena muestra el establecimiento del Sistema de Consultas de la ONUDI o las reservas hechas por los países desarrollados que incorporan cláusulas tendientes a cautelar sus intereses y seguridad. Por lo demás, pocas veces se observan posiciones políticas concretas que conciben o aceptan el redespliegue sólo como producto de la liberalización del comercio internacional, pues las declaraciones al respecto hechas por algunos países desarrollados frecuentemente corresponden a una retórica destinada a aplacar los reclamos de la periferia que incluyen acceso a sus mercados, así como ayuda técnica, financiera y empresarial para concretar dicho redespliegue.

En líneas generales el aperturismo en la región obedece también a concepciones políticas que privilegian a la empresa privada nacional o extranjera y al libre juego de las fuerzas del mercado, aun en el ámbito de estructuras oligopólicas y de concentración del capital. Sin embargo, aunque en la mayoría de los países de la región el tema esté presente, también en muchos aparece acompañado de políticas explícitas y concretas de industrialización y de apertura a las exportaciones de manufacturas siguiendo lineamientos que, en varios casos, tuvieron éxito mucho antes.

Tal vez valga la pena recordar que, a despecho de regímenes proteccionistas débiles o de regular severidad, algunos países medianos (como Venezuela a causa del petróleo) y muchos pequeños (como los del MCCA y más aún Panamá, entre otros) fueron siempre muy propclives a las importaciones manufactureras, como reflejo de resultados industriales distintos a los de los países grandes, determinados más que todo por las restricciones del mercado interno, la dotación de recursos naturales o la posición geográfica —por ejemplo, la existencia del Canal inclina a Panamá hacia los servicios— y no tanto por aspiraciones diferenciadas.

Es cierto que el análisis latinoamericano estuvo sosteniendo desde hace mucho tiempo que la competencia externa es saludable en el contexto económico y sociopolítico predominante, el que es muy exigente en materia de importaciones de manufacturas (especialmente intermedias y de capital y también de consumo más conspicuo en los países menos industrializados), y por lo tanto de exportaciones que aseguren la correspondiente capacidad para importar. En eso se pensó, entre otras cosas, cuando se establecieron los supuestos doctrinarios de los acuerdos de integración; según éstos los mercados ampliados proveerían sustento (escala, eficiencia, especialización, experiencia comercial, etc.) para lograr el acceso de sus manufacturas a los mercados internacionales en general. En cierta medida es lo que sucedió, y llamativamente con las manufacturas metalmeccánicas de mayor contenido tecnológico, aunque sobre todo por parte de los países más grandes.

Como es obvio, la actual 'onda' aperturista latinoamericana responde al modelo importador-exportador, pero se aleja de las posiciones integracionistas y se orienta directamente al mundo. Por eso precisamente resulta interesante considerar en la discusión industrial que dicha 'onda' se encuadra conceptualmente en lo que Fernando Fajnzylber denomina "proyecto de reestructuración global",²⁸ con refe-

²⁸ Fernando Fajnzylber, "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, octubre-diciembre de 1979, N.º 184.

rencia al capitalismo mundial; proyecto liberalizador del mercado que ha venido tomando cuerpo intelectual en ciertos círculos financieros, empresariales, académicos y políticos. Según dichas concepciones, y con referencia a los países en desarrollo, serían "proyectos ideales aquellos que proporcionan la condición de funcionalidad a la expansión económica mundial, por la vía de facilitar las importaciones, de eliminar subsidios a la exportación, estimular y crear condiciones favorables para la inversión extranjera, debilitar la acción reguladora del sector público, congelar las presiones salariales y cuestionar los esquemas de cooperación regional". Sobre el particular, y aparte de otras reflexiones, Fajnzylber advierte que "dada la situación política y social en el mundo desarrollado es poco probable que el proyecto de 'reestructuración global' se materialice plenamente...", y que, por lo que hace a las exportaciones industriales, "los países de la América Latina se enfrentan simultáneamente a: fomento de las exportaciones desde los países desarrollados; barreras de creciente proteccionismo en los países desarrollados; presiones para disminuir su protección [la de los países en desarrollo] y tendencias que promueven el otorgamiento de crecientes facilidades para la inversión directa en los países". Agrega que resulta paradójico que sea "en este contexto cuando surge con singular fuerza aquella crítica de la industrialización latinoamericana que recomienda la eliminación de la protección y la necesidad de reducir a su mínima expresión las 'interferencias' asociadas a la acción pública".

De esa manera, y al menos dentro de plazos previsible, el aperturismo latinoamericano adquiere carácter unilateral por insertarse en una economía internacional que está lejos de desatar las fuerzas del mercado, o aunque así fuera por parte de los gobiernos, todavía quedaría el creciente predominio industrial de las grandes empresas transnacionales que tienden a concentrar el intercambio y manejar el mercado de productos manufacturados, sobre todo de aquellos cuyo comercio internacional es más dinámico.

Dentro de la propia región las tendencias aperturistas que se expresan en realidades significativas son escasas, de modo que también en el marco de América Latina son unilaterales

en los hechos y, desde luego, por cuanto carecen de concertación.

De otra parte, las pocas experiencias latinoamericanas son muy breves, y ninguna de ellas ha llegado a la versión aperturista más pura y descarnada, incluida la más adelantada de Chile. La única significativa de larga data es la experiencia de Panamá, de características muy especiales, según ya se recordó, país que figura entre los de industrialización más incipiente de América Latina y cuyas exportaciones manufactureras carecen de relevancia.

De todos modos, tiende a evidenciarse que el aperturismo contribuye a agudizar algunos de los rasgos esenciales del contexto en que se inscribe la industrialización latinoamericana y de sus pautas. Desde luego, el consumo imitativo y adelantado respecto al ingreso medio, junto con la alta propensión a importar manufacturas, dentro de esquemas de comercio externo asimétrico puesto que las principales ventajas comparativas fáciles radican en los recursos naturales que dan origen a exportaciones de materias primas y alimentos de ningún o escaso grado de elaboración, y a lo sumo de semimanufacturas, rubros donde deben situarse de preferencia las exportaciones que se están llamando 'no tradicionales'. A esto debe añadirse la debilidad estructural en materia de relaciones interindustriales, la dependencia tecnológica, la transnacionalización, el endeudamiento externo y, más en general, la desnacionalización.

De cualquier modo, es fácil reconocer que el aperturismo puede alcanzar significados de matices diferentes en países de características y situaciones industriales diversas. Así, por ejemplo, cuando Aldo Ferrer²⁹ analiza las políticas económicas ortodoxas puestas en práctica en Argentina y Chile, explica cómo éstas influyen de distinta manera en ambos países sobre "el proceso de reajuste de la estructura productiva y desmantelamiento de la industria" y también cuán diferente es el "efecto dinámico de las actividades exportadoras basadas en las ventajas comparativas estáticas". Al respecto

²⁹ Aldo Ferrer, "El monetarismo en la Argentina y Chile", en *Ambito Financiero*, Buenos Aires, 22 de agosto de 1980.

concede especial relevancia a la magnitud económica y al grado de avance industrial. De una parte, concluye que, dada la mayor dimensión del mercado interno y la posición industrial mucho más avanzada e integrada de Argentina, en este país "el desmantelamiento de la base industrial... resulta una empresa más difícil... que en Chile". De otra, sostiene que "en una economía más pequeña el desmantelamiento de la industria... puede ser compensado con la expansión de las exportaciones basadas en... los recursos naturales", pero que esto "en una economía de la dimensión de la Argentina es prácticamente imposible", de modo que "en el caso argentino la estrategia ortodoxa implica inexorablemente una caída de la capacidad potencial de crecimiento del sistema económico". Sin embargo, habría que preguntarse si la compensación en las economías de menor tamaño puede proyectarse a largo plazo.

5. *Las estrategias hacia adentro*

Hasta aquí se han esbozado comentarios sobre cuatro esquemas o escenarios que, de una u otra manera, implican estrategias industriales más o menos diferenciadas: la orientación hacia el modelo de los países avanzados, la reestructuración económica mundial, las ideas en torno a la nueva estrategia internacional para el desarrollo y el aperturismo. Sin embargo, según se advirtió, esos esquemas se superponen de modo que a veces no resulta sencillo distinguirlos con claridad, salvo quizá, el aperturismo indiscriminado. También es a menudo difícil apreciar debidamente las diferencias de las proyecciones industriales implicadas en tales esquemas, sobre todo cuando se consideran de acuerdo al concepto de trayectoria hacia posiciones más avanzadas.

No obstante, y aunque haya cierta ambigüedad en el distingo de los cuatro esquemas, la discusión es útil y esclarecedora respecto a algunas de las más trascendentes implicaciones industriales según quedó explicado en los párrafos precedentes. Así, la posición hacia la norma es muy clara en sus planteamientos, pues con sentido de trayectoria tiende al modelo industrial y a la mecánica económica e integracionista de las economías desarrolladas, otorgando un papel significativo al desarrollo

tecnológico complementario, lo que no ocurre en el esquema correspondiente a la reestructuración económica mundial y mucho menos en el aperturista. Sólo en el marco de la nueva estrategia internacional para el desarrollo se sostiene una postura más proclive hacia la norma, de la cual rescata elementos de primordial importancia, pero poniendo mucho énfasis en la articulación exterior generalizada y en la cooperación internacional integral con acento en las responsabilidades de las economías desarrolladas de mercado y en las vinculaciones intrarregionales.

Conviene subrayar que uno de los puntos o áreas de superposición donde coinciden esos esquemas, y sus respectivas proyecciones industriales, es el de la importancia que conceden al relacionamiento externo, aunque con acentos o direcciones que muestran ciertas diferencias a menudo fundamentales. Aquí es donde aparecen algunas de las disimilitudes más notables con las estrategias orientadas hacia adentro de la región y de los países. Para éstas, la prioridad debe atribuirse a la industrialización articulada con los sectores primarios, especialmente a la agricultura; a la solución de los problemas sociales y el empleo; y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población de acuerdo a pautas tecnológicas parcialmente propias, con esquemas de consumo adecuados a los niveles de desarrollo, frecuentemente según políticas distributivas deliberadas. Por consiguiente es alrededor de tales objetivos que las estrategias hacia adentro plantean la necesidad de construir un modelo industrial donde se integren debidamente la producción final, intermedia y de capital. Del mismo modo estas estrategias conceden en términos explícitos un papel relevante al Estado, inclusive a veces atribuyéndole actividades empresariales de producción.

En general, estas estrategias se basan en el diferente papel que, con respecto a las economías desarrolladas, debiera cumplir la industria con relación al desarrollo. Así es como a menudo consideran la industria como un elemento dinamizador de la agricultura, u otros sectores primarios, como paso previo, tal vez, de futuras fases más avanzadas. De acuerdo a este concepto se suele considerar que las formas tradicionales de medir el grado de indus-

trialización de los países en desarrollo no son útiles, y que en cambio debiera evaluarse por el grado en que los recursos naturales se activan industrialmente.

Por otra parte, las distintas versiones no propician necesariamente la desvinculación con el exterior, pues incluso se plantean según modalidades de integración internacional *ad hoc*; pero sí les es propia cierta selectividad en la articulación externa destinada a cautelar objetivos trascendentes como los relativos a las pautas tecnológicas, el empleo y el consumo, o hasta propósitos tales como disminuir la gravitación de los centros que en gran medida ha caracterizado la industrialización de la periferia y, específicamente, de América Latina.

Así pues, entre otras cosas, a estas corrientes de pensamiento no les preocupa tanto el crecimiento industrial disparado o la asimetría del comercio como el juego dinámico interno y los problemas sociales que trascienden el simple empleo.

Una de las expresiones más elaboradas de estas posiciones es la estrategia de industrialización 'endógena' propuesta por la ONUDI con referencia al Tercer Mundo³⁰ "con arreglo a la cual se preverían las necesidades de la población en general y se ajustaría la estructura de producción industrial para fabricar los productos necesarios para satisfacerlas. Por definición, la dinámica del crecimiento procedería del propio país y exigiría que se diera una importancia mucho mayor a la autoayuda o autosuficiencia. Al aplicar esta estrategia se generarían ingresos que irían a parar directamente a manos de las clases pobres urbanas y rurales para ayudarles a satisfacer sus necesidades mínimas de alimentos, vestido, vivienda, servicios médicos, educación y transporte. En los proyectos se insistiría en una baja relación capital/mano de obra, se utilizaría menos energía y se promovería un mayor aprovechamiento de aptitudes técnicas, recursos empresariales, materias primas, bienes de capital y tecnología nacionales; se ampliarían las funciones de la pequeña y la mediana industria; a nivel rural, habría una interacción simbiótica entre las

granjas y la industria, que se traduciría en una mayor igualdad en las relaciones comerciales entre las zonas urbanas y rurales. Al gobierno le correspondería cumplir una función positiva en la esfera económica mediante la creación de empresas para la producción de bienes públicos e industriales. La estrategia de industrialización autóctona no se debe equiparar a una política de puertas cerradas o autarquía. Se da por supuesto que el intercambio internacional de bienes y servicios constituye un elemento importante del proceso de desarrollo, aunque se debe tener el cuidado de ajustar las corrientes internacionales de financiación, tecnología, materias primas y componentes importados a la estructura de producción que se considere más idónea para promover los objetivos sociales de los países en desarrollo. En esta estrategia basada en las necesidades humanas, se pone de relieve el papel del desarrollo industrial para aliviar las condiciones de pobreza".

Está claro, entonces, que estas estrategias que apuntan con más énfasis —o más explícitamente— hacia adentro, no sólo se diferencian de aquellas que se ubican en los escenarios anteriores por lo que hace al relacionamiento externo, a la articulación de la industria con los sectores primarios o a las prioridades sociales, sino que comprometen distintivos políticos fáciles de percibir. En este punto quizá las diferencias sean menores con la orientación hacia la norma que es más exigente en materia de esfuerzos propios y colectivos, lo que implica cierta desvinculación selectiva y contención de las urgencias de consumo prescindible en el ámbito de políticas distributivas más justas. Menos alejada está también la posición correspondiente a las ideas que se discuten en torno a la nueva estrategia internacional para el desarrollo. Pero muy alejada la que confía en las posibilidades industriales que se inscriben en las tendencias hacia la reestructuración económica mundial y muchísimo más aún lo está el aperturismo tal como aquí se lo describió. En un extremo político estarían las estrategias hacia adentro y en el otro el aperturismo encuadrado en el libre juego de las fuerzas del mercado.

De otra parte, es curioso comprobar cómo varios representantes de países desarrollados han expresado su entusiasmo por las estrategias

³⁰ ONUDI, *La industria en el año 2000: nuevas perspectivas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1979.

hacia adentro, lo que podría explicarse quizás por cierto afán de aliviar las presiones periféricas para recibir cooperación a las que están sometidos permanentemente. Por lo demás, este entusiasmo también se está haciendo patente en relación a los esfuerzos propios y colectivos que implican las ideas integracionistas y esto tal vez por la misma razón. Pero, por lo menos con respecto a las economías desarrolladas de mercado, tales entusiasmos son inconsistentes con sus posturas políticas y sus frecuentes recomendaciones aperturistas, y éstas, a su vez, con las estrategias crecientemente proteccionistas de tales economías.

Con todo, frecuentemente las estrategias hacia adentro consideran las ventajas de la in-

serción en la economía mundial y los beneficios que brindaría el reordenamiento económico internacional, sea el que tiende a realizarse o el que se trata de concertar en favor del desarrollo e industrialización del Tercer Mundo. De esta manera rescatan elementos de los demás esquemas, lo que es transparente por parte de la estrategia endógena de la ONUDI que se inscribe explícitamente en el esquema de ideas que configuran el Nuevo Orden Económico Internacional y propicia el redespliegue industrial concertado; en otros casos, éste sólo se percibe como un resultado de la búsqueda de mayores rentabilidades por parte de las empresas transnacionales en un ambiente de comercio internacional liberalizado.