

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/G.1161

26 de febrero de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

Decimonoveno período de sesiones

Montevideo, Uruguay, 4 al 16 de mayo de 1981

AMERICA LATINA: LA POLITICA INDUSTRIAL EN EL MARCO DE LA NUEVA
ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

INDICE

	<u>Página</u>
I. DESARROLLO INDUSTRIAL	1
1. Marco en que se inscribe la industrialización y sus perspectivas	1
2. Tendencias	4
a) Crecimiento industrial y heterogeneidad dinámica de los países	4
b) Períodos discrepantes	5
c) Estructura de la industria y diversidad de situaciones	6
3. El papel del estado	7
a) Política industrial	7
b) El estado empresario	9
II. OBJETIVOS Y POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION	10
1. Objetivos históricos	10
a) Recapitulación sobre la estrategia industrialista ..	10
b) Ampliación de la gama de objetivos	10
c) El modelo latinoamericano de industrialización	10
d) Resultados principales	11
2. Nuevos objetivos	11
a) Industrialización	11
b) Corrección estructural y desarrollo tecnológico	12
c) Corrección de la heterogeneidad y cooperación intrarregional	12
d) Exportación de manufacturas	13
e) Reajuste de la industria mundial	13
f) Desarrollo hacia adentro	14
g) Otros objetivos	16
3. Diversidad de países	18
a) Introducción	18
b) Países grandes	18
c) Países medianos	19
d) Países pequeños	20
e) Caribe de habla inglesa	22
III. METAS ILUSTRATIVAS	24
1. Metas globales	24
2. Posición industrial de América Latina en el mundo	24

	<u>Página</u>
3. Potencialidad y estructura industrial	27
4. Comercio exterior de manufacturas	29
IV. INSTRUMENTACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL	36
1. Cooperación intrarregional	36
a) Necesidad de la cooperación intrarregional	36
b) Comercio intrarregional de manufacturas	37
c) Desarrollo tecnológico	38
d) Empresas transnacionales y multinacionales latinoamericanas	39
e) Concertación	40
f) Poder de negociación colectivo y posiciones comunes ..	41
2. Vinculaciones con las economías centrales	42
a) Reordenamiento económico mundial	42
b) Comercio de manufacturas con los centros	43
c) Redespiegue industrial	43
d) Tecnología	44
e) Empresas transnacionales	44
3. Vinculaciones con el resto del tercer mundo	45
4. Principales enfoques nacionales	46
a) Orientación industrial	46
b) Promoción y apoyo	47
c) Política empresarial	50
d) Desarrollo tecnológico	51

I. DESARROLLO INDUSTRIAL

1. Marco en que se inscribe la industrialización y sus perspectivas

El examen del desarrollo manufacturero de la región pone de manifiesto la estrategia industrialista generalizada y destaca que numerosos países han logrado cierta madurez industrial y transpuesto la barrera de las economías primitivas con una industria que posee una masa crítica y condiciones que afianzan posibilidades de superar etapas más complejas hacia posiciones avanzadas. Asimismo, el análisis pone de relieve la diversidad de situaciones y tendencias que distinguen a los países desde los más grandes e industrializados, hasta los más pequeños y de desarrollo manufacturero incipiente. Esto es importante, pues el futuro industrial inmediato de los países dependerá en gran medida de ciertas particularidades relacionadas con la estructura económica e industrial, la envergadura del mercado, los recursos naturales y las fronteras socioeconómicas internas.

De acuerdo con la generalidad de los análisis el marco en que se inscriben las perspectivas industriales de la región y los países puede definirse en función de varios elementos que conviene destacar. Unos se vinculan más bien con las relaciones externas y otros con cuestiones principalmente de índole interna.

En cuanto a las relaciones externas sobresalen, entre otras, la persistente asimetría del intercambio, incluido el desequilibrio del comercio de manufacturas; la internacionalización de la economía y la industria en lo que se refiere al comercio, los flujos financieros, las corrientes tecnológicas y las actividades de las empresas transnacionales; el lento progreso de los procesos integracionistas formales que, a veces, se estancan o deterioran, aunque las relaciones intrarregionales hayan crecido significativamente. Al mismo tiempo que la región se inserta en la economía mundial, tropieza con las tendencias proteccionistas de las economías industrializadas de mercado y la estrategia relativamente cerrada de las regiones de economías centralmente planificadas. Dentro de ese marco, deben tenerse en cuenta las perspectivas vinculadas al Nuevo Orden Económico Internacional y a programas de colaboración para el desarrollo industrial como los establecidos en la Declaración y Plan de Acción de Lima 1/ y de Nueva Delhi, 2/.

Entre los elementos internos, aparte de la estrategia industrialista y la frecuente intención oficial de acentuarla, sobresalen: a) la persistencia en muchos países de fronteras socioeconómicas internas más o menos impenetrables que, entre otras cosas, restringen la dimensión de los mercados nacionales; b) la penetración de estos mercados desde el exterior,

1/ Informe de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ID/CONF.3/31).

2/ Informe sobre la Tercera Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ID/CONF.4/22).

especialmente los de cúpula, mediante importaciones de bienes o formas de producción que se establecen con diversos grados de integración local a veces bastante débiles; c) vinculado a lo anterior, el predominio, muchas veces casi sin contrapeso, de la transferencia tecnológica desde el exterior que se impone sobre el respectivo desarrollo autóctono, aunque Argentina, Brasil y México han desarrollado una mayor capacidad para producir conocimientos tecnológicos de adaptación o complementarios; d) el importante grado de diversificación industrial logrado sobre todo por los países grandes, aunque el sector manufacturero presente algunos rezagos, más que nada en las áreas de bienes intermedios y en especial de capital; e) cierta ineficiencia en la producción manufacturera, aunque muchas veces no generalizada, como lo demuestra el proteccionismo de los países desarrollados con respecto a ventajas de la periferia, y que suele no ser asimismo atribuible a las empresas, sino más bien a la globalidad de la economía, incluida la carencia de economías externas; y f) los cambios que resaltan en la estructura industrial según tipos de empresas que operan en el sector, el papel activo del sector público, sobre todo en rubros básicos, y la presencia creciente de las empresas transnacionales en las actividades manufactureras especialmente en las industrias de punta más dinámicas y de más alto nivel tecnológico.

Por cierto, los hechos anotados son inherentes a la generalidad de los países de la región, aunque entre ellos existe gran heterogeneidad de tendencias, situaciones y potencialidades, como también diversidad política y la tendencia a aplicar distintas modalidades para hacer frente a los problemas del desarrollo y la industrialización.

En todo caso, las perspectivas industriales se sitúan en el ámbito mundial, que establece determinantes e incertidumbres. Algunas surgen de la evolución probable que experimenten la economía mundial, el comercio internacional y la tecnología; otras de circunstancias empresariales y financieras; y otras, desde luego, en un orden más general, de las vertientes culturales y políticas.

Entre otras cosas, el contexto internacional ha marcado pautas a la industrialización de la región y probablemente lo siga haciendo en el futuro, en la medida que no se empleen políticas demasiado estrictas de desvinculación en busca de nuevos horizontes o estilos de desarrollo. Tales pautas, principalmente provenientes de las economías desarrolladas de mercado constituyen un elemento interpretativo de primordial importancia pues comprenden bastantes elementos que se asocian para configurar la forma misma de la industrialización latinoamericana, elementos entre los cuales sobresalen los relacionados con la cuestión tecnológica y con la estructura de la demanda de manufacturas. Como se señaló, la industria se desarrolla, en gran medida, asimilando la tecnología (de productos y de producción) generada en los centros. Por su parte, la demanda se estructura de acuerdo con dicha tecnología y con las modalidades de consumo de los centros, sobre todo la de los estratos sociales medios y altos. Así, la estructura de la producción manufacturera regional tiende a asemejarse a la de los países avanzados, pero encuentra dificultades en rubros más complejos y se producen rezagos o atrasos, incluso en los países más grandes e industrializados.

/Por cierto,

Por cierto, los avances industriales no se dan de la misma manera en todos los países. En un primer análisis, se distinguen los grandes, cuyo desarrollo manufacturero logra niveles superiores y un mayor grado de diversificación y de capacidad tecnológica; los medianos, que se sitúan en una posición intermedia, y que encuentran dificultades en fases anticipadas, respecto de los grandes, para continuar el ascenso industrial, cuando enfrentan el desafío de penetrar en campos más complejos; y los pequeños, que de modo general, están situados en el umbral de la industrialización. Se verifica, de esta manera, cierta correlación, en el ámbito regional, entre niveles de ingreso, magnitudes de mercado e industrialización, aunque con notables excepciones, relacionadas más que nada con la dotación de recursos naturales y la holgura para importar sustentada en exportaciones primarias, como es el caso de Venezuela que con el petróleo logra situarse en un nivel de ingreso medio por habitante relativamente alto con un grado de industrialización bajo.

Con todo, las pautas industriales de los tres tipos de países sólo están vinculadas en parte con las distintas fases en que se encontraría el proceso de industrialización, dado que algunos condicionamientos locales, como la envergadura del mercado y la dotación más o menos rica o diversificada de recursos naturales, influyen en la determinación de modalidades de industrialización de naturaleza diferente, lo mismo que en el establecimiento de esquemas de comercio internacional sustantivamente distintos, sobre todo del lado de las exportaciones de manufacturas.

De esta manera, al tiempo que los países grandes alcanzan los más altos grados de industrialización y su estructura industrial adquiere un mayor avance con una alta ponderación de las industrias más complejas y de punta, como las metalmeccánicas (productos metálicos, maquinaria y equipo), se observa una notable gradiente de esta ponderación hacia los países medianos y pequeños. Del mismo modo, en los países grandes las exportaciones de manufacturas han logrado una representación en el total de mercaderías mucho más elevada que en los demás, y en ellos dichas exportaciones son más diversificadas, en productos y mercados, con una alta cuota de manufacturas más avanzadas, como las de las industrias antes mencionadas, advirtiéndose en este punto una gradiente similar a la señalada con respecto a la producción.

En la región, gran parte de las diferencias que se observan entre los modelos de industrialización y comercio dependen de que los países sean capaces de asimilar la evolución tecnológica que exige determinadas escalas de producción y de disponer de masas críticas de capital, público o privado, necesarias para sustentar el desarrollo de industrias básicas o de avanzada. En los centros, el comercio exterior apoyado en las negociaciones multilaterales del GATT y en esquemas de integración, atenúa las respectivas restricciones y contribuye a que se alcancen o mantengan niveles generalmente más parejos. En América Latina y el Caribe la exportación de manufacturas aún representa una proporción relativamente reducida de la producción y la integración formal o informal todavía no logra resultados demasiado significativos en lo que se refiere a alcanzar una mayor homogeneidad entre los países. A veces, ciertas diferencias tienden incluso a acentuarse.

Por otra parte, en las pautas industriales de los países de América Latina ejercen gran influencia las características económicas y sociopolíticas generales. Debe considerarse, de un lado, que la evolución del sector manufacturero es inducida en medida importante por la demanda interna, y que la industria apenas representa en la región algo más de un cuarto del ingreso generado por la economía en su conjunto, fluctuando, según los países, en torno a cifras entre 10 y 30%. De otro lado, debe tenerse presente que el desarrollo industrial constituye un medio más que un fin sujeto a opciones económicas y sociopolíticas fundamentales. Así, por ejemplo, cuando se habla de orientar la industria hacia la satisfacción de las necesidades esenciales de la población es difícil concebir que la idea pueda materializarse enteramente desde dentro del sector a base de acciones autónomas. En el mejor de los casos, la industria acompañaría las políticas generales que incidirían en la demanda directa e indirecta de los estratos sociales que se desea beneficiar, adecuando su estructura de producción y eventualmente sus costos y precios.

Sin embargo, ni la incidencia de elementos externos ni la de elementos internos puede llevar a pensar que el sector industrial carece de áreas en las que la política específica de desarrollo manufacturero es relevante. Por el contrario, la historia de la industria latinoamericana, así como los planes o programas actuales muestran muchos ejemplos destacados de políticas específicas destinadas a cumplir ciertos objetivos, aunque no pretendan modificar las pautas provenientes desde el exterior ni los condicionamientos económicos y sociopolíticos internos. Así ocurre, por ejemplo, con el desarrollo de muchas industrias básicas y con los esfuerzos que en la actualidad despliegan varios países para desarrollar las industrias productoras de bienes de capital. Se agrega, por cierto, todo el rico instrumental movilizado para apoyar o promover la industrialización en forma general o selectiva o para concretar ciertos objetivos específicos, como los de exportación, descentralización, perfeccionamiento de la estructura de producción, mejoramiento de la eficiencia, etc.

De esa manera, los factores que condicionarán el futuro industrial se ensamblan en tres planos principales: el de las relaciones externas en todos sus aspectos, incluidas las formas - selectivas o no - de asimilación de las pautas de los países avanzados; el de los determinantes económicos y sociopolíticos generales; y el de las esferas de acción de la política industrial específica. Por cierto, es obvio que esos tres planos no son enteramente independientes, de modo que en combinaciones distintas no habría demasiadas opciones, al menos diferenciadas en sus rasgos esenciales.

2. Tendencias

a) Crecimiento industrial y heterogeneidad dinámica de los países

Durante los últimos tres decenios la industria manufacturera latinoamericana elevó su ponderación en la economía regional del 20 al 26% (22 a 28% los países grandes, 17 a 20% los medianos, y 12 a 19% los pequeños)

/según tasas

según tasas medias de crecimiento global de 5.5% anual, e industrial de 6.5% anual, o sea, según un "proceso de industrialización" de 1.18% (6.5/5.5).^{3/}

Sin embargo, el crecimiento industrial fue muy dispar entre los países aunque en todos se produjo un significativo proceso de industrialización. En realidad, el cómputo de la dinámica industrial de la región está fuertemente influido por el rápido crecimiento manufacturero de Brasil (8.4% por año) y México (7.2% anual), países que en conjunto elevaron su ponderación industrial en América Latina del 42% al 63%. De esta manera, si se excluyen esos dos países la tasa de crecimiento industrial del resto de la región se reduce a 4.9% por año o a 5.7% si también se excluye Argentina cuyo ritmo medio de expansión industrial fue lento durante los últimos tres decenios (4.0% por año), bajando su representatividad en la región del 31 al 15%.

En síntesis, la ponderación industrial del conjunto de los tres países grandes subió de 73 a 78% según una tasa de crecimiento manufacturero de 6.7% por año; la ponderación de los medianos bajó de 21 a 16% de acuerdo a una tasa de 5.5%; y la de los pequeños casi se mantuvo: 5.6% en 1950 y 5.5% en 1980, según una tasa de 6.4% por año.

b) Períodos discrepantes

El otro problema que influye en la evaluación de la dinámica industrial de la región es la diversidad de los períodos que se inscriben en el largo plazo. A grandes rasgos pueden distinguirse tres períodos bien característicos: 1950/1965, 1965/1974 y 1974/1980, durante los cuales las tasas respectivas medias de expansión industrial de la región fueron de 6.3, 8.0 y 4.5% por año en concomitancia con ritmos de crecimiento económico global de 5.2, 6.6 y 4.8% por año, lo que significó procesos de industrialización de 1.21 durante los dos primeros períodos y uno de "desindustrialización" de 0.94 durante el tercero.

El primer período (1950/1965) se caracterizó por un moderado crecimiento económico pero en una pauta de rápida industrialización que, más que todo, se dirigió hacia los mercados internos. De este modo, la industria manufacturera se constituyó en un sector dinámico que permitió a la economía regional enfrentar condiciones desfavorables del sector externo después de la guerra de Corea. Las exportaciones e importaciones crecieron lentamente, se deterioraron los términos del intercambio, y tanto la capacidad de endeudamiento externo como la disponibilidad de financiamiento fueron relativamente bajas.

Durante el período siguiente (1965/1974) se aceleraron notablemente los ritmos de expansión económica e industrial, según esfuerzos relativos de industrialización semejantes a los del período anterior. La aceleración fue muy notable en países como el Brasil, pero también en Argentina,

^{3/} En términos de producto interno bruto a precios de mercado de 1970 en dólares a tipos de cambio de paridad.

México y en la generalidad de los demás países de la región. Dicho fenómeno puede atribuirse tanto a los aspectos internos de las políticas gubernamentales como a los externos, vinculados con la expansión de la economía y el comercio mundial, el mejoramiento de la relación de intercambio y la disponibilidad de financiamiento externo.

Una característica sobresaliente del segundo período es el fuerte crecimiento de las exportaciones de manufacturas (20.2% por año a precios constantes entre 1962 y 1973), sobre todo por parte de los tres países grandes, crecimiento que se basa en el proceso de industrialización previo en combinación con las políticas de promoción y estímulo; la activa demanda internacional; el incremento de los precios de las manufacturas que produjo competitividad; los acuerdos de integración, y la operación de las empresas transnacionales como agentes de la exportación. Precisamente, otra de las características del mismo período es la presencia creciente de estas empresas en la industria de la región, presencia que llega a cifras de 30% o más de la producción manufacturera en algunos países con predominio en los rubros de punta más dinámicos (químicos y metalmecánicos, principalmente).

El tercer período (1974/1980) se caracteriza por un fuerte descenso de las tasas de expansión económica y sobre todo de la expansión industrial que se ubicó excepcionalmente por debajo de la primera: 4.8 y 4.5%, respectivamente. Sin duda, influyeron los sucesos internacionales relativos al alza de los precios del petróleo y la crisis de las economías de mercado desarrolladas, pero también ciertos hechos políticos internos en algunos países. En 1975 la tasa global bajó bruscamente a 2.8% y la industrial a 1.4% (en tres o cuatro países disminuyó el nivel económico y la producción industrial) y después de algunos vaivenes, en 1979 la dinámica regional y el proceso de industrialización recuperaron su ritmo con un incremento del producto global de 6.5% y un crecimiento industrial de 7.6% aunque en 1980, de acuerdo a informaciones preliminares, esas tasas volvieron a bajar (5.3% y 4.7%, respectivamente).

c) Estructura de la industria y diversidad de situaciones

Al tiempo que el proceso de industrialización elevó sustancialmente el peso relativo de la industria en el producto interno bruto de la región, el sector manufacturero desarrolló profundos cambios estructurales. Según éstos, creció notablemente la producción de las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo (que principalmente incluyen manufacturas de consumo duradero y de capital) y también, aunque en menor medida, el peso relativo de las industrias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico, así como el de las metálicas básicas. Todas éstas fueron industrias dinámicas que se desarrollaron según la conducta de la demanda y la incorporación del progreso técnico, en gran medida con sustento en la política destinada a perfeccionar y completar la estructura de la producción. Por el contrario, las industrias de manufacturas de consumo no duradero disminuyeron notablemente su ponderación según un comportamiento de tipo vegetativo derivado de la típica conducta de la demanda respectiva, de que en gran parte estaban previamente desarrolladas y de la persistencia de las fronteras socioeconómicas restrictivas de los mercados internos. Lo mismo sucedió, pero en menor medida, con el grupo de industrias de la madera, papel y de productos de minerales no metálicos.

/Dichas modificaciones

Dichas modificaciones estructurales se verificaron, de modo general, en los mismos sentidos en los países grandes, medianos y pequeños. Sin embargo, la situación alcanzada es muy diversa entre esos tres grupos de países. Sólo en los grandes las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo han alcanzado una ponderación significativa, de alrededor de 30%, del producto manufacturero. En los medianos y pequeños no alcanzan al 20 o 10%, respectivamente. Al revés sucede con las industrias de bienes de consumo no duraderos cuyas ponderaciones se sitúan en torno al 35, 50 y 65% en los países grandes, medianos y pequeños, respectivamente. Son industrias más antiguamente desarrolladas (tradicionales) y ampliamente difundidas en la región por cuanto su complejidad y requisitos tecnológicos y de escala y mercados, así como de capital, son muchas veces menores. Por su parte, la gama de industrias básicas es muy amplia en los países grandes y presenta vacíos en los países medianos en rubros como los del aluminio y la petroquímica. En los países pequeños sólo se encuentra el cemento y los derivados del petróleo y por excepción alguna otra industria básica. En este punto influye, desde luego, la dotación de recursos naturales pero también las dimensiones del mercado, por cuanto los requisitos de escala son generalmente grandes y a veces se requieren encadenamientos de producción que sólo se consiguen en estructuras industriales más completas, salvo que se dirijan predominantemente a la exportación (como el óxido de aluminio del Caribe). Igualmente, las masas críticas de capital necesarias son bastante superiores en muchos de estos rubros básicos, cuyo desarrollo suele presentar, por lo demás, serias exigencias infraestructurales y de economías externas en general. Además, los procesos de integración, que contienen propósitos relacionados con esos avances, no han sido suficientemente efectivos.

Con todo, ni siquiera en los países más grandes e industrializados la estructura industrial alcanza las características que posee en las economías maduras, en forma individual o en conjuntos de países con alto grado de comercio recíproco, en esquemas de especialización intrasectorial. El problema se refiere, en esencia, a los encadenamientos verticales de la producción al interior de la industria o de ésta con las demás actividades económicas, hecho que corresponde al rezago de la producción de bienes intermedios y de capital. En parte importante este fenómeno se deriva de la dependencia tecnológica que implica la necesidad de importar tales bienes que traen incorporada las innovaciones de los centros como, en cierto modo, queda de manifiesto cuando se analiza el origen de las importaciones manufactureras y metalmeccánicas latinoamericanas, que persistentemente provienen en alrededor de un 90 y 95%, respectivamente, de los países desarrollados.

3. El papel del estado

a) Política industrial

Durante los últimos treinta años, el estado ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo económico de la mayoría de los países de América Latina y muy especialmente, en los respectivos procesos de industrialización.

/Durante ese

Durante ese lapso se ha podido apreciar una acción gubernamental progresiva y cada vez más deliberada en apoyo de la industria. Sin embargo, en un principio no parece haber sido este apoyo el objetivo principal de las políticas gubernamentales que beneficiaron al sector. Las medidas proteccionistas que otorgaban claras ventajas a la industria y que constituían un significativo estímulo para su desarrollo se adoptaron a menudo considerando el comportamiento del sector externo, y teniendo como finalidad principal la contención de los desequilibrios del balance de pagos.

A lo largo de los años cincuenta en la mayoría de los países se aplicó la "racionalización" del proceso de industrialización que en forma "no intencional" estaba desarrollándose en la economía de cada país. El desarrollo industrial pasó entonces a convertirse en un objetivo deliberado de la política económica de muchos de los gobiernos latinoamericanos. Las medidas proteccionistas fueron institucionalizadas y complementadas con otras de carácter cambiario, arancelario, crediticio, impositivo, etc., mediante las cuales el estado promovió y condujo el proceso de industrialización en los países de la región.

Paralelamente, el estado había pasado a desempeñar papeles nuevos y decisivos que abarcaban una gama de actividades mucho más amplia que las que había desempeñado hasta esos años, motivo por el cual debieron crearse en casi todos los países estructuras político-administrativas más diversificadas y complejas. La adopción progresiva de las técnicas de proyecciones y planificación como instrumentos de política económica contribuyó también a incrementar la participación del estado en la conducción económica de muchos países de la región.

En este marco de acentuada influencia gubernamental en la economía se fue desarrollando el sector industrial latinoamericano durante los últimos 30 años, siendo, precisamente, uno de los sectores que, en mayor o en menor medida según los países, recibió un gran apoyo oficial. Ese apoyo se efectuó, principalmente, por medio de políticas específicas de promoción industrial, pero también, mediante la ejecución de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del sector, el ejercicio de actividades productoras por parte del estado, el funcionamiento de organismos gubernamentales de desarrollo y financiamiento industrial, y otras medidas de estímulo como la orientación de las políticas de compras del gobierno y de las empresas estatales hacia la adquisición preferencial de manufacturas de producción nacional.

Cabe señalar, sin embargo, que en años recientes se ha verificado en algunos países de la región una notable disminución de la intervención del estado en la economía, junto con el abandono de su acción promotora de la actividad industrial, como consecuencia de la aplicación de doctrinas económicas basadas en el libre juego de las fuerzas del mercado y en la apertura hacia el exterior.

b) El estado empresario

El papel del estado como participante directo del proceso de industrialización en calidad de empresario ha revestido, también, cierta importancia, aunque esa participación pueda parecer poco significativa en el total de la producción de cada país, salvo en casos excepcionales. En general, la participación estatal ha estado concentrada especialmente en las industrias básicas, como la siderurgia, la refinación de petróleo y la petroquímica.

En 1978, las empresas siderúrgicas estatales produjeron acero en cantidades equivalentes al 69% de la respectiva producción total en Argentina, al 60% en México y en Brasil, casi al 100% en Chile, al 100% en Perú y a un 80% en Venezuela. La participación de las empresas estatales en la refinación de petróleo es, asimismo, sobresaliente. En países como Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, México, Uruguay y prácticamente también en Brasil, el 100% de la refinación de petróleo está a cargo de las empresas del estado. En la elaboración de productos químicos y petroquímicos, el aporte de estas empresas es también muy importante en varios países de la región. En Argentina y sobre todo en Brasil y México, existen grandes empresas estatales que elaboran productos básicos de estas ramas de actividad y en países del Pacto Andino, como Colombia, Perú y Venezuela, todas las empresas que elaboran productos petroquímicos básicos son estatales, siendo además importante la participación del estado en la fabricación de otros productos no básicos de esta misma rama industrial.

En las primeras etapas del proceso de desarrollo el estado asumió el papel de empresario en el campo de las industrias básicas como forma de iniciar la producción local de bienes considerados imprescindibles para acelerar el desarrollo económico, aparte de otras motivaciones eventuales. La cuantía de los recursos necesarios para llevar a cabo proyectos de esta naturaleza determinaba que, en general, sólo las empresas estatales o extranjeras pudieran encararlos y durante algún tiempo estas últimas mostraron poco interés en invertir en actividades que no parecían ofrecer utilidades inmediatas o suficientemente atractivas.

En años más recientes, la participación del estado en las industrias básicas con frecuencia respondió al convencimiento gubernamental de que ésta constituía una forma de aumentar el poder de decisión nacional en el sector industrial y posibilitar un desarrollo más autónomo. Durante el último decenio se dictaron normas en varios países para definir las áreas de acción del sector público y del sector privado en algunas ramas industriales tales como la petroquímica y la siderurgia, reservándose el estado la fabricación de los productos básicos. Es probable, también, que por razones de seguridad nacional se hayan delimitado las áreas mencionadas con el fin de incrementar el control del estado en actividades consideradas "estratégicas".

Existe, por otra parte, un número relativamente alto de empresas industriales pertenecientes a las más diversas actividades manufactureras, cuya creación o adquisición por el estado respondió más bien a factores generalmente coyunturales de carácter económico, social o político.

II. OBJETIVOS Y POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION

1. Objetivos históricos

a) Recapitulación sobre la estrategia industrialista

Según se desprende de las páginas precedentes y ha quedado establecido en muchos estudios, la política de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos ha sustentado la industrialización como uno de los motores del crecimiento económico. Este fenómeno no sólo se comprueba en el análisis previo de las tendencias, sino que también queda de manifiesto en forma nítida en el examen de las políticas gubernamentales vinculadas al manejo de los instrumentos de apoyo y promoción, a los arreglos institucionales, y al papel empresarial del estado en rubros básicos. Desde luego, el hecho se confirma en los planes y programas recientemente formulados por muchos gobiernos de la región, lo mismo que en las bases conceptuales de los acuerdos de integración y en los planteamientos oficiales formulados en los foros internacionales que buscan la cooperación para el desarrollo y la industrialización.

b) Ampliación de la gama de objetivos

A medida que transcurría el proceso de industrialización, el abanico de sus objetivos se fue ampliando, aunque con diversos resultados en los países grandes, medianos y pequeños, pese a que, de modo general, los enunciados coincidían en lo esencial. Después de etapas primitivas, en que la artesanía y los estratos fabriles incipientes se conjugaban con actividades industriales vinculadas a los sectores primarios y de servicios igual que a la exportación de materias primas y alimentos, se fortaleció el desarrollo industrial con dirección a los mercados internos, hasta que las respectivas restricciones inspiraron las ideas sobre integración, que posteriormente fueron sobrepasadas por las aspiraciones de exportar manufacturas al mundo. El enriquecimiento de objetivos se manifiesta, igualmente, al considerar la atención que primero se otorgó a las industrias tradicionales, en seguida a las básicas y después a las industrias más complejas de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital. Sin embargo, en años recientes, en el Cono Sur han comenzado a desarrollarse políticas aperturistas y liberalizadoras del mercado, que tienden a alejar al estado de la promoción y de la empresa como así también a dejar los objetivos industriales a merced de las ventajas comparativas y las libres fuerzas del mercado.

c) El modelo latinoamericano de industrialización

La industria latinoamericana logró colocarse así en una posición intermedia en el mundo y los tres países grandes adquirieron la categoría de semindustrializados. A pesar de la enorme heterogeneidad de las situaciones alcanzadas por los distintos tipos de países el proceso se verificó según lo que pudiera llamarse el "modelo latinoamericano de industrialización", entre cuyas características esenciales están: i) la heterogeneidad creciente de los países; ii) la dependencia tecnológica; iii) la urgencia de internalizar el progreso técnico de los centros, sobre todo en el consumo;

/iv) el

iv) el consecuente retraso de ciertas industrias, en especial de producción intermedia y de capital; v) los grandes coeficientes de importación de manufacturas, principalmente desde los centros; vi) los bajos coeficientes de exportación de productos industriales; vii) el comercio externo asimétrico con los centros; viii) la debilidad integracionista; ix) la pérdida de ponderación de la empresa privada nacional y la creciente presencia de las empresas transnacionales, especialmente en los rubros de punta más dinámicos y de mayor complejidad técnica; mientras que el estado se constituye en empresario preferentemente en los capítulos básicos; x) la alta propensión importadora y baja actividad exportadora de las empresas transnacionales, aunque su participación en las exportaciones manufactureras ya es significativa lo mismo que el respectivo comercio intrafirma; xi) la tendencia hacia la concentración geográfica (a veces con serios impactos en el medio ambiente) y en establecimientos y empresas mayores en posiciones oligopólicas; xii) la dinámica en gran parte sustentada en la promoción del consumo (publicidad, financiamiento) de acuerdo con una competencia basada más bien en productos nuevos o aparentemente nuevos, que en costos y precios, y xiii) la limitada cobertura social por lo que hace al empleo y a la orientación de la producción en el contexto de fronteras socioeconómicas restrictivas de los mercados internos.

d) Resultados principales

Como es lógico, esas características se entrelazan y muchas veces se explican unas a otras de modo que el "modelo" queda bien definido y puede considerarse como el resultado de una estrategia implícita derivada de condicionantes naturales, económicos y sociopolíticos generales. Sus logros principales corresponden a objetivos implícitos y explícitos, entre los que se cuentan la captación del progreso técnico, la obtención de mayor dinamismo y la generación de un mínimo de autonomía para disminuir la vulnerabilidad externa, la preparación de la industria - y las habilidades humanas correspondientes - según un proceso que la capacite progresivamente para optar a posiciones cada vez más avanzadas y para ampliar el abanico de objetivos. No obstante, por cierto, existen algunos aspectos negativos o débiles que precisamente habría que considerar en el diseño de las políticas industriales futuras, aunque algunos corresponden al ámbito de decisiones generales, como las inherentes a la remoción de las fronteras socioeconómicas internas y la orientación de la industria hacia capas sociales más amplias. Estas mismas políticas, por lo demás, deberían considerar las nuevas tendencias de la economía mundial, cuya internacionalización se pone de relieve en el propio diagnóstico latinoamericano.

2. Nuevos objetivos

a) Industrialización

En realidad, no es fácil establecer objetivos nuevos o enteramente nuevos para la industrialización en sí misma pues, según se apuntó, la gama de los mismos se ha venido ampliando notablemente y los propósitos enunciados, aunque no siempre materializados, han abarcado casi toda la temática industrial. La cuestión parece radicar, más bien, en el énfasis sobre algunas debilidades del proceso y de la situación alcanzada, y en la insistencia en aspectos que inciden directamente en esas debilidades.

/En todo

En todo caso, la industrialización debería continuar perfilándose como factor protagónico del desarrollo de acuerdo con la experiencia mundial y la argumentación vastamente conocida. El primer significado de este planteamiento consiste en que el sector manufacturero tendría que expandirse a un ritmo más veloz que la economía en su conjunto, recuperando así su papel dinámico del pasado. Pero además, como se establece más adelante en términos de metas ilustrativas, se aspira a que dicho ritmo sea bastante más activo que en cualquier período de los últimos decenios en consonancia con una rápida expansión económica global.

Como se recordó en páginas anteriores, el crecimiento industrial de América Latina ha estado fuertemente influido por la dinámica del Brasil y México y se ajusta a una pauta de gran heterogeneidad entre los países. Con respecto a este problema se plantea la necesidad de que las ambiciosas metas industriales se plasmen en todos los países y, más aún, que la heterogeneidad de las respectivas situaciones alcanzadas tienda a disminuir según un patrón de industrialización más homogéneo.

b) Corrección estructural y desarrollo tecnológico

El rápido crecimiento y la tendencia a una mayor homogeneidad tienen varias implicaciones bastante serias. La primera consiste en que la industrialización tendría que ser más profunda que en el pasado. Ello significa, esencialmente que debería perfeccionarse la estructura industrial en el sentido de acrecentar las relaciones interindustriales y del sector con los demás, por lo que adquieren una gran relevancia las políticas destinadas a corregir el crecimiento "disparejo" según el cual se retrasa el desarrollo de rubros intermedios y de capital, lo que a su vez, atenta contra la capacidad dinámica de la industria y de la economía, como asimismo contra la generación de empleos indirectos.

Esa corrección requeriría definir políticas tecnológicas de varios tipos. Un tipo de política corresponde a cierta selectividad de la internalización del proceso técnico de los centros. Otra consiste en acortar los plazos en que la internalización se transforma en producción de los respectivos bienes. Una tercera se refiere a ampliar los esfuerzos propios de desarrollo científico y tecnológico según prioridades que respondan a problemas u objetivos específicos y de trascendencia de acuerdo con criterios de cierta especialización. En cuarto lugar hay que plantear la necesidad de disponer mecanismos que restrinjan la alta vocación importadora de las empresas transnacionales aparte de privilegiar las empresas nacionales o latinoamericanas multinacionales.

c) Corrección de la heterogeneidad y cooperación intrarregional

En lo relativo a la corrección de la heterogeneidad de los países, la consecuencia más seria corresponde a la cooperación intrarregional, pues para la mayoría de los países, si no para todos, esa industrialización más profunda no es viable al nivel nacional y en mercados estrechos. En este punto vuelven a surgir con fuerza todos los conceptos que han inspirado los acuerdos de integración, que son tanto más perentorios cuanto menor es la dimensión económica de los países.

/Obviamente, es

Obviamente, es imposible pensar en autarquías industriales nacionales o regionales, lo cual hace reflexionar sobre la especialización y el acentuamiento del intercambio intrarregional.

De ese modo, la industrialización más profunda queda ligada indisolublemente a la integración, a la cooperación regional y al comercio recíproco en esquemas de especialización intrasectorial.

d) Exportación de manufacturas

Con todo, el modelo de desarrollo latinoamericano se extrapola hacia el futuro en varios aspectos, uno de los cuales corresponde a la relativamente alta vocación importadora de manufacturas desde los centros. En parte, esta pauta tendería a cambiar, puesto que la corrección estructural de la industria disminuiría los requisitos de tales importaciones, que se harían en esquemas de comercio recíproco intrarregional. No obstante, aunque en términos relativos el margen tendería a disminuir paulatinamente, seguiría siendo amplio, de modo que tendrían que considerarse políticas tendientes a equilibrar el comercio con los centros por medio de las exportaciones manufactureras hacia los mismos dada la incapacidad de los productos primarios para conseguirlo.

Así, las exportaciones de manufacturas constituyen otro objetivo estratégico con motivo del comercio intrarregional sustentador de la corrección estructural de la industria y de acuerdo con la necesidad de rectificar la asimetría del comercio con los centros. En ese punto, vuelve a surgir el problema tecnológico pues el comercio de manufacturas obedece cada vez más a la necesidad de intercambiar tecnología incorporada en los productos. América Latina tendría, entonces, que entrar en esa competencia que caracteriza el funcionamiento económico de los centros.

Sin embargo, conviene aclarar que el desarrollo tecnológico autóctono se plantea como un objetivo de largo plazo y dentro de límites más o menos especializados, de modo que deberían tenerse en cuenta otros elementos que tienden a completar el esquema industrial y de comercio de manufacturas. En primer lugar, están las perspectivas que ofrece el resto del Tercer Mundo en los esquemas de cooperación horizontal. Ya algunos países de la región han incursionado con éxito en esos mercados y muchas veces desde una posición de intermediación tecnológica y de semindustrialización. Pero de todos modos la mayor importancia radica en los grandes mercados centrales que ofrecieron interesantes perspectivas sobre todo durante el período de auge que abarcó la mayor parte de la década de 1960 y los primeros años de la de 1970.

e) Reajuste de la industria mundial

A ese respecto es preciso considerar que es fácil apreciar ciertas tendencias hacia la reestructuración de la economía mundial y el reajuste industrial en el marco de la internacionalización del capital y la producción y nuevas formas de división internacional del trabajo. Según tales tendencias, determinadas industrias que pierden competitividad en los centros procurarían situarse en la periferia a fin de encontrar ventajas

/comparativas para

comparativas para exportar a los propios centros. Desde luego, es una veta propicia aunque tropieza con el endurecimiento proteccionista de los centros y ciertos otros aspectos negativos, como la vulnerabilidad y la desnacionalización. En ambos sentidos, adquieren relevancia las ideas en torno al Nuevo Orden Económico Internacional, los códigos de conducta (empresas transnacionales, transferencias de tecnología) y la colaboración de los centros.

De todos modos, esa veta no puede constituirse en la esencia de la industrialización latinoamericana, aunque sería extremadamente favorable si se considera como tránsito hacia posiciones de mayor avance industrial. Ello ocurre, entre otras cosas, porque varios países de la región ya poseen una industria suficientemente adelantada, de manera que incluso en el mediano plazo pueden aspirar a posiciones más cercanas a la industria de los países desarrollados y colaborar con los de menor desarrollo relativo en sus respectivas aspiraciones e intereses comunes. Más importante aún es el hecho de que el reajuste de la industria mundial que se ha venido insinuando y enunciando en medida significativa se basa en la abundancia de mano de obra barata de la periferia, "ventaja" que no puede constituir un objetivo de largo plazo. Además, muchas veces se trata de industrias "tradicionales" o ligadas a recursos naturales cuyos productos suelen ser de baja elasticidad-ingreso de la demanda de forma que se tendería a conformar un esquema de comercio centro-periferia en un escalón superior al actual pero con iguales gérmenes estructurales hacia el desequilibrio y la asimetría. Por lo demás, existe la posibilidad de cambios tecnológicos en los centros (por ejemplo, procesadores electrónicos) que pueden contrarrestar las condiciones tecnológicas que ahora hacen posible el reajuste en cuestión (transportes, comunicaciones, fraccionamiento de procesos).

De todas maneras, el esquema de reajuste, según se dijo, puede ser un factor dinámico en el corto o mediano plazo que contribuiría a resolver ciertos problemas urgentes (empleo, divisas), siempre que se oriente en beneficio del desarrollo de los países anfitriones. La concertación, entonces, constituye una herramienta estratégica para guiar y controlar adecuadamente el proceso que supondría una nueva forma de inserción de América Latina en la economía mundial. Sin embargo, ese reajuste, a veces involucrado en el concepto sobre redespiegue industrial, debería abarcar otras industrias como las destinadas a perfeccionar la estructura del sector manufacturero regional en beneficio de la dinámica interna y del intercambio en posiciones tecnológicas más avanzadas.

f) Desarrollo hacia adentro

Como se dejó establecido y se analiza cuantitativamente más adelante, la exportación de manufacturas corresponde a un objetivo estratégico dado el estilo de desarrollo previsto. Sin embargo, no se trata de un modelo industrial dirigido esencialmente hacia afuera; existe la necesidad del perfeccionamiento estructural, previamente comentado, y sobre todo la necesidad ineludible de integrar los mercados nacionales seriamente afectados por fronteras socioeconómicas, lo que significa para la industria plantearse objetivos de abastecimiento interno y en especial de los estratos sociales que se busca beneficiar.

/En relación

En relación con esto último, es preciso tener en cuenta que la política de activación industrial de los recursos naturales, y muy especialmente de la agricultura, es un elemento que puede ser decisivo para incorporar al desarrollo y sus frutos a vastos sectores sociales pobres o excluidos. Es este, pues, otro objetivo que se prevé como estratégico en el horizonte del actual decenio y que ayuda a perfilar el curso que seguiría la industrialización latinoamericana.

Las políticas destinadas a remover las fronteras socioeconómicas internas redundarían, naturalmente, en un acentuado dinamismo de la demanda de muchos productos industriales de consumo no duraderos y también duraderos, como los destinados al equipamiento habitacional y los electrodomésticos y electrónicos de costos moderados. Obviamente, los efectos de estas políticas se transmitirían a la producción local en la medida que encuentren respuesta por parte de las empresas existentes o que puedan instalarse, o bien, en tanto la instrumentación de la política industrial sea capaz de movilizarlas. De modo general, en la región no se encontrarían problemas de orden tecnológico con respecto a las industrias tradicionales y tampoco en los países grandes y algunos otros en cuanto a las manufacturas de consumo duraderas como las señaladas. Por lo demás, los países menos industrializados de la región podrían entrar más de lleno en estos últimos rubros si se establecen las adecuadas formas de intercambio y especialización.

En este punto hay que tener presente que se trata de una industrialización en profundidad, entre cuyas exigencias está el mejoramiento de las interrelaciones de insumo-producto a nivel nacional, subregional o regional según los casos. Todo esto implica que la demanda por los productos antes señalados tendría que transmitirse no sólo a la producción final sino que a otras industrias de manufacturas intermedias y de capital, generalmente de mayor complejidad tecnológica, muchas de las cuales requieren mercados amplios. Así, nuevamente, la participación en la demanda de toda la población y el intercambio recíproco entre los países y la especialización intrasectorial adquieren características estratégicas desde el punto de vista del desarrollo industrial. De esta forma, la remoción de las fronteras socioeconómicas y la política distributiva correspondiente no sólo se concilian sino que llegan a ser concomitantes con la estrategia destinada a las correcciones estructurales de la industria a que se hizo referencia en párrafos precedentes.

De otro lado, la política distributiva que sirve de referencia a estos planteamientos supone que se tendería a corregir, al menos en términos relativos, la tendencia hacia pautas de consumo adelantadas respecto al ingreso medio por habitante y por lo tanto, también la distorsión de la estructura de la producción industrial, que obedece, en muchas ocasiones, a una composición de la demanda correspondiente a una alta concentración del ingreso. Dicha tendencia, como es bien sabido, ha contribuido a establecer una estructura industrial altamente dispersa en términos horizontales y mucho menos diversificada en términos verticales, en parte debido a que tal dispersión, orientada preponderantemente a las capas medias y altas de la sociedad, supone escalas con frecuencia inferiores a las que permitirían desarrollar eficientemente las industrias intermedias y de capital correspondientes.

La corrección de tales esquemas se facilitaría en gran medida si se llevara a cabo una rápida expansión económica e industrial como base para privilegiar el crecimiento de los ingresos de las capas sociales más desposeídas. De esta manera, podría concluirse que a la dinámica industrial sustentada en los mercados de cúpula se agregarían fuertes impulsos provenientes de la demanda masiva correspondiente a la política distributiva de referencia, impulsos cuya virtualización depende en medida importante, como se señaló, de la disposición y capacidad de respuesta de las empresas manufactureras, y de la idoneidad de los instrumentos de la política industrial para movilizarlas.

g) Otros objetivos

i) Localización

Hasta aquí, se han esbozado los objetivos centrales o estratégicos de la industrialización hacia el futuro próximo y sus principales consecuencias o requisitos en el marco del estilo de desarrollo previsto. No obstante, es preciso puntualizar otras finalidades que se vinculan a problemas derivados de las propias formas del desarrollo industrial de los últimos decenios.

Una de tales finalidades se relaciona con las tendencias hacia la excesiva concentración geográfica. Es cierto que en varios países se han venido desarrollando políticas orientadas a la desconcentración, muchas veces ligadas también a objetivos relacionados con el desarrollo de zonas rezagadas. Sin embargo, entre otras fuerzas relacionadas con la localización industrial, la atracción de las economías externas e infraestructurales, englobadas en el concepto de economías de la aglomeración junto con las correspondientes a las economías de complementariedad interindustrial, y la concentración del mercado, han impedido logros demasiado significativos. Debe reconocerse, asimismo, que el problema es más propio de los países grandes donde el deterioro del medio ambiente y de la calidad de la vida está afectando a algunos grandes centros, a veces en condiciones casi dramáticas, fenómeno que también se insinúa en algunos países medianos y constituye una preocupación adelantada para los menos industrializados.

Superar este problema no es fácil pues generalmente el costo para las empresas en localizaciones alejadas de los centros principales es demasiado alto, sobre todo para las medianas y pequeñas. De este modo, la situación configura un problema de desarrollo general que compromete recursos públicos y de la economía en su conjunto, así como también a la política proteccionista y de incentivos a la exportación cuando por medio de ella se pretende subsidiar las actividades carentes de economías externas, problema que se vincula al de la ineficiencia, a menudo no atribuible enteramente a las empresas. Las industrias básicas y de más poder de contaminación eólica e hídrica, constituyen un caso particular especialmente en ubicaciones y países (muchos de ellos pequeños) de ecología más frágil.

Todos estos problemas son por cierto universales; sin embargo, es obvio que en América Latina están adquiriendo rasgos cada vez más inquietantes a medida que el proceso de industrialización avanza y afecta de

/este modo

este modo en mayor medida a algunos de los países más industrializados. Hacia el futuro, entonces, deberían tomarse medidas adecuadas para corregir ciertas situaciones (relativas, por ejemplo, a industrias altamente contaminantes insertas en grandes centros urbanos) y prevenir el curso futuro del proceso de concentración buscando localizaciones más propicias y técnicas apropiadas.

ii) Energía

Otro problema que es necesario prevenir es el referente a la energía tanto por lo que hace a las técnicas de producción y la eficiencia, como en lo que atañe a los productos cuyo uso significa un mayor o menor consumo de energía (tipos de automóviles, por ejemplo) o energía de diverso origen. Este asunto se vincula, desde luego, a la utilización de fuentes de energía locales y también al desarrollo de fuentes no convencionales. Es cierto que en algunos países al interior de la región se están manejando políticas relativas a estas materias, y que, tal vez, para el conjunto el problema en cuestión sea más leve que en otras regiones aunque de marcada gravedad para ciertos países.

No obstante, es preciso pensar en que la influencia de las pautas de los centros, incluida la casi irrestricta dependencia tecnológica, hecho que hasta ahora corresponde al estilo de desarrollo latinoamericano, no es propicia al ahorro de energía, ahorro que de modo general ha estado ausente de tales pautas. Por este motivo, entre otros, vuelve a tornarse relevante el desarrollo tecnológico en sus diversas formas antes mencionadas y cierta selectividad en la internalización apresurada de las pautas aludidas, pues las metas de industrialización más rápida podrían llevar a agudizar el problema energético.

La esencia del problema radica en que las pautas tecnológicas transmitidas hacia América Latina - y el propio estilo de desarrollo de la región - se incubaron bajo la égida de los ínfimos precios de los hidrocarburos y de la idea subyacente de su abundancia e inagotabilidad, a causa de lo cual se intensificó el uso de combustibles derivados del petróleo y hubo cierto descuido respecto a la eficiencia en la utilización de los mismos. En lo relativo a la industria, a lo anterior se agregaba la relativamente baja incidencia de la energía en los costos de producción de la mayoría de las actividades manufactureras. En esta situación sobrevino el alza de los precios del petróleo y todo el esquema entró en crisis y revisión. De esa manera, la variable energética se constituyó en un desafío tecnológico, tanto para la producción industrial como para el diseño de los productos finales que se colocan en el mercado, igual que para las modalidades o estilos de desarrollo económico y social.

iii) Empleo

Uno de los problemas pendientes del desarrollo latinoamericano corresponde al desempleo y subempleo. Sobre el particular se estimaba que la industrialización cumpliría un papel relevante. Sin embargo, las formas en que ésta se ha presentado no han sido demasiado propicias y la industria no ha acrecentado mucho su ponderación en el empleo de la fuerza de trabajo, ponderación que no alcanza al 20%, y en muchos países, incluidos algunos de los más industrializados, es bastante inferior.

/Con todo,

Con todo, puede esperarse que el énfasis en los "nuevos objetivos" de la industrialización permita que la industria cumpla un papel más activo en materia ocupacional. En términos directos ello se logrará si se apoya el desarrollo de la pequeña industria en áreas en que es eficiente tecnológicamente, por ejemplo, en limitadas parcelas del mercado en rubros especializados o en actividades vinculadas a los insumos de industrias mayores o terminales. También podrán alcanzarse los objetivos mencionados si se aprovechan las oportunidades que ofrece el reajuste industrial mundial en cuanto compromete actividades manufactureras intensivas en mano de obra, y por último, si se aplican las políticas dirigidas hacia el consumo de los estratos sociales hoy pobres o excluidos. La adecuación tecnológica también podría contribuir en el mismo sentido. Ahora bien, en términos indirectos, el perfeccionamiento industrial vertical (producción de insumos y bienes de capital) lo mismo que la vinculación más estrecha de la industria con las actividades primarias y el enriquecimiento manufacturero de las materias primas y alimentos, sean o no de exportación, promoverían el empleo en general al igual que las políticas destinadas a levantar las zonas rezagadas, que hacen que la industria asuma un papel activo cuando se vincula con la economía básica según encadenamientos verticales de insumo-producto.

3. Diversidad de países

a) Introducción

Hasta aquí se han planteado los que serían objetivos generales de la industrialización inherentes a la región en su conjunto; sin embargo, debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de los países en cuanto a características generales, situaciones alcanzadas y potencialidades. Sobre el particular ya se apuntó que la industrialización es un objetivo generalizado en la región, pero que para ascender a estadios superiores la integración y la cooperación intrarregional son elementos cada vez más perentorios especialmente cuando es inferior el mercado interno. Esta es una vieja cuestión que plantea el desarrollo industrial moderno y que inspiró serios acuerdos de integración en los centros. Pocos países pudieron seguir la industrialización de posguerra, que se caracterizó por el rápido progreso tecnológico y un ágil comercio internacional de manufacturas, sobre todo de intercambio recíproco en el seno de bloques de integración, lo que viabilizó la industria más avanzada en enormes mercados.

No obstante, no se necesita argumentar demasiado sobre tales asuntos de reconocida trascendencia. Más bien corresponde plantearse qué aspectos diferenciarán la industrialización en los diversos países de la región.

b) Países grandes

Indudablemente, tal como ha ocurrido en el pasado, la industrialización en los países grandes de América Latina puede optar a objetivos más diversificados y a estructuras industriales más completas, no sólo debido a la existencia del mercado interno más amplio, sino que también porque la dotación de recursos naturales es en ellos generalmente más diversificada, y además cuentan con mejores posibilidades de acopiar las masas

/críticas de

críticas de capital necesarias para numerosos proyectos industriales que requieren grandes inversiones. Es cierto que este último asunto puede obviarse, como ha sucedido en cierta medida en el pasado reciente, acogiendo a las empresas transnacionales, aunque éstas han tendido a ubicarse preferentemente en los países grandes en los rubros de punta y no siempre han aportado capitales frescos. Con todo, queda el problema del financiamiento de la infraestructura, que en más de una ocasión ha impedido la instalación de industrias importantes en los países de menor envergadura.

En los países grandes, igualmente, la diversificación de las exportaciones manufactureras podrá seguirse ampliando, aunque algunos estudios prospectivos indican que en ellos los coeficientes de exportación no requerirán ser demasiado altos, de modo que tales exportaciones tendrían menos carácter de "motor" de la industrialización que en los países medianos y pequeños y constituirían más bien el instrumento de equilibrio externo y de desarrollo de industrias cuyas exigencias de escala son muy grandes, y para las cuales el mercado regional les ofrece las mejores perspectivas.

c) Países medianos

Los países medianos ya han sufrido dificultades para continuar sus procesos de industrialización de modo que han ido perdiendo terreno relativo al nivel regional y cada vez están más lejos de los avances de los países mayores y mucho más aún del horizonte industrial de las economías maduras. Para los mismos se plantean trascendentales desafíos industriales que en gran medida sólo podrán enfrentar con mercados ampliados en la integración, la cooperación regional y un comercio exterior más activo, así como también con coeficientes de exportación de manufacturas más elevados, ya que éstas jugarían un papel dinámico más relevante.

A nivel nacional, por cierto, la especialización industrial tendría que ser mayor que en los países grandes, pero dentro de los esquemas de integración y de comercio intrarregional de manufacturas, la industria de los países medianos podría formar parte de estructuras internacionales que aseguren la capacidad dinámica de las interrelaciones tecnológicas de los procesos de producción. Es decir, se trataría de un tipo de especialización intrasectorial que incluyera rubros de alto nivel tecnológico abarcando bienes intermedios y de capital. Si es así, las escalas nacionales no constituirían impedimento para acercar sus estructuras industriales a las de los países grandes, aunque puede ser que, por ejemplo, el rubro de productos metálicos, maquinaria y equipo no llegase a alcanzar el peso relativo a que pueden optar los países de mayor dimensión. De este modo, se reproduciría la pauta que caracteriza a los países desarrollados de Europa entre los cuales los más pequeños han alcanzado una proporción de ese rubro del 36%, y los mayores sobre el 40%, siempre insertos en grandes bloques de integración. De cualquier forma, el esfuerzo en este sentido tendría que ser considerable pues las actuales cifras respectivas alcanzan a sólo 17% en el conjunto de países medianos de la región y 28% en los grandes.

En todo caso, las compensaciones tendrían que buscarse en otros rubros industriales, como aquellos en que existen ventajas comparativas, muchas veces ligadas a los recursos naturales cuyo enriquecimiento industrial es un objetivo generalizado para los países en desarrollo y que con frecuencia (a propósito principalmente de los minerales) se vincula a las ideas relacionadas con el redespigüe y el NOEI. Sin embargo, debería escaparse al enclave en tales rubros de tal manera que se transmitan efectos dinámicos al resto de la economía por medio de la fabricación de insumos y bienes de capital necesarios para la operación de las actividades primarias e industriales en cuestión. Obviamente este esquema se viabilizaría en forma eficiente sólo en el ámbito de acuerdos de integración y mercados ampliados; por ejemplo, en conjuntos de países mineros, como son los integrantes del Grupo Andino, sin perjuicio de optar a otros mercados de la región y del resto del Tercer Mundo, u otros. No obstante, debe tenerse presente que muchas de las materias primas que pudieran ajustarse en esas pautas están sujetas a demandas no demasiado activas en los mercados internacionales y a veces muy fluctuantes. De esta manera, aunque el esquema tendría una importancia económica de envergadura, no puede constituirse, ni mucho menos, en el único elemento clave de la industrialización.

d) Países pequeños

Para los países pequeños la industrialización es aún más difícil de continuar si no se efectúa en el marco de acuerdos de integración y cooperación. En su conjunto, son países de bajo grado de industrialización y de un ingreso por habitante medio del orden de la mitad del de las naciones grandes y medianas. Se exceptúan de esta norma Costa Rica, con un grado relativamente alto de industrialización y un ingreso por habitante semejante al de los países grandes y medianos, y Panamá, aunque ese país posee un bajo grado de industrialización debido a su vocación para los servicios con motivo del canal. De este modo, las grandes cifras indican que son países cuya industrialización es perentoria para elevar el bienestar social; sin embargo, en forma aislada ello resulta difícil y puede constituir una carga demasiado pesada.

El Mercado Común Centroamericano (MCC) muestra en su experiencia hasta fines del decenio de 1960, cómo la asociación en un mercado ampliado permitió un desarrollo industrial bastante fluido y un rápido crecimiento económico que decayó notablemente cuando el acuerdo entró en crisis. Pero también dicha experiencia pone de manifiesto que incluso el MCC es pequeño como para optar a una estructura industrial más avanzada, pues cuando se trató de desarrollar las "industrias de integración", más avanzadas y básicas, el acuerdo prácticamente se estancó o progresó muy poco.

De tal forma, resulta obvio que los países pequeños deberían asociarse con los medianos y grandes para optar a posiciones industriales más avanzadas, lo que sería aún más perentorio para aquellos que están geográficamente dispersos como los países pequeños del Grupo Andino u otros de la ALADI y el Caribe.

/Con todo,

Con todo, también es obvio que los países pequeños deberían consolidar los "modelos" industriales que hasta ahora les han sido característicos (predominio de rubros tradicionales de bienes de consumo no duraderos), acentuando la industrialización de los recursos naturales, especialmente de materias primas agrícolas y alimentos, pues aún queda mucho terreno por recorrer en este sentido. No obstante, tendrían que incursionar con mayor decisión en las industrias e insumos básicos, lo mismo que en los rubros metalmeccánicos de mayor complejidad tecnológica, y más dinamismo en el intercambio internacional, y dentro de los bloques de integración.

Es obvio, asimismo, que a nivel nacional la especialización tendría que ser más acentuada tratándose de industrias más complejas y de mayores exigencias de escala, todo fundamentado en un intercambio externo de altos coeficientes según el cual las exportaciones manufactureras jugarían un papel motor mucho más destacado que en los países de envergadura mayor.

Del mismo modo, para estos países las necesidades de cooperación y ayuda serían de gran relevancia pues con una base manufacturera más o menos incipiente están menos preparados que otros para emprender los cambios en la industria que les permitan participar en estructuras dinámicas de nivel internacional. Esa posición de industrialización incipiente significa para los países pequeños la posibilidad de iniciar o reiniciar un rápido crecimiento manufacturero aun en actividades relativamente sencillas. No obstante, esta etapa debiera superarse a mediano plazo, lapso durante el cual se prepararían las bases para etapas más complejas.

En este punto debe tenerse en cuenta que en muchos países pequeños la diversidad de recursos naturales es escasa y a veces los recursos son pobres. En esta forma las industrias básicas sustentadas en recursos como los mineros no tendrán demasiado porvenir en varios países. Sin embargo, cualquiera que sea el caso, tendrá que cuidarse el uso racional del espacio sobre todo en aquellos países de ecología frágil. Como ya se señaló, esta es una preocupación que debiera adelantarse.

De otra parte, el modelo de altos índices de intercambio de manufacturas también presenta ciertos rasgos que deben cuidarse. La exportación como motor del desarrollo puede conducir a condiciones de gran vulnerabilidad externa, sobre todo si se piensa en la especialización y el bajo poder de negociación individual de los países pequeños. Esta es otra razón para insistir en que esos países deberían asociarse entre sí o con las naciones grandes y medianas de la región en esquemas formales que aseguren un mínimo de estabilidad y continuidad del desarrollo general e industrial.

Como ya se indicó, si para todos los países de la región es importante orientar adecuadamente los eventuales proyectos industriales originados por el reajuste manufacturero mundial y el redespiegue, para los países pequeños ello es aún más perentorio. Recuérdese, por ejemplo, que las industrias maquiladoras livianas suelen llamarse "industrias que huyen" o "sobre ruedas", por el hecho de que la movilidad es muy grande debido a que con frecuencia las inversiones fijas son de escaso monto. De esta manera, según ya se ha experimentado en más de un caso, un país

pequeño en que tales actividades constituyan una fracción industrial demasiado grande, estaría sujeto a las fluctuaciones de la demanda de los centros y a las veleidades de las respectivas empresas. En todo caso, al igual que para toda la región, el reajuste y el redespliegue deben considerarse como instrumentos transitorios hacia etapas de industrialización más profunda.

e) Caribe de habla inglesa

Los numerosos países del Caribe de habla inglesa constituyen un caso muy especial entre los países pequeños de la región. En primer lugar, sobresale la escasa dimensión demográfica y económica de tales países. Sólo uno de ellos, Jamaica, alcanza o sobrepasa ligeramente la población de los países latinoamericanos demográficamente más pequeños, Costa Rica y Panamá, y los demás representan fracciones a veces ínfimas de estos últimos. Igualmente, sólo dos, Jamaica y Trinidad y Tabago, se acercan o sobrepasan ligeramente la dimensión económica de los económicamente más pequeños de América Latina (aparte de Haití), Honduras, Nicaragua y Paraguay. Desde luego, únicamente Trinidad y Tabago ostenta un grado de industrialización relativamente sobresaliente (24%), debido a la importante industria del petróleo, pero con escasa diversificación industrial. Entre los otros, a lo más algunos se asemejan en este punto a los menos industrializados de América Latina y también en esquemas de escasa diversificación.

No obstante, el ingreso medio por habitante suele ser relativamente alto si se compara con los de los países de América Latina. Se destacan, entre otros, las Bahamas, Trinidad y Tabago, Barbados y Jamaica, en ese mismo orden. Los demás países se ubican en niveles bastante inferiores, aunque a menudo comparables con los de los países latinoamericanos menos desarrollados.

Los mercados nacionales son, entonces, sumamente estrechos, aparte de que la desigual distribución del ingreso y el desempleo constituyen fronteras que los restringen aún más. En estas circunstancias y descontadas razones de tipo histórico, estos países no han impulsado políticas industriales, salvo el desarrollo de actividades muy incipientes o industrias de carácter particular como el petróleo, la alúmina, el cemento y algunas otras, a veces vinculadas a recursos naturales específicos. Sin embargo, hacia el futuro se plantea el desafío de transformar esas economías, y en ese proceso la industria tendría que jugar un papel más destacado en pos del desarrollo y el acrecentamiento de la autonomía.

En conjunto, los países en cuestión configuran una dimensión demográfica y una envergadura económica de cierta importancia, que sobrepasa la de muchos países latinoamericanos, pero que no alcanza a la del Mercado Común Centroamericano en ninguno de esos aspectos. De esta manera, la asociación entre estos países adquiere una gran importancia para la industrialización, aunque su conjunto sea insuficiente para optar a situaciones demasiado avanzadas, aparte de que los mercados están dispersos geográficamente en posiciones insulares. Por este motivo, el problema industrial requiere planteamientos de índole algo diversa a los usuales en América Latina, aun dentro del contexto de los conceptos inherentes a los países pequeños, si bien muchos de esos conceptos son enteramente válidos para el Caribe.

/Son varias

Son varias las premisas que juegan en el análisis de lo que pudiera ser la política industrial del Caribe. La primera es que en pequeños mercados dispersos la industrialización hacia los mercados internos presenta limitaciones fáciles de visualizar, aunque sea en el marco de una férrea asociación caribeña. La segunda, que en parte se desprende de la primera, es que el esquema de desarrollo tendría que caracterizarse por altos índices de intercambio externo mucho más allá del comercio recíproco que podría establecerse a partir de la industrialización. La tercera premisa consiste en que en la mayoría de los países en cuestión, una o muy pocas actividades o empresas importantes pueden transformar la economía y constituirse en factores de dominación económica, social y hasta política. La cuarta premisa es que teniendo en cuenta la necesidad de contar con altos índices de intercambio con el resto del mundo y serias necesidades de cooperación de los países adelantados, se torna de importancia estratégica elevar el poder de negociación que a nivel nacional es obviamente débil; de igual manera adquiere gran trascendencia la diversificación de los mercados externos. Finalmente, ese mismo esquema se asocia a los peligros de la vulnerabilidad externa y la excesiva dependencia de hechos económicos extranjeros, así como de la voluntad de las empresas transnacionales que han participado o podrían participar en la industrialización. A partir de las consideraciones señaladas pueden establecerse algunos de los rasgos y objetivos de una política industrial eficiente.

Primero, debe puntualizarse que el mercado caribeño y el respectivo poder de negociación se amplía en el seno del CDCC en que participan países de mayor envergadura. En todo caso, el solo mercado del Caribe de habla inglesa ofrece perspectivas industriales aún no desarrolladas, que se viabilizarían dinámicamente dentro de un proceso de integración y de remoción de las fronteras socioeconómicas internas.

De otra parte, aunque los recursos naturales no son particularmente abundantes o diversificados, merecerían atención, al igual que los recursos agrícolas, en cuanto a su valorización industrial. Incluso, en esta línea de pensamiento puede incluirse el turismo, que ofrece posibilidades industriales claras por el lado del abastecimiento de una gran variedad de insumos.

Dentro de esta misma línea, el reajuste y el redespliegue industrial podría beneficiar al Caribe, sobre la base de su relativamente abundante mano de obra y su privilegiada ubicación geográfica para tener acceso a los mercados centrales. Sin embargo, es preciso evitar la promoción de economías de mero enclave, cuyos beneficios son conocidamente limitados. Más bien, debería ponerse énfasis en establecer encadenamientos tecnológicos entre los procesos de producción intra y extraindustriales, aun en la forma limitada que ofrecen los mercados pequeños, hecho que pudiera obviarse en acuerdos de mayor amplitud internacional para generar un comercio intraindustrial más activo con respecto a algunas especializaciones en industrias más avanzadas y de mayor agilidad en el comercio internacional.

III. METAS ILUSTRATIVAS

1. Metas globales

Como se ha planteado en páginas precedentes, la estrategia de desarrollo de América Latina continuaría siendo industrialista en el largo plazo previsible, esto es, hacia el horizonté del año 2000. Las proyecciones efectuadas por la secretaría de la CEPAL así lo sugieren cuando señalan que al sector manufacturero le correspondería una tasa de crecimiento mayor que a la economía en su conjunto, según cálculos que se han efectuado de acuerdo con metas ilustrativas, en un "escenario normativo", separando los países en tres grupos grandes, medianos y pequeños (véase el cuadro 1). Este procedimiento permite examinar las consecuencias de un crecimiento económico acelerado hacia tasas más rápidas que las alcanzadas en el pasado, en el marco de objetivos relacionados con una distribución equitativa del ingreso y el acrecentamiento del bienestar social de toda la población.^{4/}

De esa manera, en todos los casos se proyecta un proceso de industrialización que, en promedio entre 1980 y el año 2000 para la región en su conjunto, asciende a 1.16 (cociente entre la tasa industrial y global). Sin embargo, para los países grandes, ya más industrializados, dicho proceso se ubica sólo en 1.12, mientras que para los medianos y pequeños en 1.26, según la necesidad de estos países de tender a posiciones industriales más avanzadas para corregir el retraso relativo. Así, aumentaría el peso del sector manufacturero en la economía regional y en cada uno de los tres grupos de países. Entonces, la industria continuaría desempeñando un papel dinámico determinante. No obstante, debido a los aumentos previsibles en la productividad del trabajador manufacturero, el empleo industrial no aumentaría demasiado su ponderación en el total, de modo que las mayores responsabilidades con respecto a la oferta de trabajo corresponderían más bien a los servicios. Hacia el año 2000 la industria se situaría tal vez alrededor del 20% de la ocupación total y los servicios por sobre el 50%.

2. Posición industrial de América Latina en el mundo

En la Conferencia Latinoamericana de Industrialización celebrada en Ciudad de México, en noviembre de 1974, los gobiernos de la región acordaron manifestar la aspiración de elevar su participación en la industria manufacturera mundial por lo menos al 13.5% en el año 2000, cifra que en la actualidad alcanza al 5% (véase el cuadro 2). Por cierto, la evaluación de esa aspiración debe efectuarse considerando las perspectivas industriales del mundo y de América Latina de modo que es necesario realizarla en varios escenarios prospectivos, como se aprecia en el cuadro 2.

^{4/} CEPAL, El desarrollo de América Latina en los años 80 (E/CEPAL/G.1150).

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA PROYECTADO HACIA 1985, 1990 Y EL AÑO 2000, EN UN ESCENARIO NORMATIVO

País	Tasas anuales de crecimiento (porcentajes acumulativos por año)				Grado de industrialización ^{a/}			
	1980-	1985-	1990-	1980-	1980	1985	1990	2000
	1985	1990	2000	2000				
América Latina (19 países)								
Producto interno bruto total	7.1	7.5	7.9	7.6				
Producto manufacturero	8.4	8.7	9.0	8.8	28	30	31	34
Países grandes ^{b/}								
Producto interno bruto total	7.3	7.5	7.9	7.7				
Producto manufacturero	8.4	8.5	8.8	8.6	31	33	34	37
Países medianos ^{c/}								
Producto interno bruto total	6.6	7.3	7.9	7.4				
Producto manufacturero	8.4	9.2	9.7	9.3	20	22	24	28
Países pequeños ^{d/}								
Producto interno bruto total	6.6	7.2	7.8	7.3				
Producto manufacturero	8.5	9.1	9.6	9.2	18	20	22	26

Fuente: CEPAL, Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80 (E/CEPAL/G.1158).

^{a/} Las proyecciones de carácter ilustrativo están hechas sobre la base del producto interno bruto al costo de los factores, en dólares de 1975 y al tipo de cambio de las importaciones, razón por la cual los resultados sobre el grado de industrialización (relación porcentual entre el producto manufacturero y el producto global) no coinciden enteramente con otras cifras del texto para 1980 (véase el capítulo I), en que el producto se computa a precios de mercado de 1970, en dólares al tipo de cambio de paridad.

^{b/} Argentina, Brasil y México.

^{c/} Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

^{d/} Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POSICION INDUSTRIAL EN EL MUNDO^{a/} HACIA EL AÑO 2000

Escenarios: Tasas de crecimiento industrial 1980-2000 (porcentaje acumulativo por año)		Producto interno bruto industrial b/ (miles de millones de dólares de 1970)			Industria de América Latina y el Caribe en el mundo (porcentajes)
Mundo, excluida América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe	Mundo, excluida América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe	Mundo	
			1977 c/		
		1 192	60	1 252	4.8
			1980 d/		
		1 348	71	1 419	5.0
			2000		
5.8e/	8.8f/	4 164	380	4 544	8.4
	11.7g/		650	4 814	13.5
5.0	8.8	3 577	380	3 957	9.6
	10.9g/		558	4 135	13.5
4.5	8.8	3 251	380	3 631	10.5
	10.3g/		507	3 758	13.5
4.0	8.8	2 954	380	3 334	11.4
	9.8g/		461	3 415	13.5
3.5	8.8	2 683	380	3 063	12.4
	9.1g/		419	3 102	13.5
3.0	8.8	2 435	380	2 815	13.5

a/ Excluye China, Mongolia, República Popular Democrática de Corea y República Socialista de Vietnam.

b/ Producto interno bruto a precios de mercado en dólares de 1970, según tipos de cambio medio de importación y exportación; para las economías centralmente planificadas según tipo de cambio oficial "especial". Para mayores detalles, véase CEPAL, Crecimiento económico e industrial del mundo y regiones desde 1950 hasta 1977 (E/CEPAL/L.231).

c/ CEPAL, op.cit.

d/ Estimación preliminar.

e/ Tendencia 1950/1977 (véase CEPAL, op.cit.). Los demás escenarios para el mundo, excluida América Latina y el Caribe, corresponden, en su mayoría, aproximadamente a algunos que han venido analizando algunos especialistas y organizaciones internacionales.

f/ Escenario normativo para 1980/2000. Este escenario se refiere a 19 países de América Latina, pero se estima que no sufriría cambios demasiado significativos si se incluyera el Caribe. La tasa de 8.8% se calculó redondeando la tasa exacta de 8.75% como promedio para los próximos 20 años.

g/ Tasa de crecimiento industrial necesaria para alcanzar el 13.5% de la producción industrial mundial hacia el año 2000 en cada uno de los escenarios correspondientes al mundo, excluida América Latina y el Caribe. Para cada escenario se anota en el segundo lugar, salvo en el último, donde dicha tasa coincide con la del escenario normativo para América Latina.

/En primer

En primer lugar, cabe llamar la atención que en el escenario de tendencias de largo plazo para el crecimiento industrial del mundo, excluida América Latina (5.8% por año), el escenario normativo que examina la secretaría para la región apenas la situaría en el 8.4% de la industria manufacturera mundial hacia el año 2000. Para alcanzar al 13.5%, la tasa industrial latinoamericana tendría que ascender a un promedio de 11.7% por año entre 1980 y el año 2000. Sin embargo, ningún análisis prospectivo supone que sea viable para el mundo el escenario de tendencias de largo plazo y todos se ubican por debajo y a veces muy por debajo de los ritmos de expansión manufacturera de los últimos decenios. Así, de entre los escenarios industriales para el mundo, excluida América Latina, los que con mayor frecuencia se mencionan como probables, indican un crecimiento industrial de 4 o 4.5% por año. En estas condiciones, el sector manufacturero de la región debería expandirse a ritmos de 9.8% a 10.3% por año para cumplir la aspiración del 13.5% al año 2000. Y sólo en el escenario mundial, excluida América Latina, más desfavorable (3% por año), ese porcentaje se obtendría en el marco del escenario regional normativo (crecimiento industrial de 8.8% como promedio anual).

En todo caso, habría que reconocer o al menos insinuar que no cualquier tasa latinoamericana de expansión económica e industrial es compatible con las respectivas del resto del mundo, debido a que el sector externo, particularmente las exportaciones, es uno de los elementos decisivos para la región. No obstante, sobre ese particular habría que considerar que así como en el pasado la industrialización contribuyó a aumentar la autonomía dinámica de la región, en el futuro ésta podría incrementarse sobre todo si se desarrollan políticas industrialistas más profundas y se acrecienta la cooperación regional de acuerdo con lo establecido en el capítulo precedente.

3. Potencialidad y estructura industrial

Hacia el año 2000, en el escenario normativo, América Latina habría adquirido una dimensión demográfica casi 70% superior a la que tenía Europa Occidental a fines del decenio recién pasado, y una envergadura económica casi un 20% mayor. El grado de industrialización que alcanzaría la región sería igual al de Europa Occidental en 1977, aunque el producto por habitante sería 30% inferior. El cotejo con Europa Oriental, por lo demás, resulta muy parecido (véase el cuadro 3).

La utilidad de un análisis de este tipo reside en que desde el punto de vista de la dimensión económica de la región, su industria podría optar durante los próximos dos decenios a posiciones tan avanzadas como las de Europa Occidental u Oriental si se cumplen ciertas condiciones. Entre éstas, dos son las más importantes, según se explicó previamente, los altos coeficientes del comercio recíproco de manufacturas entre los países de la región y un importante desarrollo tecnológico.

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL AÑO 2000 EN COMPARACION CON EUROPA EN 1977

Región	Población (millones de personas)	Producto interno bruto ^{a/}				Grado de industria- lización porcentual ^{b/}
		Total (miles de millones de dólares de 1970)		Por habitante (dólares de 1970)		
		Global	Industrial	Global	Industrial	
América Latina y el Caribe en el año 2000 ^{c/}	584 ^{d/}	1 103	380	1 889	651	34
Europa occidental, 1977 ^{e/}	346	933	313	2 696	906	34
Europa oriental, 1977 ^{e/}	390	962	372	2 466	955	39

^{a/} Producto interno bruto a precios de mercado (véase la nota ^{b/} del cuadro 2).

^{b/} Relación porcentual del producto industrial sobre el producto global.

^{c/} Proyecciones de acuerdo con los datos incluidos en los cuadros 1 y 2 (escenario normativo).

^{d/} CELADE, Boletín Demográfico Nº 25, Santiago de Chile, enero de 1980.

^{e/} CEPAL, Crecimiento económico e industrial del mundo y regiones desde 1950 hasta 1977, (E/CEPAL/L.231).

/Debe recordarse

Debe recordarse que todos los análisis prospectivos de la región ponen de relieve un estrangulamiento por el lado del sector externo y la necesidad de elevar el comercio recíproco como forma de enfrentar el desequilibrio con los centros, lo que supone pautas de industrialización que permitan cambiar la estructura de las importaciones de manufacturas por origen. Dichas pautas privilegian las industrias cuyos productos presentan una demanda más elástica, como las químicas y metalmecánicas, precisamente donde se ubican en la actualidad las principales brechas latinoamericanas, especialmente en los rubros intermedios y de capital.

En consecuencia, la viabilidad de los altos ritmos de expansión económica se vincula a cambios en la estructura industrial que privilegian las manufacturas señaladas. Dichos cambios tenderían a acercar la estructura a la de las economías maduras y estarían avaladas por la magnitud económica que en el escenario normativo adquiriría la región durante los próximos dos decenios.

No obstante, como de todos modos el producto por habitante será menor que el de esas economías en la actualidad y el desarrollo tecnológico de las mismas y su progreso probablemente no se alcanzarían, por parte de la región, en 20 años, la estructura industrial difícilmente podría llegar a ser igual. Por otro lado, la región se caracteriza por una rica y diversificada dotación de recursos naturales que ofrece ventajas, entre otras, a las industrias básicas y algunas del grupo intermedio. Además, están las fronteras socio-económicas internas cuya remoción ofrecería, a su vez, un fuerte dinamismo a las industrias tradicionales del grupo de bienes de consumo no duraderos y también duraderos del grupo metalmecánico, al menos durante parte del lapso que resta para el año 2000 si, por cierto, se emplean las políticas distributivas pertinentes. Recuérdese, además, que en estas industrias así como en las básicas, radican en parte los eventuales frutos del reajuste y redespliegue industrial.

Todos estos conceptos ayudan a configurar un panorama tentativo sobre la estructura industrial de la región hacia 1990 y el año 2000, ejercicio que se ofrece en el marco del escenario normativo (véase el cuadro 4). El panorama aludido supone pues un alto grado de integración regional, una de cuyas manifestaciones serían altos coeficientes de comercio recíproco, lo cual significaría, a su vez, una operación industrial en grandes mercados. Estas condiciones son especialmente decisivas para los países medianos y pequeños cuyo retraso en la estructura industrial es mucho mayor que en las naciones grandes en gran parte justamente porque operan en mercados restringidos.

4. Comercio exterior de manufacturas

Estos conceptos se reflejan claramente en las proyecciones y metas ilustrativas del comercio externo de manufacturas.

En primer lugar, cabe llamar la atención sobre las altas tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas proyectadas hacia 1990 y el año 2000, que se prevén mayores en lo que se refiere al intercambio

Cuadro 4

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA INDUSTRIAL HACIA 1990 Y EL AÑO 2000 EN EL ESCENARIO NORMATIVO,
EN COMPARACION CON LA DE LOS PAISES DESARROLLADOS EN 1977

País	Año y período	Industria manufacturera	Industria de bienes de consumo no duradero ^{a/}	Industrias intermedias ^{b/}	Industrias metalme-cánicas ^{c/}
A. Estructura porcentual					
Países desarrollados ^{d/}	1977	100	21	34	45
América Latina ^{e/}	1980 ^{f/}	100	39	36	25
	1990	100	32	37	31
	2000	100	23	38	39
B. Tasas anuales de crecimiento					
América Latina ^{e/}	1980/1990	8.5	6.4	8.8	10.9
	1990/2000	0.0	5.4	9.3	11.5
	1980/2000	8.8	5.9	9.1	11.2

^{a/} Alimentos, bebidas y tabaco (División 31), textiles, prendas de vestir e industria del cuero (División 32), muebles y accesorios, excepto los metálicos (Agrupación 332), imprentas, editoriales e industrias conexas (Agrupación 342), objetos de barro, loza y porcelana (Agrupación 361) y otras industrias manufactureras (División 39), según la CIIU, Rev. 2.

^{b/} Productos de madera y corcho, excepto muebles (Agrupación 331), papel y productos de papel (Agrupación 341), vidrio y productos de vidrio (Agrupación 362) y otros productos minerales no metálicos (Agrupación 369); productos químicos; derivados del petróleo; caucho y plástico (División 35); industrias metálicas básicas (División 37), según la CIIU, Rev. 2.

^{c/} Productos metálicos, maquinaria y equipo (División 38), según la CIIU, Rev. 2.

^{d/} Sobre la base de cifras de la CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (SI/CEPAL/CONF.69/L.2).

^{e/} Para criterios de proyección, véase el texto.

^{f/} Estimación basada en cifras de la CEPAL, op.cit.

recíproco entre los países de la región (véase el cuadro 5). De esta manera, el comercio externo de manufacturas se transformaría sustancialmente durante los próximos 20 años. Las exportaciones intrarregionales aumentarían su proporción relativa en el total de las ventas de manufacturas al mundo desde una cifra cercana al 40% hasta casi el 70% en el año 2000. Por su parte, las importaciones de manufacturas intrarregionales pasarían de un 8 o 9% a un 50%. Además, el déficit entre exportaciones e importaciones de productos industriales, aunque creciente en términos absolutos, disminuiría como proporción de las respectivas exportaciones desde más de 300% en 1980 a sólo 36% en el año 2000. De esta forma se tendería a superar uno de los principales problemas del intercambio externo de la región, que consiste en el desequilibrio del intercambio de manufacturas con los países desarrollados. De igual modo, la dependencia de las exportaciones primarias sería menos acentuada pues la participación de las manufacturas en las exportaciones de mercaderías crecería aproximadamente de un 17% actual a un 42% en 1990 y a un 60% en el año 2000 (véase nuevamente el cuadro 5).

Con todo, de acuerdo con las principales hipótesis sobre la expansión del comercio mundial de manufacturas (8.0 y 7.6 ó 6.9 y 6.4% anual durante los períodos 1980/1990 y 1990/2000), las exportaciones industriales de América Latina alcanzarían una representación de apenas 6.1 o 7.6% en el año 2000 (1.6% en la actualidad). Así, la región estaría lejos de la meta que le correspondería dentro del 30% de las exportaciones manufactureras mundiales que se ha venido considerando para los países en desarrollo hacia el año 2000 en diversos foros internacionales. Esa meta se ha estimado en un 10 o 13% para América Latina, lo que significaría que las exportaciones industriales hacia el año 2000 tendrían que alcanzar aproximadamente entre 250 y casi 400 mil millones de dólares, según el comportamiento del comercio mundial.^{5/} Mucho más altas resultarían estas cifras si la cuota de 30% se repartiera como la meta del 25% de la producción industrial mundial para los países en desarrollo ("Meta de Lima"), en la cual a América Latina le correspondería un 13.5% en el año 2000, pues significaría que la región debería participar con el 16.2% de las exportaciones manufactureras del mundo.

De todos modos, las altas tasas de exportación llevarían a la industria regional a incrementar significativamente su coeficiente de exportación (exportaciones de manufacturas sobre el producto industrial) de un 8% en 1980

^{5/} Cálculo basado en las hipótesis sobre el comercio mundial de manufacturas y metas de participación para América Latina que recoge el Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL (cuadros inéditos). Según dichas hipótesis indicadas en el texto, el comercio mundial de manufacturas hacia el año 2000 ascendería a 2 350 o 2 920 mil millones de dólares a precios de 1975. En 1975 ese comercio ascendió a 492 mil millones de dólares y en 1980 a 649 mil millones (véase UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1977). El cálculo para 1980 se basa en una tasa de 5.7% que recoge el Centro de Proyecciones Económicas.

Cuadro 5

AMERICA LATINA^{a/}; EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS^{b/},
1975, 1980, 1990 Y AÑO 2000, EN EL MARCO DEL ESCENARIO NORMATIVO

	1975	1980 ^{c/}	1990	2000
A. Valores (Fob)				
(Miles de millones de dólares a precios de 1975)				
<u>Exportaciones</u>	<u>6.1</u>	<u>10.2</u>	<u>55.7</u>	<u>178.1</u>
Intrarregionales	2.7	3.8	30.0	120.8
Al resto del mundo	3.4	6.4	25.7	57.3
<u>Importaciones</u>	<u>35.2</u>	<u>41.3</u>	<u>103.0</u>	<u>242.2</u>
Desde el resto del mundo	32.5	37.5	73.0	121.4
<u>Exportaciones - importaciones</u>	<u>-29.1</u>	<u>-31.1</u>	<u>-47.3</u>	<u>-64.1</u>
B. Estructura del comercio de manufacturas				
(Porcentajes)				
<u>Exportaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Intrarregionales	44.3	37.3	53.9	67.8
Al resto del mundo	55.7	62.7	46.1	32.2
<u>Importaciones</u>	<u>577.0</u>	<u>404.9</u>	<u>184.9</u>	<u>136.0</u>
C. Origen de las importaciones				
(Porcentajes)				
<u>Importaciones totales</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Desde la región	7.7	9.2	29.1	49.9
Desde el resto del mundo	92.3	90.8	70.9	50.1
D. Proporción de las manufacturas en el total de mercaderías				
(Porcentajes)				
<u>Exportaciones</u>	<u>13.0</u>	<u>17.0</u>	<u>42.0</u>	<u>60.0</u>
Intrarregionales	28.0	34.0	64.0	80.0
Al resto del mundo	9.0	14.0	30.0	39.0
<u>Importaciones</u>	<u>60.0</u>	<u>62.0</u>	<u>66.0</u>	<u>71.0</u>
Intrarregionales	28.0	34.0	64.0	80.0
Desde el resto del mundo	67.0	67.0	68.0	64.0
E. Tasas de crecimiento				
(Porcentajes acumulativos por año)				
	1975-1980	1980-1990	1990-2000	
<u>Exportaciones</u>	<u>10.8</u>	<u>18.5</u>	<u>12.3</u>	
Intrarregionales	7.1	23.0	14.9	
Al resto del mundo	13.5	14.9	8.3	
<u>Importaciones</u>	<u>3.2</u>	<u>9.6</u>	<u>8.9</u>	
Desde el resto del mundo	2.9	6.9	5.2	

Fuente: CEPAL, Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80, (E/CEPAL/G.1158).

a/ Corresponde a "América en desarrollo". Véase CEPAL, op.cit.

b/ Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).

c/ Valores estimados, extrapolarando las tendencias 1975-1978, establecidas por la CEPAL, op.cit.

a un 19 y 26% en 1990 y el año 2000, respectivamente.^{6/} Este último coeficiente es significativamente alto si se compara con el de Norteamérica en 1970 (13%) o con el de las economías centralmente planificadas de ese mismo año (8%), pero es aún bastante bajo con referencia al de Europa Occidental (40%) aunque semejante al del Japón (25%).^{7/} No se trata, pues, de que las metas ilustrativas de exportación de manufacturas de América Latina representen un modelo de industrialización particularmente dirigido hacia afuera.

En lo que respecta a las importaciones manufactureras, éstas crecerían en forma relativamente moderada (véase de nuevo el cuadro 5) de modo que el respectivo coeficiente (valor de las importaciones sobre el del producto industrial) tendería a subir levemente: 32% en 1980 y poco más de 35% en 1990 y en el año 2000.^{8/} De esta manera, la región se situaría entre o por sobre las economías más "abiertas" a la importación de manufacturas, como las de Europa Occidental (coeficiente de 32% en 1970), en contraste con las más "cerradas", tales como Norteamérica (12%, también en 1970), las economías centralmente planificadas (9%) o el Japón (6%).^{9/} De esa manera, la característica del "modelo" latinoamericano que consiste en grandes importaciones de manufacturas, se conservaría durante los próximos 20 años, pero acompañada de activas exportaciones de productos industriales sobre todo en el comercio recíproco intrarregional.

En este punto cabe destacar que, aparte de la creciente preponderancia del comercio recíproco de manufacturas, la composición de las exportaciones de productos industriales tendría que cambiar notablemente en apoyo de las modificaciones estructurales del sector. Las correspondientes proyecciones y metas ilustrativas (véase el cuadro 6) ponen de relieve el mayor dinamismo de las ventas externas de maquinaria y material de transporte especialmente en el intercambio recíproco de acuerdo con los requisitos de cooperación e integración ya señalados, que sustentarán el perfeccionamiento estructural de la industria. Este planteamiento se ve aún más nítido si se examinan los cambios en el origen de las importaciones totales de manufacturas y en especial de las de maquinaria y material de transporte. Se plantea que las importaciones de estos productos, que en 1975 provenían en un 95%

6/ Calculado sobre la base de los valores a precios de 1975, tanto de las exportaciones de manufacturas (fob) como del producto interno bruto industrial, a precios de mercado. Las cifras de exportación aparecen en el cuadro 5 y las del producto en CEPAL, Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80 (E/CEPAL/G.1158). El producto manufacturero al costo de factores y precios de 1975 que establece esta publicación es de US\$ 111.3, 252.2 y 595.6 mil millones en 1980, 1990 y el año 2000, respectivamente. Para llevar los valores a precios de mercado se multiplican por 1.15, factor que corresponde al promedio latinoamericano.

7/ CEPAL, Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano (ST/CEPAL/Conf.69/L.2).

8/ El cálculo es similar al de los coeficientes de exportación y las fuentes las mismas (véase la nota 5).

9/ CEPAL, op. cit.

Cuadro 6

AMERICA LATINA^{a/}; EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN DOS TIPOS DE PRODUCTOS
Y SEGUN DESTINO Y ORIGEN, 1975, 1980, 1990 Y AÑO 2000,
EN EL MARCO DEL ESCENARIO NORMATIVO

Producto	1975			1980 ^{b/}			1990			2000		
	Total	Intra-regional	Resto del mundo	Total	Intra-regional	Resto del mundo	Total	Intra-regional	Resto del mundo	Total	Intra-regional	Resto del mundo
A. Valores (fob)												
(Miles de millones de dólares a precios de 1975)												
<u>Exportaciones</u>	<u>6.1</u>	<u>2.7</u>	<u>3.4</u>	<u>10.2</u>	<u>3.8</u>	<u>6.4</u>	<u>55.7</u>	<u>30.0</u>	<u>25.7</u>	<u>178.1</u>	<u>120.8</u>	<u>57.3</u>
Maquinaria y material de transporte <u>c/</u>	1.7	1.0	0.7	2.6	1.2	1.4	21.7	13.3	8.4	91.0	66.8	24.2
Otras manufacturas <u>d/</u>	4.4	1.7	2.7	7.6	2.6	5.0	34.0	16.7	17.3	87.1	54.0	33.1
<u>Importaciones</u>	<u>35.2</u>	<u>2.7</u>	<u>32.5</u>	<u>41.3</u>	<u>3.8</u>	<u>37.5</u>	<u>103.0</u>	<u>30.0</u>	<u>73.0</u>	<u>242.2</u>	<u>120.8</u>	<u>121.4</u>
Maquinaria y material de transporte	19.5	1.0	18.5	21.6	1.2	20.4	56.3	13.3	43.0	133.8	66.8	67.0
Otras manufacturas	15.7	1.7	14.0	19.7	2.6	17.1	46.7	16.7	30.0	108.4	54.0	54.4
B. Estructura por productos												
(Porcentajes)												
<u>Exportaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Maquinaria y material de transporte	28.0	37.0	21.0	26.0	32.0	22.0	39.0	44.0	33.0	51.0	55.0	42.0
Otras manufacturas	72.0	63.0	79.0	74.0	68.0	78.0	61.0	56.0	67.0	49.0	45.0	58.0
<u>Importaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Maquinaria y material de transporte	55.0	37.0	57.0	52.0	32.0	54.0	55.0	44.0	59.0	55.0	55.0	55.0
Otras manufacturas	45.0	63.0	43.0	48.0	68.0	46.0	45.0	56.0	41.0	45.0	45.0	45.0
C. Estructura por destino y origen												
(Porcentajes)												
<u>Exportaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>44.0</u>	<u>56.0</u>	<u>100.0</u>	<u>37.0</u>	<u>63.0</u>	<u>100.0</u>	<u>54.0</u>	<u>46.0</u>	<u>100.0</u>	<u>68.0</u>	<u>32.0</u>
Maquinaria y material de transporte	100.0	59.0	41.0	100.0	46.0	54.0	100.0	61.0	39.0	100.0	73.0	27.0
Otras manufacturas	100.0	39.0	61.0	100.0	34.0	66.0	100.0	49.0	51.0	100.0	62.0	38.0
<u>Importaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>8.0</u>	<u>92.0</u>	<u>100.0</u>	<u>9.0</u>	<u>91.0</u>	<u>100.0</u>	<u>29.0</u>	<u>71.0</u>	<u>100.0</u>	<u>50.0</u>	<u>50.0</u>
Maquinaria y material de transporte	100.0	5.0	95.0	100.0	6.0	94.0	100.0	24.0	76.0	100.0	50.0	50.0
Otras manufacturas	100.0	11.0	89.0	100.0	13.0	87.0	100.0	36.0	64.0	100.0	50.0	50.0
D. Tasas de crecimiento 1980-2000												
(Porcentajes acumulativos por año)												
				Total			Intrarregional				Resto del mundo	
<u>Exportaciones</u>				<u>15.4</u>			<u>18.9</u>				<u>11.6</u>	
Maquinaria y material de transporte				19.5			22.2				15.3	
Otras manufacturas				13.0			16.4				9.9	
<u>Importaciones</u>				<u>9.2</u>			<u>18.8</u>				<u>6.0</u>	
Maquinaria y material de transporte				9.5			22.2				6.1	
Otras manufacturas				8.9			16.4				6.0	

Fuente: CEPAL, Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años 80, (E/CEPAL/G.1158).

a/ Corresponde a "América en desarrollo". Véase CEPAL, *op.cit.*

b/ Valores estimados extrapolando las tendencias 1975-1978, establecidas por la CEPAL, *op.cit.*

c/ Sección 7 de la CUCI.

d/ Secciones 5, 6 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).

/del resto

del resto del mundo, esencialmente de los países desarrollados, hacia el año 2000 correspondan en un 50% al intercambio intrarregional en apoyo del desarrollo metalmeccánico avanzado en manufacturas intermedias y especialmente de capital.

Como ya se señaló, las modificaciones en el comercio exterior de manufacturas serían profundas; sin embargo, aun hacia el año 2000, las importaciones desde el resto del mundo, que en su gran mayoría provendrían de los centros desarrollados, en especial la maquinaria y material de transporte (donde se ubicaría el 67% del déficit del comercio de manufacturas con el resto del mundo), tendrían una significación considerablemente alta: 50%. Ello es consecuente con las limitaciones que se prevén respecto del desarrollo tecnológico autóctono y con la vocación regional para insistir en que se incorporen las innovaciones que se producen en los centros. Este mismo hecho significa según se apuntó en otros párrafos, que la estructura de la producción industrial no podrá alcanzar en los próximos 20 años, las características de las economías maduras aunque se acercará sensiblemente a las mismas.

IV. INSTRUMENTACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL

1. Cooperación intrarregional

a) Necesidad de la cooperación intrarregional

A lo largo de las páginas precedentes se puso de relieve que la materialización de la política industrial esbozada para la región, expresada en objetivos y metas de referencia, en alta medida depende de la cooperación e integración regionales. Las razones, que ya se señalaron, corresponden fundamentalmente a la necesidad de desarrollar esfuerzos colectivos en torno al comercio intrarregional de manufacturas; la tecnología y la investigación y desarrollo; las empresas transnacionales y multinacionales latinoamericanas; la concertación de las políticas industriales de los países, y el empleo del poder de negociación colectivo y la adopción de posiciones comunes incluso en los diversos aspectos que se vinculan al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Todos los elementos anotados, por lo demás, han venido figurando profusamente en diversos acuerdos de alcance regional, así como en aquellos por los que América Latina se asocia con el resto del tercer mundo. A nivel regional, los acuerdos más recientes corresponden a los adoptados en el seno de la CEPAL en la Evaluación de la Ciudad de La Paz, a comienzos de 1979, y en la Conferencia Latinoamericana de Industrialización realizada en Cali, Colombia, en septiembre del mismo año. De igual modo, esos temas han estado presentes en el ámbito del SELA y en el de los diversos acuerdos de integración

Alrededor de los mismos puntos, han venido madurando persistentemente en la región las ideas referentes al tratamiento especial que en los sistemas de cooperación debería otorgarse a los países de menor desarrollo, sin litoral e insulares. Son países más bien pequeños que a menudo no están en condiciones de aprovechar plenamente las medidas y políticas generales de cooperación, de manera que sería necesario establecer modalidades que impidan el deterioro de su situación relativa. Estos conceptos, que desde luego se extienden a toda la colaboración internacional, han estado presentes a nivel regional cada vez en forma más perentoria, y como es bien sabido, se han recogido de una u otra forma en los acuerdos de integración por medio de cláusulas especiales.

Los temas de cooperación que con mayor énfasis se han considerado y planteado hacia el futuro en relación a ese tipo de países, aparte de los transportes y otros aspectos infraestructurales, se refieren a privilegios en la planificación industrial concertada, cláusulas de comercio, asistencia técnica y capacitación, empresas multinacionales latinoamericanas, inversiones de otros países, transferencias de tecnología latinoamericana y ayuda financiera. Tomando en cuenta la experiencia ya transcurrida, se ha llegado a una situación objetiva que aconseja acentuar las acciones futuras en esas esferas en el ámbito de esfuerzos propios y colectivos que se sostengan en el largo plazo.

/b) Comercio

b) Comercio intrarregional de manufacturas

Una de las formas de cooperación corresponde a la intensificación del comercio intrarregional de manufacturas sobre todo de aquellas que requieren escalas ampliadas para su fabricación en términos eficientes. Pero esto no es únicamente cuestión de comercio y preferencias intrarregionales, pues si sólo fuera así, los países menos industrializados de la región asumirían un papel de periferia en relación con los más avanzados en el desarrollo industrial. Este esquema, por lo demás, ya se aprecia en el comercio manufacturero intrarregional cuando se observa el intercambio de los países medianos y pequeños con los tres grandes, lo que precisamente se trata de corregir a nivel mundial con el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional.

De esa manera, la cooperación a través del comercio debería realizarse según normas tales que aseguren a todos los países posiciones que contribuyan al perfeccionamiento industrial. El esquema tendría que contemplar la especialización intrasectorial y la complementación, como en cierto modo ha estado presente en los acuerdos de integración que se lograron en la región y en negociaciones alrededor de ciertas industrias como las de fertilizantes y otras en el seno del SELA.

Dicha forma de cooperación debería vincularse a los objetivos generales de la industrialización y a los objetivos diferenciados que adopten los países de acuerdo con sus potencialidades y necesidades industriales, según se indicó anteriormente. De esta forma, el comercio intrarregional de manufacturas, adecuadamente orientado, podría definirse como uno de los instrumentos destinados al avance industrial de la región y como uno de los medios para corregir la gran heterogeneidad industrial que existe o aumenta entre los países. De un lado, debe considerarse que hacia el futuro de mediano y largo plazo se trataría de correcciones estructurales que exigen, de modo general, grandes mercados, tecnologías más complejas, masas críticas de capital, etc., como muchas de las industrias básicas, intermedias y de capital. De otro lado, cabe hacer notar que a medida que los mercados nacionales son de menor envergadura, a los países les es más perentorio la operación industrial en mercados ampliados internacionalmente, sobre todo en el ámbito regional, que puede ofrecerles adecuadas preferencias para optar a un desarrollo industrial avanzado.

Así, y tal cual se ha venido planteando por los gobiernos en los foros internacionales, debería insistirse en la activación de los procesos de integración y en la convergencia e interconexión de los mismos sin perjuicio de la colaboración informal o bilateral que se han estado acentuando notablemente en el ámbito regional.

En esos planteamientos está implícito que el comercio intrarregional, como instrumento del progreso industrial de la región y de la viabilización respectiva al nivel de los países de cualquier tamaño, no puede concebirse únicamente en el contexto de la liberalización del mercado regional, buscando un ambiente competitivo y sus correspondientes beneficios; debería considerarse

/además en

además en el contexto de la complementación y la política industrial concertada en la cual predominan los conceptos inherentes a las ventajas comparativas, especialmente en su versión dinámica, como se anota más adelante.

Desde luego, y también como se señala después, el comercio manufacturero intrarregional tendría que apoyarse en el desarrollo tecnológico, incluida la adopción de adecuados y estrictos instrumentos de control de calidad, condición indispensable para la viabilidad de los objetivos propuestos. De otro modo, como lo señala porfiadamente la experiencia pasada, la enorme mayoría de las importaciones regionales de manufacturas continuaría proviniendo de los centros desarrollados.

Por último, cabe insistir en que las preferencias regionales serían necesarias para materializar los objetivos propuestos y crear ventajas comparativas en industrias más complejas y de alto nivel tecnológico de acuerdo con las metas estructurales ilustrativas previamente comentadas, así como para cautelar el empleo y los niveles de salario, preservando las industrias maduras intensivas en mano de obra. Recuérdese, al respecto, que uno de los problemas sociales más agudos de la región es precisamente el desempleo franco y encubierto.

c) Desarrollo tecnológico

Por las razones expuestas anteriormente, el desarrollo tecnológico es otro de los instrumentos más trascendentales de la política industrial de referencia para la región hacia el mediano y el largo plazo. Dicho desarrollo no sólo incluye la internalización del progreso técnico de los centros innovadores en tipos y calidades de manufacturas o formas de producir, sino sobre todo, y más allá del natural proceso de aprendizaje, el aumento de la capacidad selectiva, procesamiento para adecuación, diseño y creación autónoma, en el horizonte de los objetivos industriales y de los problemas del desarrollo económico y social, así como en el de las características de la región y los países, incluida la dotación de recursos naturales y la necesidad de enriquecerlos industrialmente.

Todos estos también son temas que figuran con mucha frecuencia en los planteamientos industrialistas de los gobiernos de la región en los foros internacionales, aunque la mayoría de las veces las referencias apuntan más que nada a las transferencias tecnológicas desde las economías centrales. En este punto, sin embargo, se trata de insistir sobre la colaboración tecnológica intrarregional en sus diversos aspectos.

En primer lugar, sobresale la importancia de las transferencias tecnológicas intrarregionales y el intercambio de asistencia técnica, asuntos que han adquirido cierta relevancia sobre todo de parte de los países grandes y más industrializados hacia los demás. Se trataría, entonces, de extender y perfeccionar los mecanismos correspondientes con el fin de aprovechar más ampliamente el progreso tecnológico regional en sus diversas facetas, incluso con la finalidad de que los respectivos esfuerzos propios puedan desarrollarse en escalas adecuadas, especialmente con referencia a sectores específicos y críticos.

/En cuanto

En cuanto a la capacidad selectiva, los centros regionales y sub-regionales de información tecnológica podrían cumplir un papel destacado sobre todo si se vinculan a los de ámbito mundial y a los nacionales, cuyo antecedente es la red de información tecnológica latinoamericana (RITLA). Además, resulta de alta conveniencia motivar las correspondientes actitudes empresariales, muchas veces renuentes a los estudios de ingeniería sobre el particular, incluso por parte de las empresas transnacionales que más bien actúan de acuerdo con el costo de oportunidad de la tecnología propia.

La capacidad de procesamiento, diseño y creación tecnológica es un asunto mucho más serio, sobre todo si se tiene en cuenta la experiencia según la cual las innovaciones autónomas han sido generalmente menores, aunque con notables excepciones, y la mayoría de las veces provenientes del natural proceso de aprendizaje en la ingeniería de planta. Todo ello ha ocurrido más que nada en los países más grandes e industrializados que incluso han generado cierta capacidad de creación de conocimientos propios complementarios.

En esos aspectos, los centros regionales y subregionales de desarrollo tecnológico podrían desempeñar un papel relevante incluso en asociación con los nacionales, lo que permitiría el intercambio de información, la determinación de necesidades de tecnología, la aplicación de programas de capacitación sobre la materia, y sobre todo, el despliegue de esfuerzos mancomunados de investigación y desarrollo en áreas prioritarias y de interés común para dos o más países.

d) Empresas transnacionales y multinacionales latinoamericanas

Es sabido que aparte de los esquemas formales de cooperación tienen lugar en el marco industrial latinoamericano otras manifestaciones de cooperación entre los países de la región, a través de acciones parciales de carácter específico. Estas acciones, que de alguna manera compensaron el relativo debilitamiento de los mecanismos formales de integración, han cobrado en los últimos años un notable impulso otorgado por una creciente corriente de inversiones intrazonales o realizadas por empresas de un país en otros (transnacionales latinoamericanas) en el campo industrial, así como también debido a las transferencias de tecnología desde aquellos países que han alcanzado etapas más avanzadas en sus procesos de industrialización hacia otros de menor desarrollo relativo. Parecería, entonces, conveniente reforzar y acrecentar estas interrelaciones, generalmente de carácter bilateral, especialmente en el campo industrial, ya que constituyen un complemento valioso para los esfuerzos de cooperación que se despliegan en el marco de los esquemas formales de integración.

La intensificación, por parte de los países latinoamericanos, de sus esfuerzos colectivos para establecer y expandir industrias multinacionales - sobre lo cual ya existe un significativo número de experiencias alentadoras, basadas en el aprovechamiento de los recursos locales - puede constituir otra forma adecuada de hacer efectiva la cooperación regional y distribuir equitativamente entre los países participantes los beneficios que de ella se derivan.

/Con relación

Con relación a esos aspectos, sería necesario tener en cuenta el mismo tipo de precauciones que se han considerado con respecto a los códigos de conducta para las empresas transnacionales y las transferencias de tecnología desde los centros desarrollados, una de las cuales y más señera corresponde a la armonía de esas inversiones con objetivos de la industrialización como los previamente señalados. De igual manera conviene considerar que, de acuerdo con la experiencia, con cierta frecuencia las inversiones en cuestión corresponden a acciones de filiales de las empresas transnacionales extra-latinamericanas y obedecen a la política global de las mismas. Este hecho implica la necesidad de reforzar las precauciones apuntadas y la conveniencia de vincularlas a los códigos de conducta que se estudian dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional.

e) Concertación

La cooperación e integración intrarregionales en el campo manufacturero, como uno de los pilares fundamentales de la política industrial de referencia, supone un alto grado de concertación entre los países, sobre todo si se consideran los objetivos referentes a la industrialización en áreas más complejas, difíciles y exigentes, como las intermedias y de capital, así como a la disminución de la heterogeneidad industrial entre los países en modalidades de mayor especialización, a medida que los mercados nacionales son menores. Todo esto significaría la necesidad de incrementar de manera sustancial y profunda el grado de complementación industrial, y a su vez, la armonización de las políticas industriales como se estableció, por ejemplo, en los acuerdos del Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano.

Un punto típico y especialmente importante se refiere a las industrias de bienes de capital, cuyo desarrollo, difícil para los países grandes, presenta serias dificultades para las naciones medianas y se hace casi imposible en las pequeñas si se piensa sólo en escalas nacionales. Cabe recordar que la política industrial de referencia resalta la producción y el comercio intrarregional de bienes de capital como uno de los elementos esenciales de las responsabilidades del sector manufacturero con relación al desarrollo económico y social y las respectivas metas hacia 1990 y el año 2000. Siendo así, la concertación y complementación en este campo es imprescindible y esto es relativamente más fácil que en otros rubros pues el principal adquirente de bienes de capital en los países de la región es el sector público, especialmente de bienes de capital pesados y de base. Sin embargo, el asunto no es sólo de concertación en producción e intercambio, ya que, aparte de la cuestión del desarrollo tecnológico correspondiente, está el problema financiero, pues el crédito es un elemento importante para las ventas de bienes de capital en especial cuando se trata de bienes pesados y de base. Este punto alude precisamente a otro aspecto en que la cooperación intrarregional puede jugar un papel decisivo.

Por lo demás, la necesidad de la concertación industrial a escala regional o subregional surge de las exigencias referentes al aprovechamiento del poder de negociación conjunta y la adopción de posiciones comunes, lo cual requiere esclarecer los enfoques relacionados con la política de industrialización en términos de objetivos explícitos a nivel regional subregional y nacional. De otro modo, las negociaciones no pueden tener un horizonte adecuadamente claro ni los países la cohesión suficiente.

/La concertación,

La concertación, por otra parte, debería considerarse en el largo plazo según políticas que vayan explicitando objetivos mucho más específicos que los que puede recoger un documento como el presente, debido, entre otras cosas, a que es posible suponer que sobre todo los países de mercados más restringidos y menos industrializados en la actualidad tendrían que esforzarse por crear ventajas comparativas con algún sentido de especialización, para lo cual sería decisivo contar con un horizonte de largo plazo dentro del mercado regional o de los mercados subregionales y nacionales de otros países de la región. Además, el enfoque de largo plazo debería considerar el problema de la inestabilidad o vulnerabilidad externa creciente en función inversa a las dimensiones de los mercados internos, puesto que a medida que esas dimensiones son menores, los coeficientes de exportación de manufacturas tenderían a ser mayores de modo que el desarrollo industrial, sobre todo en áreas más avanzadas, estará más ligado a los mercados externos. En este aspecto, la concertación intrarregional e intrasubregional tendría que jugar un papel decisivo para amortiguar los efectos negativos de vicisitudes económicas extrarregionales, papel que en alguna medida desempeñó la industrialización previa, a raíz de la crisis de los centros desarrollados de economías de mercado que se inició en 1973/1974 en coincidencia con el alza de los precios del petróleo.

f) Poder de negociación colectivo y posiciones comunes

Dentro de los términos de la cooperación intrarregional e intrasubregional se destaca la necesidad de aprovechar el importante poder de negociación conjunto, ya que la materialización de la política industrial de referencia estará en cierta medida vinculada a factores externos y a la conducta de los agentes transnacionales. Como se sabe, dicho poder depende, en gran parte, de la importancia de la región como mercado, cuyas importaciones de manufacturas de todas maneras continuarán creciendo en forma relativamente rápida a pesar del incremento de autonomía inherente a la industrialización. Dicho mercado, por lo demás, es de especial interés para las empresas transnacionales pues constituye uno de los principales atractivos.

De ese modo, parecería perentorio insistir en la adopción de posiciones comunes en las negociaciones con los países centrales y en cuanto a las reglas relativas a las empresas transnacionales para las cuales la integración regional y subregional sería aún más atractiva, pues les permitiría operar en amplios mercados y difundirse mejor entre los distintos tipos de países. De un lado, están las posiciones comunes en las negociaciones internacionales con los centros, por ejemplo en materia proteccionista y acceso a sus mercados, redespliegue industrial y transferencias de tecnología. De otro, las relativas a la conducta de las empresas transnacionales en cuanto, por ejemplo, a su vocación importadora exagerada; las prácticas comerciales restrictivas y la escasa vocación exportadora; las transferencias financieras al exterior y la necesidad de internalizar en los países anfitriones la tecnología, la ingeniería y la investigación y desarrollo.

/Un aspecto

Un aspecto sobresaliente que debe tenerse presente con respecto al poder de negociación colectivo es que, si su base está en el poder de compra de manufacturas del mercado regional y se desea que realmente opere, se necesitarían no sólo posiciones comunes sino que también proveedoras opcionales entre los propios centros y otras regiones y países. Uno de esos proveedores opcionales, por lo demás, es la propia región en la medida que avancen la industrialización y el progreso tecnológico; en cuanto a las empresas transnacionales constituyen alternativa las empresas nacionales, públicas y privadas, cuya promoción puede considerarse imperativa. De esa manera, el poder de negociación internacional y de encauzamiento de las empresas transnacionales se acrecentaría; de otro modo, dicho poder tendría un alto contenido teórico y menos posibilidades de orden práctico.

2. Vinculaciones con las economías centrales

a) Reordenamiento económico mundial

De acuerdo con la política de desarrollo económico y social definida, la región continuaría vinculada estrechamente a las economías centrales, pero buscando nuevas formas, incluso de inserción en la economía mundial, en el contexto de las ideas en torno al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Las relaciones con las economías centrales seguirían siendo de decisiva importancia, aunque la política industrial, del modo en que se planteó en capítulos previos, significaría incrementar el grado de autonomía no sólo en el aspecto dinámico del crecimiento económico (de la manera como lo manifiesta la experiencia transcurrida), sino que también en asuntos tales como el comercio de manufacturas, que privilegia el intercambio recíproco entre los países de la región y el desarrollo tecnológico y empresarial inherente a posiciones industriales más avanzadas.

Las ideas centrales del NOEI, por una parte, giran en torno a que las economías desarrolladas, incluidos los países del CAME, eliminen las vallas que impiden el aprovechamiento pleno de las potencialidades de los países en desarrollo, y por otra parte procuren establecer modalidades de cooperación que actúen tanto en beneficio de estos últimos países como sobre la reactivación económica de los centros. En lo que atañe más específicamente a la industria, los aspectos mayormente sobresalientes corresponden al comercio de manufacturas, entrabado por el proteccionismo directo e indirecto de los centros; la reestructuración y el redespliegue industrial en función de las ventajas comparativas centrales y periféricas; las transferencias de tecnología según modalidades ecuanímes y la conducta de las empresas transnacionales.

Entre otros, todos esos aspectos han sido examinados intensamente en los foros mundiales, especialmente a partir de la creación de la UNCTAD y después de la ONUDI, que se orienta más específicamente a la industria. En el ámbito regional, principalmente en el seno de la CEPAL y del SELA, han sido analizados con especial énfasis y figuran en una vasta documentación de análisis y de acuerdos oficiales de los gobiernos.

/b) Comercio

b) Comercio de manufacturas con los centros

La región, sobre todo los países más industrializados, han adquirido ventajas comparativas y competitividad en importantes rubros industriales tradicionales y en algunas actividades de rango tecnológico más complejo. Sin embargo, estas situaciones no han podido materializarse plenamente en el comercio internacional debido al proteccionismo directo e indirecto de los centros, cuyos antecedentes tienen ya larga data, y que en la actualidad tiende a hacerse cada vez más agudo con motivo, más que nada, de la crisis iniciada en 1973/1974.

La región posee, entonces, cierta capacidad para enfrentar los problemas de la asimetría comercial con los centros, capacidad que, de acuerdo a la política industrial de referencia, tendría que incrementarse sustancialmente y añadir a los rubros actualmente competitivos otros más dinámicos en el comercio internacional, como los diversos rubros químicos y metalmecánicos.

De otro modo, la asimetría tendería a ubicarse en el desequilibrio que supondría exportar manufacturas de baja elasticidad de la demanda e importar desde los centros productos industriales de alta elasticidad. Pero estos objetivos requieren no sólo el proceso de industrialización descrito, sino que la remoción de las vallas comerciales que los centros imponen a las exportaciones manufactureras de la región.

c) Redespliegue industrial

Desde hace algún tiempo se viene planteando sistemáticamente, y de manera decidida, sobre todo a raíz de la Segunda Conferencia General de la ONUDI, el redespliegue industrial, como un esfuerzo de cooperación internacional para la ubicación de capacidades de producción manufacturera en los países en desarrollo con dirección a los mercados centrales, al mundo en general y a los mercados internos de los propios países en desarrollo. Esta estrategia se plantea en concomitancia con la reestructuración o reconversión industrial de los centros, según la cual éstos dedicarían mayores esfuerzos a los rubros de punta y de mayor nivel tecnológico, al tiempo que en la periferia se aprovecharía la competitividad de rubros con ventajas sustentadas en la abundancia de mano de obra y en recursos naturales y energéticos. Se trata, entonces, de nuevas pautas en la división internacional del trabajo, vinculadas al reajuste de la industria mundial que mereció comentarios en páginas precedentes.

Dichos planteamientos generales se recogen en la región, pero acompañados de políticas tendientes a materializar los objetivos de la industrialización de acuerdo con las prioridades de los países que incluyen rubros de tecnología compleja en áreas como las intermedias y de capital así como finalidades relativas a la integración nacional, subregional o regional de los procesos de producción; también se añaden objetivos referentes a la internalización y difusión de la tecnología importada para las actividades derivadas del redespliegue. Al mismo tiempo, se formulan precauciones relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente, como asimismo con la conducta de las empresas transnacionales aparte de la política destinada a la participación preferente de empresas nacionales.

/De otra

De otra parte, el redespliegue se plantea con alto grado de concertación a lo que en gran parte responde el sistema de consultas creado en el seno de la ONUDI. Así, el redespliegue se inscribe en la política industrial de la región y de los países con acento en el comercio exterior de manufacturas y las exportaciones respectivas hacia los mercados centrales. Se plantea, igualmente, en el marco de la cooperación internacional en aspectos financieros, tecnológicos y empresariales.

Como ya se señaló, el redespliegue, como instrumento del reajuste de la industria mundial en beneficio de la región, si bien no puede concebirse como la esencia de la industrialización, correspondería a uno de los puntos sobre los cuales resultaría aconsejable la adopción de posiciones comunes y el empleo del poder conjunto de negociación para adecuarlo a los objetivos reseñados, teniendo en cuenta, por cierto, la diversidad de países y sus diferentes situaciones industriales. Al respecto, cabe recordar que los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado posiciones convergentes con lo aquí señalado, tanto en los foros mundiales como en las reuniones regionales más recientes.

d) Tecnología

Las transferencias tecnológicas desde los centros constituyen otro de los temas trascendentales en las negociaciones sobre cooperación internacional para el desarrollo industrial de la región. Las razones son obvias, destacándose el gran retraso del desarrollo tecnológico autónomo y la circunstancia de que la industrialización, en la forma que se plantea, requiere alcanzar un rápido progreso técnico y completar la estructura manufacturera incluidos los rubros más complejos, en especial de las áreas intermedias y de capital.

De modo general, las negociaciones se orientan a revisar los mecanismos del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial e impedir prácticas abusivas; eliminar las prácticas restrictivas y desleales en las transferencias de tecnología; obtener asistencia para reforzar la capacidad tecnológica autónoma; de manera amplia, aumentar las corrientes tecnológicas internacionales en condiciones ecuanímes para los países receptores; obtener cooperación técnica vinculada al redespliegue; lograr una conducta positiva por parte de las empresas transnacionales, y evitar la transferencia inversa de tecnología y el éxodo de personal calificado hacia los países desarrollados. La mayoría de estos puntos, por lo demás, se recogen en las negociaciones sobre los códigos de conducta respecto de la transferencia de tecnología y de las empresas transnacionales.

e) Empresas transnacionales

La transnacionalización que caracteriza al modelo de desarrollo industrial de la mayoría de los países de la región y su dinámica que se proyecta hacia el futuro, según se recordó en otros capítulos, así como las prácticas de las empresas transnacionales, no siempre coincidentes con los objetivos del desarrollo económico y social de los países anfitriones, han inducido a los gobiernos latinoamericanos a impulsar las negociaciones relativas al establecimiento de un código de conducta para esas empresas.

Entre los aspectos centrales que contemplan las discusiones en torno a dicho código, es aspiración de la región que las empresas transnacionales se subordinen a las leyes, reglamentos y jurisdicción exclusiva del país anfitrión; que se abstengan de toda ingerencia en los asuntos internos, las relaciones internacionales y la política externa de los países donde instalan filiales; que acaten la soberanía nacional sobre los recursos naturales y económicos; que se sometan a las políticas, objetivos y prioridades nacionales; que informen sobre sus actividades; que realicen aportes netos de recursos financieros; que contribuyan al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica interna, y que se abstengan de prácticas comerciales restrictivas.

A esos aspectos, de acuerdo a la política industrial de referencia hacia el mediano y largo plazo, se agregan algunas especificaciones importantes, entre las que se destaca la necesidad de que las empresas en cuestión sean orientadas hacia las metas estructurales de la producción y del comercio exterior de manufacturas que, desde luego, son hasta cierto punto concomitantes.

En cuanto al asunto estructural, se considera que esas empresas deberían participar en los esfuerzos para la integración nacional, subregional y regional de los procesos de producción, mediante el encadenamiento de la producción de bienes finales, intermedios y de capital. Esto significa, de un lado, rebajar la gran vocación importadora desde los centros, que caracteriza de modo general a esas empresas, y de otro, aparte de aumentar su frecuentemente escasa vocación exportadora general, inducir las a operar en los mercados subregionales y en el mercado regional bajo el signo de la complementación - y muchas veces de la especialización - industrial entre los países, tal como lo preconiza la política de referencia.

Asimismo, es posible plantear la conveniencia de regular el proceso mismo de transnacionalización, ya que no puede pensarse en que éste continúe hasta el punto de una desnacionalización industrial exagerada. Al respecto, ya se plantearon algunas ideas referentes a las empresas latinoamericanas y a la promoción de empresas nacionales a las cuales pueden sumarse las mixtas. De este modo, es posible señalar que la mayoría de las veces existen variadas opciones empresariales que conviene revisar en cada caso, incluso aquellas que suponen "desatar el paquete" que significa una filial de empresa transnacional que eventualmente aporta capital, tecnología, procedimientos, capacidad empresarial, mercados externos o conocimiento de los mismos y de los mecanismos comerciales.

3. Vinculaciones con el resto del tercer mundo

Los problemas a que debe hacer frente el desarrollo de la industria en la región son parecidos a los del resto de los países del tercer mundo, en especial los referentes a las relaciones con los países desarrollados. Así se ha ido plasmando un mayor grado de conciencia sobre la noción de que la cooperación horizontal puede ser ampliada bastante más allá de la concertación política en los foros internacionales, sin que exista contradicción entre

/acrecentar el

acrecentar el desarrollo basado en la autosuficiencia y en un mayor uso de los recursos internos y contribuir al establecimiento de un nuevo orden económico internacional. De esta forma, se espera que la cooperación contribuya a obtener capacidad colectiva para valerse de medios propios y aprovechar la complementariedad de las economías en desarrollo.

Se trata, en buenas cuentas, de establecer políticas industriales que permitan intercambiar y compartir experiencias en materia de industrialización, tecnología y otros aspectos, así como acrecentar el intercambio de productos industriales entre los países del tercer mundo aprovechando áreas de complementación.

En síntesis, se plantea avanzar mancomunadamente en aspectos tales como: el desarrollo de los recursos humanos y el intercambio de experiencias y procedimientos en materia de industrialización, tecnología, negociaciones con empresas transnacionales y tratamiento de las inversiones extranjeras; la concertación de acuerdos de producción a largo plazo y el fomento de asociaciones de productores en los países en desarrollo y entre los mismos; el fortalecimiento de las instituciones encargadas de promover la cooperación horizontal, y la realización de consultas y actividades de coordinación; la creación de empresas multinacionales en el campo de la comercialización y de la producción de semimanufacturas y manufacturas; la cooperación y acuerdos sobre transferencia de tecnología y desarrollo tecnológico, incluida la puesta en práctica de iniciativas como el Banco de Información sobre Tecnología Industrial (BITI) u otras que promuevan el intercambio horizontal y el desarrollo de tecnologías apropiadas; la cooperación entre organismos comerciales estatales y el establecimiento de esquemas globales de preferencias entre países en desarrollo, y la cooperación en el campo financiero en materia de corrientes de capital entre los países en desarrollo, seguros y reaseguro de las mercaderías en el comercio internacional, créditos a la exportación y sus respectivas garantías, etc.

4. Principales enfoques nacionales

a) Orientación industrial

A fin de aplicar la política industrial de referencia planteada y alcanzar sus metas, los países tendrían que considerar la necesidad de establecer prioridades industriales y programas que permitan el manejo adecuado del instrumental de promoción y apoyo. Esencialmente se trata de sobrepasar el retraso industrial, transformar las estructuras de producción para abarcar rubros más complejos y perfeccionar las interrelaciones tecnológicas, exportar manufacturas incluso aquellas más dinámicas en los mercados internacionales y de mayor contenido tecnológico, avanzar en el desarrollo tecnológico autónomo, etc.

El problema puede examinarse también del lado de la cooperación intra-regional que, según se señaló, debe enfocarse de acuerdo con los objetivos de la industrialización. Siendo así, y si además la cooperación en la región se plantea concertadamente, resulta casi como requisito indispensable esclarecer las orientaciones industriales en el nivel nacional pues de otro modo

/las negociaciones

las negociaciones pertinentes - sobre todo en áreas industriales específicas - carecerían de base de sustentación, lo mismo que las destinadas a buscar relaciones de colaboración con las economías desarrolladas y con el resto del tercer mundo.

b) Promoción y apoyo

Las metas industriales revisadas a modo ilustrativo no son fáciles ni puede esperarse su concreción espontánea por el solo juego de las fuerzas del mercado. Cabe recordar que se trata, en varios aspectos, de corregir porfiadas tendencias que se manifiestan desde hace varios decenios. No es sólo cuestión de acrecentar la velocidad de la expansión industrial - lo que por lo demás en alta medida dependerá de la política socioeconómica general y del crecimiento global - sino de profundos cambios en la modalidad de la industrialización latinoamericana y de los distintos países de la región. Por ese motivo, es obvio que será necesario movilizar una gran variedad de instrumentos de promoción y apoyo. Muchos países de la región poseen una larga experiencia en materia de administración de la política industrial y de los correspondientes arreglos institucionales, de modo que, en general, se trataría de efectuar ciertos ajustes para hacer frente a nuevos y muy serios desafíos. Es verdad que en este punto también persiste cierta heterogeneidad entre los países, así como en los enfoques políticos correspondientes. No obstante, en lo fundamental no se visualizan problemas demasiado graves, siempre que los objetivos de la industrialización sean adoptados de manera clara y deliberada.

Según lo demuestran algunos estudios previos, la expansión industrial es altamente inducida por los incrementos de la demanda interna de manufacturas cuando los condicionantes de la oferta interna respectiva son adecuados. Por ese motivo, se ha sostenido que la política socioeconómica general es decisiva. Por el lado de la demanda actúan, por ejemplo, la política monetaria, distributiva y de remuneraciones, la política de gastos públicos y la política tributaria general y de precios; por el de la oferta, instrumentos como los del mercado de capitales y del crédito, el tipo de cambio, el arancel, las tarifas, y la dotación de infraestructura y de economías externas en general.

Sin embargo, una variada gama de industrias puede encontrar determinados tropiezos para su desarrollo de manera que a ese instrumental de efectos generales y difundidos es preciso agregar consideraciones sobre los de efectos específicos en función de la política industrial.

En primer lugar, cabe destacar que la política de desarrollo socioeconómica general de referencia contempla un rápido crecimiento del ingreso por habitante en combinación con una política tendiente a mejorar las pautas distributivas. Si es así, un buen número de industrias de bienes de consumo se verían acosadas por la demanda, de modo que para evitar responder simplemente con alzas de precios o abastecimiento externo - sobre todo cuando las inversiones respectivas exigen plazos más largos - se precisaría vigilar el proceso y disponer medidas específicas con la debida anticipación. Es preciso recalcar en este punto que de modo general la industria latinoamericana posee capacidad tecnológica en los rubros de consumo y bastante

/difundidamente en

difundidamente en los no duraderos. Asimismo, en muchos de esos rubros ha adquirido capacidad competitiva en los mercados internacionales. De esta manera, puede suponerse que los problemas a que harían frente las industrias en cuestión no serían demasiado complejos.

Algo muy distinto ocurre con diversos rubros intermedios y sobre todo de capital. Entre los primeros cabe distinguir las industrias básicas cuyo desarrollo quizás continúe exigiendo acciones directas del estado, como lo muestra en forma destacada la experiencia latinoamericana de largo plazo. Esas y otras industrias intermedias se verían fuertemente inducidas por la promoción del estado o la actividad estatal en actividades dinámicas que ejercen efectos propulsivos por medio de sus encadenamientos tecnológicos hacia atrás. En todo caso, el rezago correspondiente indica que habrían de movilizarse en forma combinada, una buena cantidad de instrumentos en posiciones específicamente diferenciadas (financiamiento, arancel, tarifas, tributación, economías externas, proposición de programas y proyectos, asistencia técnica, etc.).

En cuanto a los bienes de capital, el asunto puede ser aún más complejo ya que, muchas veces, el traslado de tecnología y procesamientos pertinentes desde el exterior es más difícil, como también lo es el respectivo proceso de aprendizaje. Aparte del instrumental tradicional, sobresale, como se indicó en otros párrafos, la política de compras programadas del sector público como principal adquirente de bienes de capital especialmente pesados y de base, y el establecimiento de sistemas de financiamiento de largo plazo para poder competir en las ventas. Puede añadirse la conveniencia de "desatar los paquetes tecnológicos" extranjeros con el objeto de seleccionar aquellas partes cuya producción nacional es posible. Con la misma finalidad, y con objetivos de capacitación, se debiera insistir en la participación de ingenieros locales en el diseño de las plantas. En todo caso, la estrategia respectiva tendría que insistir en programas que consideren una secuencia que incluya actividades formativas (líneas blanca, maestranzas, y talleres de calderería, etc.) para avanzar en seguida hacia rubros más complejos, sobre todo en los países menos industrializados ya que otros cuentan con una infraestructura industrial capaz de avances rápidos desde un nivel relativamente elevado. Este punto es importante pues uno de los problemas sobresalientes es la carencia de mano de obra experimentada especialmente a nivel de los mandos medios y operarios, aunque también a nivel de la ingeniería de diseño, capaz de innovar en aspectos de mayor trascendencia.

Hay varios otros aspectos significativos en relación con la producción industrial entre los cuales se destacan la eficiencia y la calidad. De cualquier manera estos son elementos importantes de la política industrial, sobre todo porque dicha política se plantea con objetivos de exportación y de un intenso intercambio manufacturero entre los países de la región. En cuanto a la eficiencia, aparte de la racionalización de la producción y la selección de las técnicas adecuadas, la competencia en el marco de las preferencias subregionales y regionales podrá jugar un papel destacado lo mismo que el apoyo de la infraestructura, los servicios básicos y en general las economías externas, cuyas carencias frecuentemente explican costos más

/elevados que

elevados que en las economías maduras. En cuanto a la calidad, las normas y controles rigurosos serían decisivos, como asimismo los programas de asistencia técnica especialmente dirigidos a la mediana y pequeña industria, donde la autonomía técnica suele ser inferior. En todo caso, la ampliación de los mercados correspondientes a una rápida expansión económica general, a la incorporación masiva de la población a los mismos, y a los esfuerzos de integración y cooperación regional, proveería condiciones a los productores para alcanzar una mayor eficiencia en escalas más adecuadas. De este modo, la política proteccionista se vería aliviada y podría centrarse más en actividades consideradas prioritarias desde variados puntos de vista, según los casos, velando por incrementar la eficiencia y competitividad mediante la creación de ventajas comparativas dinámicas.

Todos estos aspectos poseen una especial relevancia en cuanto a la producción intermedia y de capital pues si la eficiencia y la calidad son inadecuadas se contribuye a menoscabar otras actividades y el desarrollo en general.

Otro aspecto que conviene recordar es el referente al enriquecimiento industrial de los recursos naturales (mineros, agrícolas, forestales y marítimos). Al respecto hay dos puntos que deberían considerarse aparte de la promoción industrial propiamente tal: los programas relativos a la evaluación y desarrollo de dichos recursos y en seguida, la ubicación del tema en las negociaciones internacionales si se trata de exportaciones en el marco del redespliegue (incluso entre países en desarrollo de la región u otras áreas) y el NOEI con el fin de lograr que las ventas externas correspondan a productos del mayor grado de elaboración posible.

Los conceptos básicos relativos a la instrumentación de la política industrial en otros aspectos (localización, energía, medio ambiente, empleo) ya fueron suficientemente examinados en el capítulo II.

Finalmente, cabe destacar un aspecto particular de la instrumentación de la política industrial de referencia, cual es el papel que le cabría al sector público de los países en la cooperación intrarregional. Al respecto existen factores de variada naturaleza aparte, por cierto, de las responsabilidades gubernamentales en los acuerdos sobre los lineamientos de la cooperación industrial, como asimismo en el establecimiento de las posiciones comunes y las formas de emplear el poder colectivo de negociación. Dados esos lineamientos, no sólo se abre un amplio margen para la actividad interempresarial, sino que aparecen vastas exigencias de acción por parte del estado y del sector público en general.

Así, por ejemplo, en cuanto al comercio intrarregional de manufacturas, correspondería a los gobiernos ajustar la política de exportaciones e importaciones a las exigencias del intercambio en los ámbitos subregionales y regionales; establecer sistemas de información sobre las reglas de ese comercio y los mercados; promover catálogos y ferias; movilizar la opinión pública en favor de la cooperación, la integración y los productos subregionales y regionales, etc. En el ámbito de la tecnología y la investigación

/y desarrollo,

y desarrollo, a los gobiernos les competiría adecuar la política respectiva a las conveniencias de la cooperación, incluidos ciertos aspectos institucionales como los referentes a la participación en las redes de información y la interconexión de los centros de desarrollo científico y tecnológico; asimismo, les correspondería promover el intercambio de asistencia técnica y expertos. Del mismo modo, y sólo para señalar algunos aspectos, sería de competencia de los gobiernos ajustar la política industrial a los requisitos de concertación incluida la operación de las empresas públicas.

c) Política empresarial

Este es otro tópico especialmente importante dadas ciertas tendencias según las cuales las empresas nacionales, sobre todo privadas, han ido perdiendo terreno relativo en la industria, tendencia que se acentuaría dada la ubicación preferente de las empresas transnacionales en las industrias de punta y más dinámicas. Del mismo modo, se acentuaría cuando los países entren más de lleno en las áreas que corresponden a los cambios estructurales propuestos, áreas que incluyen manufacturas de alto contenido tecnológico.

Entre otras cosas, precisamente ese contenido muchas veces contribuye a propiciar la transnacionalización industrial como forma de adquirir la capacidad tecnológica respectiva. Sin embargo, no puede suponerse, como ya se señaló, que el fenómeno de desnacionalización industrial continúe en el largo plazo en forma acelerada. Por este motivo, según se adelantó, parecería perentorio establecer políticas empresariales que promuevan y apoyen el desarrollo de empresas nacionales, públicas y privadas, que puedan tomar en sus manos una parte cada vez más importante de las metas de la industrialización. Sobre el particular conviene reiterar que el desarrollo de las industrias básicas - y tal vez otras - exigiría la acción de empresas públicas, como ha ocurrido en la mayoría de los países más industrializados de la región y como lo han decidido muchos gobiernos en épocas muy anteriores y también recientes. Tales políticas se agregarían, entonces, a las destinadas a regir la conducta de las empresas transnacionales en pos de esas metas.

No sólo se trata de las empresas o planteles nacionales de gran envergadura, capaces de competir o reemplazar a las empresas transnacionales, sino que de empresas medianas y pequeñas, que deberían cumplir papeles y funciones destacados en muchos rubros. Desde luego, existe una vasta gama de actividades industriales en que la tecnología permite la operación eficiente en establecimientos medianos y pequeños. Debe considerarse además que el mercado siempre comprende franjas a las cuales no satisface la producción masiva y donde la mediana y pequeña industria puede responder adecuadamente. Por su parte, la dispersión geográfica del mercado exige en variados rubros localizaciones descentralizadas de establecimientos menores. La agroindustria y el desarrollo rural ofrecen, asimismo, excelentes perspectivas a la promoción de empresas y planteles medianos y pequeños, y por último, la subcontratación y la maquila de partes de procesos fraccionables suelen ser otra veta promisoría.

/En cuanto

En cuanto a la aplicación de las políticas correspondientes, es preciso tener en cuenta las numerosas experiencias latinoamericanas según las cuales el mercado transmite señales insuficientes o que no encuentran capacidades empresariales adecuadas. Del mismo modo, conviene advertir que muchos fracasos de las políticas respectivas se han debido, en medida importante, a la escasa o nula asociación entre los diversos instrumentos de promoción y apoyo. Es así, como, por ejemplo, los instrumentos relacionados con el financiamiento, la infraestructura, la asistencia técnica o comercial, o los sistemas informativos se han mostrado muy a menudo incapaces de producir frutos significativos en la promoción de la pequeña industria cuando actúan por separado, fenómeno muy similar al que se recordaba en el capítulo II respecto de los objetivos de descentralización industrial.

d) Desarrollo tecnológico

Uno de los aspectos más difíciles de la política industrial compatible con las metas examinadas es el desarrollo tecnológico autóctono, que, como se señaló anteriormente, no parece tener posibilidades reales de adelantar demasiado durante los próximos 20 años. No obstante, sería preciso dar pasos mucho más decididos para superar lo escasamente logrado hasta ahora. Es cierto que en algunos países la ingeniería industrial se encuentra bastante desarrollada y que, sobre todo en los países grandes, ésta incluso ha logrado generar algunos conocimientos complementarios; sin embargo, son escasos los ejemplos de innovaciones realmente importantes o mayores y es evidente la insuficiencia de la capacidad de diseño.

La política apropiada comienza en los escalones universitarios y en el rescate de los valores científicos y técnicos; sin embargo, en lo inmediato el estado debería preocuparse no sólo de realizar eventuales actividades que pudieran competirle en este campo, sino de incentivar, auspiciar, financiar o contratar investigación y desarrollo en universidades, institutos y empresas. Dentro de esta perspectiva, el tratamiento a las empresas transnacionales tendría que incluir la posibilidad de internalizar la ingeniería en los países anfitriones e incluso efectuar actividades de investigación y desarrollo. Todas estas actividades, al igual que las nacionales, deberían organizarse según prioridades definidas, única forma de enmarcarlas con eficiencia en las obvias restricciones de carácter financiero.

Las dificultades sobre el particular no estriban tanto en la incapacidad intrínseca para la investigación científica y aplicada y el correspondiente desarrollo tecnológico como en la frecuente falta de reconocimiento y valoración social de tales actividades y la necesaria gestión directa del estado, tal como existe en los países desarrollados de cualquier signo político.