

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1980

Revista de la
CEPAL

Número 11

Agosto 1980

SUMARIO

América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo. <i>Centro de Proyecciones de la CEPAL</i>	7
La apertura al exterior de América Latina <i>Aníbal Pinto</i>	33
El fenómeno tecnológico interno <i>Ricardo Cibotti y Jorge Lucángeli</i>	61
El desarrollo económico y las teorías del valor <i>Armando Di Filippo</i>	81
Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia <i>Alexander Schejtman</i>	121
Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores? <i>Mario Movarec</i>	141
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación" Comentario de Gert Rosenthal Comentario de Isaac Cohen Comentario de Fernando Fajnzylber	163
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

La apertura al exterior de América Latina

*Aníbal Pinto**

En un artículo aparecido en el N.º 9 (diciembre de 1979) de esta *Revista*, el autor analiza los significados y consecuencias para la periferia de la internacionalización de la economía mundial; como continuación del mismo y dentro de aquel marco general, plantea ahora la controvertida cuestión de la 'apertura al exterior' de América Latina.

Luego de una sumaria recapitulación de los rasgos sobresalientes de la evolución pasada, examina las perspectivas futuras y lo que ellas plantean en cuanto a tendencias y estructura del relacionamiento exterior; pasa en seguida a considerar las razones, variedades y peligros del 'aperturismo', para atender posteriormente al sentido, opciones y problemas de una estrategia asentada en el desarrollo de la industrialización y en el logro de un nuevo esquema de integración en la economía mundial.

En su tesis fundamental afirma que la intensificación de las exportaciones, en especial las fabriles, constituyen una condición necesaria y posible para impulsar la industrialización de América Latina y mejorar su inserción en la economía mundial. Por ese motivo, previene contra las posiciones aperturistas que procuran reorientar radicalmente el patrón de desarrollo 'hacia adentro', y sostiene que la promoción de exportaciones debe complementarse con la expansión del mercado interno y la integración regional, y concebirse en el marco del proceso de industrialización y desarrollo.

En consecuencia, las condiciones actuales y las que probablemente existirán en el futuro, le permiten presumir la viabilidad de una estrategia de crecimiento económico que tenga como uno de sus requisitos la expansión sostenida de las exportaciones; de todas maneras, tampoco desconoce la importancia de otros factores que complican la situación, como el emergente proteccionismo de los centros y la capacidad política para fortalecer los lazos regionales, negociar con las empresas transnacionales y asegurar el papel orientador del Estado.

*Ex Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, y actualmente Consultor Principal.

I

Perspectiva histórica

1. Boceto de la evolución desde los años cincuenta

En primer lugar, el panorama de los nexos comerciales desde 1950 hasta los últimos años revela, de una parte, la considerable expansión de las corrientes de exportación e importación (sobre todo a partir de mediados de los años sesenta); y, de la otra, que ella solamente significó una recuperación parcial de los grados de apertura hacia el exterior que predominaban a comienzos del período 1950-1977. Más o menos semejante es la evolución de la relación de precios de intercambio.¹

En segundo término, queda en evidencia que fue bien diferente el curso de las vinculaciones financieras, que se ampliaron sustancialmente —incluso en el lapso de trastornos internacionales posterior a 1973—, y alteraron su carácter en aspectos esenciales (por ejemplo, la 'privatización' de los flujos). La principal consecuencia que tuvieron en los últimos años fue la supeditación al financiamiento externo de una fracción considerable de las importaciones y la absorción de una elevada cuota de los ingresos de exportación por parte de los servicios de la deuda. Por otro lado, se registraron cambios más moderados en las relaciones entre el endeudamiento y el producto regional, aunque también en este caso se discierne un deterioro a través del tiempo.

Se ha planteado así una concatenación de circunstancias muy delicada y precaria, donde el aumento de las importaciones ha exigido una creciente participación del financiamiento externo, el cual, a su vez, reclama para su servicio proporciones más altas del valor de las exportaciones, a despecho del incremento de este último.

Esos términos plantean dilemas muy tajantes y riesgosos, sobre todo si se mantiene o extrema la situación básica. De un lado, restringir la expansión de las importaciones para ali-

¹Los antecedentes cuantitativos pueden consultarse en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1978 (E/CEPAL/G.1103), Tercera Parte.

viar la carga —y la vulnerabilidad— que implica la succión de los valores exportados por servicios crecientes puede, sin duda, afectar el ritmo de desarrollo económico, con las consecuencias previsibles y cualesquiera sean las opiniones respecto al sentido de ese indicador. Del otro lado, si se rechaza ese camino y se desea mantener la expansión de las importaciones —aunque sea a ritmos más moderados—, tendrá que lograrse o más financiamiento externo o un incremento más vigoroso de las exportaciones, o ambas cosas en distintas combinaciones.

Sobre este trasfondo deberá situarse la discusión que se abre en seguida.

2. Las perspectivas del relacionamiento externo

Para introducirse a esta parte del trabajo puede ser útil partir de una idea central: que continuará el proceso de internacionalización de la economía y de la sociedad mundiales, y de vinculación sostenida de América Latina con el exterior y dentro de sí misma. No se descartan, por cierto, las posibilidades de retroceso o estancamiento en ese curso —como ocurrió en otros períodos y afloran en el presente—, pero la perspectiva a largo plazo parece apuntar en la dirección antes descrita.

a) Desligamiento y vinculación con la economía internacional

Debe admitirse que la premisa aceptada se enfrenta con una corriente de pensamiento que cobró vigor en los años sesenta y que continúa presente en círculos de la periferia, aunque con menor gravitación en América Latina. Nos referimos a la que postula la llamada 'desvinculación' (*delinking*) respecto a los centros y al sistema global donde ellos predominan.

En uno de los estudios más logrados sobre la materia se resume así ese enfoque discrepante:

"...El argumento no estriba solamente en que los lazos internacionales son los conductos a través de los cuales se extrae el excedente del país dependiente para beneficio de las naciones dominantes. Los lazos internacionales también penetran y deforman las estructuras socio-

políticas internas del país periférico, llevando al desperdicio y a la mala asignación de los recursos que son dejados de lado por los extranjeros. Un número decreciente de partidarios de la 'desvinculación' sostiene que dadas esas circunstancias es improbable que el país dependiente pueda industrializarse y, especialmente, ser capaz de desarrollar sus industrias pesadas y de bienes de capital. La mayor parte de ellos admiten ahora que el crecimiento y la industrialización dependientes son posibles pero sostienen que estos procesos se caracterizan por una exagerada y aún más monstruosa versión de la polarización y desequilibrios de la clásica expansión capitalista".²

Sin detenerse en un análisis prolijo de este criterio, cabe indicar que algunos de sus más representativos sostenedores³ lo encuadran dentro de una consideración histórica del problema, que en cierto modo responde al aforismo "retroceder para saltar mejor". Así, se señala que:

"Afirmar que el desarrollo de la periferia requiere de la construcción de estructuras nacionales autocéntricas que se separen del mercado mundial envuelve una indiscutible contradicción. El capitalismo, a su manera, ha unificado el mundo a través de la imposición de la jerarquía centro-periferia. El socialismo, que no puede existir a menos que sea superior al capitalismo en todos los aspectos, no puede basarse en una yuxtaposición de socialismos nacionales. Tiene que organizar el mundo en un conjunto unificado sin desigualdad y no se completará hasta que haya alcanzado ese objetivo. Sin embargo, el camino que lleva a este final debe pasar por un interregno de autoafirmación de las naciones víctimas del presente ordenamiento y que no pueden lograr las condiciones para su prosperidad y plena participación en el mundo moderno a menos que —antes que nada— se realicen íntegramente como naciones".⁴

²C. Díaz-Alejandro, "Delinking North and South: unshackled or unhinged?", en *Rich and Poor Nations in the World Economy*, McGraw Hill Books Co., 1978.

³Véase, por ejemplo, S. Amin, *Accumulation on a world scale: a critique of the theory of underdevelopment* y A. Emmanuel, *Unequal exchange: a study of the imperialism of trade*, Monthly Review Press, Nueva York.

⁴S. Amin, *op. cit.*

Por otra parte, esas posiciones o han enfrentado las tendencias recientes hacia la integración en el mercado mundial de los países socialistas —incluso de China, cuya experiencia pasada sirvió a menudo de ilustración concreta de las mismas—, o el escaso atractivo de ejemplos específicos (así, Birmania, Camboya o Albania).⁵

En definitiva, el debate se ha concentrado alrededor de los caminos que puede, o debería seguir, el proceso de internacionalización particularmente en lo que corresponde a la periferia, y dentro de ella, al universo latinoamericano, inmerso en él desde antiguo y con los rasgos y consecuencias que se perfilaron antes. En suma, el énfasis se ha trasladado hacia la selectividad del movimiento, esto es, las modalidades de la integración o desvinculación relativas en la corriente dominante.⁶

b) Un imperativo elemental: el ingrediente importado

Yendo derecho al grano, y para ahorrar digresiones, podría decirse que la razón más concreta para que América Latina prosiga y vigore sus nexos con la economía mundial reside en su necesidad y demanda de distintas y crecientes importaciones en el presente y en el futuro. Allí reside el primero y más evidente fundamento de la internacionalización. Desde luego que esto tiene su contrapartida manifiesta en la obligación de disponer de una magnitud adecuada de divisas que deberá proveer la exportación y/o el financiamiento externo.

Sobre la cuestión, un trabajo reciente de la CEPAL permite estimar prudentemente los re-

querimientos futuros de importación de bienes y servicios para la región, suponiendo una tasa de crecimiento (6.4% anual), poco inferior a la del período 1965-1974, y una elasticidad-ingreso de la demanda por importaciones algo más reducidas que la registrada durante esos años.⁷ Huelga advertir que no se trata de pronósticos y que sería legítimo partir de otras presunciones; sin embargo, las cifras del cuadro 1 son lo bastante elocuentes como para resistir la prueba de objeciones sensatas.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
(Millones de dólares)

	Precios corrientes	Dólares de 1970
1970	17 420	17 420
1976	51 302	25 703
1980	81 237	32 431
1990	261 957	63 916
2000	741 163	121 783

Fuente: CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina*, op. cit.

Como puede comprobarse, aun en moneda constante, el valor de las compras en el exterior poco menos que se duplicaría dentro de cada decenio considerado.

El dinamismo de esa demanda se confirma a la luz de sus tasas de incremento (véase el cuadro 2). Si bien las calculadas para los años 1980-2000 son inferiores a las de 1965-1974, excepcionales en muchos respectos, resultan casi el doble de las registradas para 1950-1960. Y como puede verificarse, esta evolución se perfila con vigor particular en los países grandes.

Conviene cotejar de inmediato esa perspectiva con la que se abre por el lado de las exportaciones, que constituyen, a su vez, el medio primordial para posibilitar el flujo de im-

⁵Respecto al caso de Japón, que también se cita en estas discusiones, se pasa por alto, entre otras cosas, la proyección imperialista de su transformación económica antes de la segunda guerra mundial, aunque esto no disminuye su relativa desvinculación *vis-à-vis* los centros occidentales en diversos aspectos que no corresponde recordar ahora.

⁶En el trabajo citado, C. Díaz-Alejandro recuerda una conocida opinión de J. M. Keynes ("National Self-sufficiency", en *The Yale Review*, junio de 1933), según la cual, junto con manifestar su simpatía con quienes minimizarían el entrelazamiento económico entre las naciones, especialmente en lo financiero, advierte que "no debería ser una cuestión de arrancar las raíces, sino de preparar lentamente la planta para que crezca en una dirección diferente".

⁷CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina*, E/CEPAL/1076, Santiago, 1979.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES Y LAS EXPORTACIONES

	América Latina		Países grandes ^a		Países medianos ^b		Países pequeños ^c	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.
1950-1960	3.5	4.0	2.8	3.1	4.3	5.7	4.3	2.8
1965-1974	9.4	4.6	12.2	6.2	6.3	1.6	7.5	6.7
1980-1985	7.1	6.3	7.7	6.8	6.6	5.5	6.3	6.1
1985-1990	6.9	6.2	7.5	6.8	6.4	5.2	6.2	6.0
1990-2000	6.6	6.8	7.1	7.5	6.2	5.9	6.2	6.1

Fuente: CEPAL, *Tendencias y perspectivas...*, op. cit.

^a Argentina, Brasil, México.

^b Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

^c Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

portaciones, un componente expresivo de la demanda global y el otro canal básico de la internacionalización.

Si se observa otra vez el cuadro 2 fácil será comprobar que se anticipa también un desenvolvimiento dinámico para la región, que supera tanto la cadencia de los años 1950-1960 como la del período 1965-1974, que es el que acusa la mayor asimetría entre las dos corrientes. De todos modos, resaltan llamativas diferencias entre las agrupaciones consideradas. Es el caso del conjunto de los países medianos, que en el segundo lapso experimentaron un aumento muy reducido del volumen de sus exportaciones que, por el contrario, había crecido apreciablemente en 1950-1960.⁸

c) Las implicaciones estructurales

Aceptado el hecho de la considerable expansión que experimentarían los caudales de importación y exportación, cabe inquirir en qué medida ese fenómeno podría afectar la estructura del relacionamiento exterior de las economías regionales, en particular en lo referente a las proporciones que vendrían a signifi-

car la oferta y la demanda externas en el sistema global. Dicho en otras palabras —que recogen los términos en que suele plantearse esta cuestión— ¿esto significa que se transita de un crecimiento hacia adentro a otro proyectado hacia afuera o de clara 'apertura' al exterior?

Desde una perspectiva global la respuesta parece ser negativa.

Si se consideran los antecedentes reunidos en el cuadro 3 podrá verificarse que los cálculos respecto a los coeficientes de importación y exportación entre los años 1980-2000 configuran situaciones semejantes a la de 1970, más abiertos en lo que corresponde al primero y más cerrados en lo que atañe al segundo, siendo los niveles, en ambos casos, inferiores a los predominantes en 1950 y 1960.⁹

Sin embargo, como surge de la información

⁸Respecto a las diferencias entre los dos coeficientes —que es particularmente marcada en los países medianos— debe recordarse que inciden principalmente sobre ellas el comportamiento de la relación de precios de intercambio, el financiamiento externo neto y los pagos por concepto de utilidades e intereses al capital foráneo. En la citada investigación no se anticipan cambios de importancia en la representación regional de esos factores, pero se presume un mejoramiento sensible de los términos de intercambio de las economías medianas (que se debe básicamente a la evolución de Venezuela posterior al alza del petróleo) y del coeficiente de financiamiento externo en las pequeñas. (Véase, CEPAL, *Tendencias y perspectivas...*, op. cit.)

⁹Ello se debe, en lo principal, a la influencia de los volúmenes de exportación petrolera de Venezuela, que fueron deliberadamente restringidos en aras de la conservación de las reservas.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE IMPORTACION Y EXPORTACION
RESPECTO AL PBI

	América Latina		Países grandes		Países medianos		Países pequeños	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.
1950	15.7	14.0	12.8	10.4	23.2	22.3	18.2	18.6
1960	13.4	12.5	10.0	8.3	20.8	22.9	19.3	17.2
1970	11.5	11.3	8.3	7.7	16.6	19.0	22.8	19.8
1980	11.7	10.3	7.4	7.5	20.3	14.7	24.9	24.1
1990	12.5	10.3	8.6	7.6	22.5	14.7	26.7	25.4
2000	12.8	10.7	8.9	8.2	24.1	15.2	27.9	26.3

Fuente: CEPAL, *Tendencias y perspectivas...*, op. cit.

reproducida son notorias las diferencias entre las agrupaciones de países. Los niveles de vinculación exterior son menores en las economías grandes —que presentan, eso sí, contrastes que no es posible detallar aquí— y se elevan apreciablemente en los medianos y llegan a su punto más alto en los pequeños, donde sobrepasan con holgura los registrados en 1950 y 1960.

Son múltiples las causas de esas discrepancias, pero es casi tautológico privilegiar la dimensión actual y potencial de los mercados internos. En este sentido, y por su significado para una discusión posterior, es oportuno recordar la perspicaz distinción que establece A. Lewis respecto al papel del comercio exterior en el desarrollo, sea como 'lubricante' del proceso, sea como motor del mismo.¹⁰

En el caso de las economías mayores, el incremento de las exportaciones es una condición imperiosa para disponer del volumen creciente de importaciones que exige la expansión del producto global, cuyo destino principal es el mercado doméstico, lo cual, por cierto, no implica subestimar el efecto dinamizador de la

demanda exterior. Para ellas, en consecuencia, las transacciones externas juegan primordialmente el papel de 'lubricante'.

En las economías de mercado interno más o menos reducido, la situación es obviamente distinta, ya que las exportaciones constituyen una fracción considerable de la demanda global y por ende gravitan más sobre la ampliación de la economía. Están más cerca, pues, de la imagen de motor del crecimiento (*engine of growth*), aunque continúa siendo dominante el papel del mercado interno.

Naturalmente, no se puede extremar la alternativa, que si puede ser admisible en un plano general, consiente una serie de combinaciones si se consideran actividades o países determinados.

Esta digresión pasajera no debe postergar la conclusión básica respecto a la interrogante expuesta más arriba y que estriba en que —habida consideración de la discrepancia entre los grupos separados— las perspectivas de una prosecución enérgica del relacionamiento internacional no implican una mutación sustancial del patrón estructural o histórico del fenómeno. Dicho en otra forma, para la región en su conjunto y para la mayoría de los países dentro de ella, continuará predominando el desarrollo hacia adentro.

¹⁰A. Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton University, 1971.

II

El aperturismo

1. Las razones del 'aperturismo'

Los antecedentes expuestos y las deducciones inferidas parecen contradecir algunas líneas de pensamiento y praxis que adquirieron gran significación durante el último tiempo en América Latina y fuera de ella. De partida se privilegiará su sentido general y las razones que la fundamentan, para examinar en seguida algunas variedades dentro de esas corrientes.

Con respecto a lo primero basta una formulación sintética: todas ellas comparten la premisa de que es imperativo dinamizar el relacionamiento exterior, aprovechar en mayor medida las oportunidades de la división internacional del trabajo y otorgar, en consecuencia, un lugar prioritario a la expansión de exportaciones e importaciones y del financiamiento externo.¹¹ Todo esto se engloba bajo el término bien familiar de 'apertura' al exterior.

¿Cuáles son las causas que han abonado ese planteamiento genérico?

Vale la pena identificar de paso algunas de ellas, bien conocidas, sin duda, pero que deben traerse a colación a los fines de esta discusión.

a) Cuadro internacional y estrangulamiento pertinaz

Dos elementos parecen sobresalir diáfaramente. Uno tiene que ver con el escenario internacional; el otro, con ciertas preocupaciones que han inquietado la política económica latinoamericana.

El primero deriva de la recordada expan-

sión del comercio mundial durante la posguerra y, en particular, en el período 1965-1973, cuyo peso y significación sólo puede apreciarse cabalmente a la luz de las condiciones que presidieron el desenvolvimiento de la región en el prolongado lapso que va desde la gran depresión hasta fines de los años cuarenta.

Dentro de ese fenómeno global reviste la mayor importancia la orientación aperturista de la economía de Estados Unidos, que a lo largo de la posguerra llega a duplicar su coeficiente de importaciones-productos (de menos de 5% a alrededor de 10%) y a transformar la escasez de dólares del comienzo en un hartazgo (*dollar-glut*) que constituye al final uno de los problemas sobresalientes de las economías centrales y del desequilibrio monetario internacional.¹²

Dentro de esa mudanza del escenario externo de referencia habría que relevar la repercusión que ha causado la experiencia de un grupo de países asiáticos —bastante disímiles entre ellos, por lo demás—¹³ que la aprovecharon con gran agilidad y vigor para desenvolver una modalidad de industrialización abierta, o exportadora, que algunos círculos señalaron como paradigma alternativo respecto a las modalidades que prevalecieron en América Latina y en otros lugares.

Es imposible detenerse aquí en la revisión de ese ensayo y de los juicios comparativos que suscita. Basta dejar sentado algo elemental: que las diferencias en los cuadros histórico-estructurales son tan profundas que las analogías desaprensivas sólo recuerdan el conocido aforismo de que esos ejercicios constituyen el principal enemigo de las ciencias sociales. Por lo demás, es suficiente repasar cualquier análi-

¹¹Vale la pena hacer notar que estas preocupaciones también se plantean en países con un estilo de desarrollo y sistema institucional muy diferente, como es el caso de Cuba. Atendiendo a las nuevas directivas de su política económica en los años setenta, el *Estudio Económico de América Latina*, 1978, señala lo siguiente: "la nueva concepción de la estrategia productiva hacia indispensable que la economía contara con divisas tanto para llevar adelante el proceso de capitalización como para complementar la producción interna de bienes de consumo, lo cual requería del crecimiento dinámico y sostenido de las exportaciones".

¹²Este hecho —conviene anotarlo al pasar— representa una de las pocas bases del pensamiento cepalino circa 1949 rectificada por los acontecimientos posteriores, aunque esto no implique un desmentido de la gran significación del desplazamiento del "centro cíclico principal" desde Gran Bretaña a Estados Unidos.

¹³Los principales son Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

sis concienzudo —aun el de quienes las juzgan favorablemente— de las experiencias recordadas para percibir su identidad (o identidades) singular.¹⁴ No obstante ello, su influencia no puede ser desdeñada.

Por último, el cuadro exterior fue radicalmente alterado por la inusitada fluidez y magnitud de las corrientes de crédito, en particular las originadas en la banca privada internacional.

b) Los factores endógenos

Esas transformaciones del cuadro han tenido como contraparte la evolución de las relaciones con el exterior que antes se esbozaron. De donde se desprende una faceta característica de la experiencia latinoamericana de postcrisis: el estrangulamiento crónico y las fluctuaciones perturbadoras del intercambio, derivados, de un lado, de las asimetrías en el dinamismo relativo de importaciones y exportaciones, y del otro, de la abrumadora gravitación de unos pocos productos básicos en la segunda corriente.

De este modo, si los primeros factores implicaron la ampliación de las oportunidades y, concretamente, de la demanda por bienes exportables, los segundos impusieron la necesidad de aliviar o resolver uno de los problemas más agudos del crecimiento regional.

A los elementos subrayados deben sumarse otros, también derivados del cuadro interno y desprendidos de las repercusiones polivalentes y, desde ciertos ángulos, contradictorias del proceso de industrialización. Resumiendo un análisis familiar en los escritos de la CEPAL, ese desenvolvimiento enfrentó dos presiones coincidentes. Una, la proveniente de la intensificación de la demanda de importaciones, a causa del crecimiento de los ingresos y de ciertas características de aquél que reforzaban esa tendencia genérica, por ejemplo, la escasa complementación vertical de las actividades industriales emergentes y el acicate de los servicios del capital y créditos extranjeros.

Otra fuente de presiones tuvo su origen en las restricciones de los mercados internos que, entre otros factores (como la distribución del ingreso), obstaculizaron el avance de la industrialización en diversas etapas, conforme a la realidad particular de los países.¹⁵ En tanto los pequeños difícilmente se acercaron a los límites de la llamada 'sustitución fácil', montada sobre los rubros livianos o tradicionales y algunos insumos básicos, para los grandes aquellas limitaciones se tornaron evidentes al emprender la 'sustitución difícil', ligada, por otra parte, a la presencia acrecentada de las empresas transnacionales.

c) El potencial interno

Todos los aspectos recordados plantearon, como se indicó, la necesidad y oportunidad de modificar el esquema de relacionamiento con el exterior. Pero no pueden pasarse por alto otros que también inciden sobre esa modificación desde otro frente, como es la posibilidad interna de encararla gracias a las nuevas estructuras y potencialidades creadas por el desenvolvimiento de la industrialización, entendida ésta en su acepción más amplia y no sectorial.

Como quedó demostrado por la experiencia de los países que más avanzaron por esa senda, ese proceso significó establecer un punto de apoyo —podría decirse que un trampolín— para proyectarlos hacia el exterior bajo la forma de exportaciones manufactureras, circunstancia que reviste una importancia manifiesta para las perspectivas y opciones que se perfilan en el futuro y después se discutirán.

Y no se trata, como se insinuó, de apenas la contribución específica de las actividades fabriles en ese campo. No ha sido menos trascendente la irradiación múltiple de la práctica del quehacer industrial en la formación obrera y empresarial, en el aumento cuantitativo y cualitativo de la tecnocracia pública y privada, en la modernización y reajuste del aparato institucional y del instrumental de la política económica y en tantos otros factores. En definitiva, se

¹⁴Véase al respecto, por ejemplo, en CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, E/CEPAL/1046, Santiago, octubre de 1977, Vol. 8, el estudio dedicado al caso de Corea por Larry Westphal y los comentarios de F. Berger.

¹⁵Véase sobre la materia, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1975 (E/CEPAL/1014/Rev.1), Segunda Parte.

trata de otra aplicación del principio de 'aprender haciendo'.

Es cierto, como se argumenta a veces, que muchas líneas de la diversificación exportadora fueron montadas antes o están fuera del ámbito del desarrollo industrial de posguerra. Sin embargo, resulta difícil imaginar su entrada al comercio internacional sin toda esa transformación esbozada.¹⁶

En suma, si los primeros elementos destacados indujeron o presionaron en favor de una reformulación del planteo sobre relacionamiento externo, el que se acaba de tocar constituyó para algunos la condición objetiva para sostener que ello era posible.

2. Las variedades del 'aperturismo'

La traducción de esas motivaciones en orientaciones de la política económica presenta variedades sensiblemente distintas según los países, que en parte obedecen a sus realidades particulares, y en parte —a veces decisiva— a la interpretación conceptual del problema. Ellas, por cierto, implican criterios muy dispares respecto a las modalidades y funciones del proceso global de internacionalización.

Desde un elevado plano de abstracción podrían identificarse dos líneas de pensamiento y acción, que se reconocen, en primer término, por la mayor o menor comprensividad y radicalismo del diagnóstico alternativo respecto a la situación prevaleciente hasta, aproximadamente, la mitad de los años sesenta. Por otro lado, esa disociación cristaliza en distintas concepciones respecto a algunas cuestiones más específicas y pertinentes al propósito de este análisis, como la naturaleza y papel de la industrialización, el grado y forma de la apertura al exterior, el proteccionismo y la política de importaciones.

Desde el primer ángulo no se fuerzan ni se caricaturizan los hechos si se destacan dos enfoques-eje en la materia. El uno, sin intención peyorativa, podría definirse como *ideológico*;

el otro, en cambio, es de índole más bien *pragmática*. Desde una perspectiva general, y mirando el cuadro latinoamericano reciente, podría decirse que la experiencia de los países sureños (Chile, Argentina y Uruguay) se acerca a la primera variedad, y que Colombia y Brasil, al igual que otros de la región, están más próximos a la segunda.

Respecto a la aproximación ideológica, parece obvio que la transformación del relacionamiento externo se encuentra inserta en un contexto de amplitud mucho mayor —'totalizante', como solía decirse— y constituye, en verdad, sólo un fragmento de un reajuste que abarca prácticamente todas las dimensiones de la realidad social, aunque no gravite sobre cada una de ellas con igual intensidad.

Ese rasgo primordial significa también un grado sustancial de *discontinuidad* con respecto a las circunstancias generales y particulares del pasado, que se acompaña del diseño de un 'tipo ideal' alternativo. Si éste no se encuentra en los actuales escenarios,¹⁷ por asociación explícita o implícita se remonta a los de antaño, particularmente al decimonónico, resucitando de este modo antiguas visiones.

La otra variante principal difiere en ambos aspectos, tanto en los grados como en los componentes de su posición. Ni reviste el mismo carácter multidimensional ni implica una ruptura esencial con las tendencias y estructuras del cuadro anterior que desea modificarse. En otras palabras, se asienta sobre un juego variable de cambio y continuidad.

Para ilustrar esos contrastes, y en la imposibilidad de realizar aquí un cotejo sistemático de los mismos, es útil bajar a terreno más concreto, escogiendo algunas cuestiones puntuales para el ejercicio.

a) Los criterios sobre la industrialización

Poca duda cabe que los criterios respecto al significado pasado y futuro de la industrialización —y de la llamada sustitutiva, en particu-

¹⁶Conviene tener presente al respecto la influencia que tuvieron sobre el crecimiento de las llamadas exportaciones no tradicionales las inversiones en infraestructura: servicios básicos, caminos, frigoríficos, empaquetadoras (con elevada participación del Estado).

¹⁷La 'economía social de mercado' de Alemania Federal se menciona habitualmente como arquetipo de referencia, aunque muchos de los rasgos característicos de esta experiencia no corresponden al 'tipo ideal' que se postula.

lar¹⁸—constituyen uno de los ejes de las divergencias entre los dos enfoques señalados y respecto a otros que se distinguen de ellos.

Sin abundar en reflexiones críticas acerca de ese proceso, es evidente que la primera posición entiende la apertura al exterior —en general—, y la promoción de exportaciones y liberalización de importaciones —en particular—, como un viraje drástico respecto al sesgo anterior afirmado en los mercados internos y en la sustitución y discriminación de importaciones. Se trataría en definitiva, de transitar desde el desarrollo hacia adentro al crecimiento hacia afuera.¹⁹ Por otro lado, dentro de su visión global del asunto, somete al proceso genérico de industrialización (y al del desarrollo) a la lógica de las ventajas comparativas, las decisiones del mecanismo de mercado y la competencia abierta del exterior.

La aproximación 'pragmática', como es fácil anticipar, adopta otra perspectiva que, en esencia, supera la aparente contradicción entre los términos opuestos y trata de asociarlos en una nueva combinación. Para esclarecer este propósito vale la pena economizar tiempo y recordar algunas observaciones de C. Díaz-Alejandro en su prestigiada investigación sobre el caso colombiano.²⁰ Señala éste, de una parte, que "la imagen que surge de las políticas poste-

riores a 1967 es algo diferente de las descripciones de texto sobre el cambio de la política de sustitución de importaciones hacia la de promoción de exportaciones", agregando más adelante que "el cambio de una política de sustitución de importaciones por una de promoción de exportaciones en Colombia no debe verse como un viraje dramático". Afinando más aún su juicio destaca que "el lanzamiento de las políticas de 1967 ha orientado los incentivos relativos hacia la exportación en contraste con la sustitución de importaciones. Sin embargo, y tal vez de mayor importancia, ha fortalecido los incentivos para actividades escogidas de sustitución de importaciones y de exportación en relación al sector no-comerciable".

Parecida conceptualización y abordaje del problema se discierne en otras experiencias, incluso en la de Corea.²¹

b) Otros aspectos vinculados

El contraste entre ambas aproximaciones, tal como se anotó, se proyecta sobre varias cuestiones subsidiarias del enfoque general sobre la industrialización: ventajas comparativas, proteccionismo, liberalización de importaciones.

Fatuo sería pretender un examen apropiado del primer tema, objeto de antigua e irresuelta controversia, que se torna más nebulosa

¹⁸Sobre el concepto y razón de ser de la industrialización sustitutiva, véase *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 13, Santiago, 1977.

¹⁹En un trabajo reciente, por ejemplo, se afirmaba que "a mediados del decenio anterior... algunos países latinoamericanos comenzaron a aplicar una estrategia de desarrollo hacia afuera mediante políticas para incentivar las exportaciones no tradicionales" (R. French-Davis y José Piñera, en CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, op. cit., Vol. III). El profesor Rosenstein-Rodan, por su lado, criticando las tendencias negativas del desarrollo en algunos países lo atribuye "a la continuación de una equivocada política de 'sustitución de importaciones' en vez de un desarrollo hacia afuera (ejemplo exitoso, Brasil)", en *Characteristics of Latin American Development*, exposición en la Segunda Convención Bancaria de Panamá, abril de 1979, documento mimeografiado.

²⁰Las citas están tomadas de una exposición hecha en la Fundación para la Educación y el Desarrollo, Bogotá, 1973, sobre el trabajo mencionado en nota 24 y reproducido para el curso del ILPES de 1979. Se atenderá principalmente a la experiencia de Colombia porque habitualmente se la considera como más aperturista que la de Brasil, aparte de haber sido precursora en esa orientación. La brasileña, en cambio, que se ha autodefinido como pragmática, difiere más profundamente de la ideológica en varios aspectos

clave, como el papel del Estado y de las empresas públicas y la continuación franca del proceso de industrialización sustitutiva.

²¹Respecto a ésta, L. Westphal indica que "estimulado por la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos, el crecimiento del producto industrial fue bastante rápido (12% por año) durante el segundo lustro del decenio de 1950. Sin embargo, a comienzos del decenio siguiente comenzaron a disminuir con rapidez las oportunidades de una sustitución de importaciones 'fácil' y, por ende, el crecimiento industrial comenzó a debilitarse". Agrega, en otra parte, que "la sustitución selectiva de importaciones ha permitido la concentración de recursos de inversión escasos en uno o pocos sectores a la vez y con ello ha facilitado una mayor explotación de las economías de escala y de las vinculaciones entre actividades afines". CEPAL, "El desarrollo industrial orientado para la exportación: la experiencia de Corea", *Política de promoción...*, Vol. VIII, op. cit.

En la misma obra, y comentando el caso de Yugoslavia, se manifiesta que "la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones no parecen haber sido concebidas como alternativas sino como procedimientos aplicables en diferentes sectores y en épocas diversas", op. cit., Vol. X.

a medida que se incorporan al análisis legítimas y significativas variables no económicas (imperativos nacionales, valores sociales, humanitarios o culturales, etc.). Así y todo, es necesario recordarlo desde el ángulo de esta discusión.

Partiendo desde el otro lado del espectro de posiciones, resulta obvio que la corriente pragmática —por el hecho mismo de serlo—, no ha llegado a perfilar un cuerpo teórico comprensivo y definido sobre la materia, que revise, sin duda, extrema complejidad en cuanto desborda como debe ser, un marco 'económico'.

Sin embargo, tampoco podría subestimarse la valiosa contribución al mismo contenida en los estudios y proposiciones sobre planificación, que constituyen la manifestación concreta de criterios sobre la asignación de recursos, dentro de las economías nacionales y *vis-à-vis* el sector externo.

En la práctica, esos ejercicios permitieron barajar las diversas acepciones del concepto de ventajas comparativas: *absolutas* (donde predominan la constelación de recursos naturales); *relativas* (que se desprenden del cotejo entre las opciones viables); y *adquiridas* (en las cuales pesa en alto grado la decisión nacional y se 'aprende haciendo').²²

La vertiente ideológica puede no desconocer la complejidad del asunto, pero sus inhibiciones son despejadas por la valorización de un criterio-guía inequívocamente rector, "cual es la confrontación con los estándares internacionales, que en lo esencial están determinados por las productividades y precios vigentes en las economías centrales. La mayor o menor competitividad respecto a ese punto de referencia determinaría la 'economicidad' o 'eficiencia' de las actividades consideradas. La 'equiparidad' con esos niveles justificaría su

²²Las experiencias de los países de industrialización tardía (*late comers*), sean desarrollados o de la periferia, ofrecen un cuadro elocuente de las combinaciones y énfasis diferentes dados en cada caso particular. En el conjunto, parece evidente que las relativas y adquiridas han tendido a gravitar más que las absolutas en el escenario moderno, aunque esto de ningún modo podría interpretarse como expresión de 'voluntarismo' arbitrario.

Parece innecesario resaltar que el tamaño del mercado y la dotación y carácter de los recursos naturales representan elementos primordiales de las ventajas comparativas y, en particular, de los grados de apertura.

existencia; las 'desventajas comparativas', su extinción".²³

Naturalmente, la versión extrema de esa lógica darwiniana nunca se ha dado en la realidad, pero sería erróneo subestimar su gravitación pasada y presente en los círculos afines de adentro y de fuera de la región.

c) *Proteccionismo y liberalización*

Los enfoques dispares en materia de protección y liberalización de importaciones, los que deben examinarse en el contexto de los criterios generales sobre la industrialización, están lo suficientemente delineados como para justificar sólo una rápida atención.

En los países australes, y particularmente en Chile, el viraje en ambos planos ha sido radical, en los otros, en cambio, aparece moderada y a veces discontinua. En lo que se refiere a Colombia, por ejemplo, el ensayo liberalizador de 1965-1966, que siguió las recomendaciones tradicionales del Fondo Monetario, constituyó —al decir de un experto— una 'traumática experiencia', que paradójicamente abrió paso a la promoción de exportaciones dentro de un contexto mucho más controlado de las importaciones.²⁴ Brasil, por su parte, mantuvo prácticamente intacta su armazón proteccionista, pero después de haberla remozado sustancialmente a mediados de los años sesenta a fin de adecuarla a las nuevas etapas de la industrialización. Del lado de las importaciones también liberalizó en cierta medida su corriente²⁵

²³A. Pinto, "Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, Santiago de Chile, segundo semestre, 1978, p. 38.

²⁴C. Díaz-Alejandro, *Colombia*, New York, National Bureau of Economic Research, 1976. El autor agrega en otra parte que "la experiencia de Colombia indica que una drástica liberalización de importaciones no es una condición necesaria ni suficiente para el crecimiento de las exportaciones". Redondeando su punto de vista al respecto señala también que "si bien aparecen en declinación extravagantes y masivas nuevas iniciativas de sustitución de importaciones, continúa siendo cierto que el mecanismo de control de importaciones todavía es empleado vigorosamente para proteger las actividades existentes (y algunas nuevas)".

²⁵Un reflejo directo del fenómeno se evidencia en el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo no duradero, aunque su participación no se elevó significativamente (alrededor del 5% del total). Véase, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1975, op. cit.

aunque las de carácter suntuario fueron gravadas onerosamente, a la inversa de lo ocurrido en algunos países situados más al sur.

Conviene recordar aquí que en ambos aspectos existía, de antiguo, cierto grado de consenso respecto a la necesidad de racionalizar el sistema de protección heredado de los tiempos de afflictivo desequilibrio de las cuentas exteriores, sobre lo cual se insistió repetidamente en los estudios de la CEPAL.²⁶ Asimismo, fue materia de discusión recurrente la política sobre importaciones no esenciales o suntuarias. Una opinión representativa destacaba el hecho de que las restricciones drásticas impuestas sobre las mismas implicaban el desvío de recursos para su reproducción interna, lo que llevaba a postular cierto margen de licencia que podía, a la vez, abrir un atractivo campo de tributación.

Sea como fuere, la médula de las desavenencias parece estar en la diferente concepción respecto a las funciones entrelazadas del proteccionismo, del estímulo a las exportaciones y del caudal y naturaleza de las importaciones dentro del proceso de desarrollo. La línea ideológica coloca todos esos elementos en la matriz de una apertura lo más irrestricta posible, que se aproxime al ideal de competencia perfecta, en el interior y en el relacionamiento externo. Las distintas variedades de la línea pragmática coinciden en el imperativo de una protección racional y efectiva, y en que la promoción de exportaciones sea el instrumento básico para acrecentar la compra de aquellas importaciones que más contribuyen al desarrollo y al bienestar, lo cual no puede lograrse sin la aplicación de criterios selectivos respecto a su naturaleza.

3. Los peligros del 'aperturismo'

Más allá de las razones que inspiraron la búsqueda de un nuevo esquema de relacionamiento externo y de las modalidades sobresalientes que al respecto se distinguen, es útil detenerse para considerar ciertos peligros que implican o

ya han encontrado las experiencias en esa dirección. El intento resulta indispensable antes de pasar a examinar las opciones que se vislumbran hacia el futuro.

Un trabajo reciente entrega un valioso aporte y guía para abordar el problema.²⁷ Siguiendo su raciocinio cabría diferenciar de inicio los riesgos "que se manifiestan en el comportamiento de variables de carácter relativamente más genérico, primordialmente macroeconómicas", de aquellos "que surgen al modificarse las estructuras de los precios internos y de las remuneraciones de los factores productivos así como las relaciones existentes entre precios y remuneraciones". Ambas dimensiones, como es obvio, están estrechamente enlazadas, y la segunda, en lo principal, es dependiente de la primera, aunque en su despliegue dinámico las dos se refuerzan recíprocamente.

Dentro del conjunto general reviste singular importancia la posibilidad de que la óptica aperturista conlleve un gravísimo error de perspectiva en la medida que privilegia en exceso, o unilateralmente, la significación de la demanda exterior frente a la representación actual o potencial del mercado interno.

Ya se demostró antes cuáles fueron las respectivas proporciones en el pasado y las que se disciernen en el porvenir. Ellas no dejan dudas respecto al peso primordial del segundo, que se torna aún más decisivo si se persigue hacia adelante el desenvolvimiento de sus reservas subyacentes, como se preconiza en la mayor parte de las políticas oficiales y que tiene patentes fundamentos sociales y económicos.

Dicha tesis —y esto conviene aclararlo de entrada— no postula un antagonismo excluyente o ingenuo entre esas fuentes de dinamismo o de destino alternativo de la actividad productiva. Más aún, como antes se discutió, es evidente que necesitan complementarse, como ha sucedido en tantas experiencias históricas.

Sin embargo, la semilla del conflicto existe, seguramente en grados relativos de maduración, pero no por eso poco relevantes, como también lo ilustran otros episodios. En éstos, con frecuencia, la ampliación de los nexos con

²⁶Véase, por ejemplo, *Problemas de la industrialización en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 14, Santiago, 1977.

²⁷H. Assael, "La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, Santiago de Chile, abril de 1979.

el exterior no fue acompañada *pari passu* —en términos relativos, y a veces casi absolutos— del fortalecimiento del mercado interno y de las producciones que lo atienden, con las consecuencias que han sido por demás registradas en la literatura sobre la materia.

Algunas ilustraciones permiten evidenciar la causa de aquella contradicción eventual o vigente.

a) *Inversiones y demanda interna*

La orientación de las inversiones constituye un ejemplo sobresaliente. En la medida en que no haya un incremento sensible de su nivel, resulta inevitable que la preferencia por las vinculadas al sector exportador implique la disminución —relativa o absoluta— de las que tienen como destino principal o exclusivo el mercado interno.

La política económica, evidentemente, puede y debe orientar ese proceso, incluso para evitar la tendencia contraria: que se descuide la inversión en las actividades con mayor o menor aptitud exportadora. Pero si ella, por el contrario, se encauza desproporcionadamente, o sin contrapeso, por el derrotero alternativo —a despecho de los discursos doctrinarios sobre la prescindencia estatal— los efectos acumulativos y distorsionadores pueden resultar sustanciales a no muy largo plazo.²⁸

Por otro lado, esas posibilidades latentes o actuales se robustecen con las implicaciones sociales de un cambio de ruta muy acentuado o sin el necesario contrapeso.

El predominio de la orientación hacia adentro implicaba de suyo el objetivo prioritario de ampliar el mercado interno para las actividades que lo servían y a ello —con todas las limitaciones y defectos que puedan atribuírsele— se ajustaba la política social (de salarios, subsidios, seguridad social, etc.).

La otra alternativa supone una mutación

más o menos sustancial de esa realidad. Desde luego, porque su propia naturaleza implica un privilegio de la demanda exterior sobre la doméstica, sobre todo en términos de los incrementos relativos y dispares de ambas. Por otro lado, como el nivel de remuneraciones constituye un elemento decisivo para la competitividad externa, su elevación entrañará por principio una influencia negativa sobre ella. Las implicaciones más generales de esta realidad también son transparentes; por los medios que tenga a su alcance, la política comentada se orientará hacia la compresión de ese componente de los costos, en tanto que la centrada en el mercado interno tendría que contemplar *a la vez y prioritariamente*, la necesidad de incrementar la demanda efectiva por los bienes y servicios que se debe satisfacer.

Por último —y como se hace en el trabajo de H. Assael— conviene destacar que el juego de incentivos y desestímulos de una estrategia exportadora desaprensiva puede ir “generando o restableciendo los requisitos favorables para el funcionamiento del esquema tradicional de división internacional del trabajo y de ventajas comparativas en el sentido ortodoxo”. La escasa o menor valorización del desarrollo industrial hacia adentro acentuaría esa proclividad, a la vez que las oportunidades renovadas en algunos rubros primarios tenderían a promover la extranjerización de dichas explotaciones, en especial la minería por la magnitud de las inversiones requeridas y otros factores conocidos.

b) *Importaciones e integración regional*

Siempre en el orden general, parece evidente que esas tendencias eventuales o en ascenso serán reforzadas si el designio exportador se concierta con una política de liberalización franca o indiscriminada de importaciones, sea como pieza funcional del proyecto ideológico-aperturista, sea como instrumento para lidiar con los ocasionales desbordes de la afluencia de divisas. La rebaja sustancial, y a menudo no diferenciada, de aranceles y la renuncia a

²⁸A lo señalado podría agregarse que algunas legislaciones destinadas a una promoción unilateral de las exportaciones industriales y no tradicionales, pueden dar origen a problemas administrativos y discriminatorios que caracterizaron a menudo las disposiciones favorables a las actividades sustitutivas de importaciones. Tal parece ser el caso, por ejemplo, que sugieren las críticas a la ley sobre la

materia adoptada por Perú a principios de 1979. Véase el diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, *Informe Económico*, julio, 1979.

otros expedientes proteccionistas (como los depósitos de importación o el manejo de las tasas de cambio)²⁹ y a la tributación progresiva interna, son elementos comunes en esa orientación.

Reiterando ciertos juicios considerablemente arraigados en la región durante el siglo pasado para censurar los intentos proteccionistas, se arguye que esa faceta de la apertura implica colocar al alcance de 'los consumidores' la constelación de bienes y servicios que se ofrecen en las economías industrializadas de alto ingreso medio. Sin embargo, es por demás transparente que buena parte de ellos —precisamente los de demanda más dinámica— quedan más allá del poder de compra efectivo de los sectores mayoritarios de la población, cuyo nivel de ingreso sólo les permite atender precariamente sus necesidades elementales. Esto, desde luego, no significa negar la 'difusión hacia abajo' en lo que se refiere a muchos bienes de reducido valor unitario y típicos del consumo moderno —importados o no—, pero en este caso tampoco debería subestimarse su eventual efecto distorsionador si ello va en desmedro —absoluto o relativo— de los gastos vitales.

Por último, mal podría cerrarse esta revisión sin aludir a sus repercusiones negativas sobre los proyectos de integración regional.

Aparte de los muchos y variados obstáculos internos que afectaron su curso, es bien sabido que los vientos propicios del comercio internacional y la disponibilidad de holgados recursos financieros socavaron el ánimo integracionista, aunque de ningún modo cancelaron su profunda e histórica razón de ser. A ellos van sumándose, en algunos países, los propósitos deliberados o implícitos de la práctica aperturista, a pesar de los cambios posteriores a 1973 regis-

trados en la economía mundial —aspecto sobre el que se volverá más adelante.

La oposición a la lógica económica y general de la integración regional —que sólo se aprecia como una forma de reproducir en contextos más amplios los errores de la industrialización sustitutiva— se combina con el rechazo o la desaparición de incentivos y mecanismos destinados a promoverla, como el establecimiento de un arancel común respecto al resto del mundo y la desgravación armónica y preferencial del intercambio entre los socios y la planificación conjunta de las inversiones.

c) *Repercusiones sobre precios y salarios*

Desde el otro ángulo distinguido para el análisis sobresalen los efectos hipotéticos o ya comprobados sobre el nivel y estructura de los precios y remuneraciones en una práctica desaprensiva del aperturismo.

Como se argumenta en un trabajo ya citado, "los precios nacionales de los bienes ... tienden a acercarse a sus cotizaciones en los mercados internacionales [y] son influidos por las más amplias y más expeditas posibilidades de exportar e importar". Sin embargo, "no son igualmente claras las tendencias que se generan cuando se considera la remuneración o rentabilidad de los factores productivos en los países en desarrollo que se internacionalizan".³⁰

Las repercusiones divergentes en la materia obedecen en alto grado a la disponibilidad y costos relativos del capital y la fuerza de trabajo y a la reducida movilidad —interna e internacional— de la segunda, disparidades que contribuyen a subrayar la disociación comentada. De este modo, se desatan fuerzas que llevan a una situación que en su extremo ha sido resumida como de "precios internacionales y salarios nacionales".

Como es obvio, el énfasis sobre esos contrastes no significa postular que el poder de compra de los asalariados podría ser equivalente en los países, cualquiera sea su grado de desarrollo o niveles de productividad. Lo que sí resalta es que ciertas políticas aperturistas han ampliado la distancia entre las remunera-

²⁹Respecto a este instrumento, del cual tanto se ha usado y abusado en otra época, pasó a ser objeto de execración ideológica, y cuyo equivalente en tribunas opuestas podrían ser las devaluaciones del tipo de cambio. Sin embargo, parece obvio que una muy selectiva y limitada diferenciación de tasas podría ser instrumento útil y expedito de muchas instancias, en especial en economías con pronunciada heterogeneidad estructural; por ejemplo, allí donde el sector exportador (o sus rubros fundamentales) exhibe niveles de productividad radicalmente más elevados que los del promedio de la economía. Este aspecto también parece de gran trascendencia para la proyección exterior de la industrialización.

³⁰H. Assael, *op. cit.*

ciones y los precios de muchos productos esenciales al aproximarse los últimos a los niveles internacionales.³¹ De este modo, los factores que pueden haber determinado pérdidas en los salarios reales se ven reforzados por cambios de efecto regresivo del sistema de precios. Más aún, tampoco debe olvidarse que en casos conocidos ese fenómeno se agrava por las disminuciones de precios (relativas o absolutas) y la mayor disponibilidad de productos destinados a los grupos de ingresos más elevados, consecuencia de la liberalización de las importaciones.

Esta evolución destacada también se relaciona con la naturaleza de los bienes que componen las llamadas exportaciones no tradicionales. Aunque ello varía según los países —como se verá más adelante— es bien sabido que una fracción apreciable, a menudo mayoritaria, está constituida por rubros agropecuarios y por bienes de las industrias livianas (alimentos elaborados, vestimenta, calzado, etc.). Son estos productos, en consecuencia, los que experimentan con más intensidad la repercusión sobre los precios, tanto por los niveles más altos que suelen regir en los mercados exteriores como por los incentivos que se les otorgan, todo

lo cual repercute 'hacia atrás', sobre las cotizaciones internas de los mismos bienes o de otros a ellos vinculados. Un peligro adicional, ya acusado en algunas experiencias, es que el énfasis descontrapesado en los productos agrícolas de exportación redunde en disminuciones o lento crecimiento de los cultivos que atienden al consumo doméstico.

Tales derivaciones se toman más graves todavía si una parte significativa o incrementada de las importaciones está representada por bienes prescindibles o suntuarios. En una palabra, un margen creciente de 'bienes-salario' estaría trocando por otros destinados, preferente o exclusivamente, a los grupos de ingresos más elevados.

A la postre, por éstas y por otras vías, un aperturismo desamparado envuelve el peligro de reconstituir, establecer o profundizar características económicas y sociales criticadas de antiguo en la experiencia latinoamericana, y cuya rectificación aparece como objetivo prioritario en la mayor parte de las políticas oficiales que se postulan en la región, incluso, a veces, en los países donde parece marcharse por otro camino.

III Opciones y problemas

1. *El papel de las exportaciones industriales*

Si retomamos ahora las premisas sentadas al comienzo del trabajo, se discierne con claridad que la consecución de un ritmo dinámico y sincronizado de expansión de las transacciones externas exige políticas capaces de esquivar los que se han denominado peligros del aperturismo y las dificultades que obstaculizaron la experiencia del pasado. En otras palabras, habría

que situar el proceso de internacionalización sobre cimientos que aseguren una distinta, más favorable y dinámica inserción en la economía mundial.

Parece innecesario recordar que una concepción sobre la materia debería abarcar sus múltiples dimensiones, algunas de ellas —muy importantes— ajenas a la provincia económica.

³¹Un defensor de estas políticas, además de confundir el sentido del contraste expuesto —atribuyéndole que desconoce las manifiestas e inevitables disparidades de los ingresos reales entre los países cotejados— admite "que por muchas décadas nuestros precios fueron más bajos que los internacionales", y agrega en otra parte que "los precios

en general en Chile son similares e incluso superan en muchos casos a los internacionales por la apertura de nuestra economía al comercio externo". (El subrayado es nuestro.) R. Lüders, "Precios internacionales y sueldos chilenos", en el diario *La Tercera*, Santiago, 8 de agosto de 1979; respuesta al artículo del sociólogo Pablo Huneeus "Precios y prices", publicado en el mismo diario, el 23 de julio de 1979.

Incluso con respecto a ésta, no será posible atender a sus varias facetas, aunque algunas de ellas, como la referente a los criterios para la importación, han sido rozados con anterioridad. Otras, como el problema del endeudamiento, no podrán ser examinadas aquí, aparte de que existe una amplia bibliografía reciente sobre el mismo.

En cambio, la atención se concentrará en el que aparece como aspecto crucial de la discusión, esto es, el papel de las exportaciones manufactureras. Conjugan éstas dos funciones primordiales; de un lado, facilitar y promover el seguimiento del proceso de industrialización, ampliando sus bases internas y externas de sustentación; del otro, modificar el 'esquema preterito' de división internacional del trabajo que aún sobrevive entre centro y periferia en sus lineamientos generales.

a) *Perspectivas diferenciales de las exportaciones*

Antes que nada cabe formularse una pregunta obvia: ¿por qué se distingue particular-

mente a las exportaciones manufacturadas?, ¿los productos básicos, no ofrecen iguales o mejores oportunidades?

Sin volver sobre el testimonio histórico al respecto, que es por demás elocuente, basta recordar algunos antecedentes del Banco Mundial sobre las perspectivas de las exportaciones mundiales para tener una respuesta convincente. Como se detalla en el cuadro 4, las proyecciones sobre la probable evolución de sus componentes entre 1975 y 1985 permiten deducir que las exportaciones manufactureras aventajarán holgadamente a las de otros orígenes, manteniéndose, por otra parte, lo que ya aconteció en el período 1960-1975. En lo referente a los países de menor desarrollo, las tasas de incremento serían mucho más diferenciadas que las del conjunto mundial. En la práctica, se repetiría su cadencia expansiva ligeramente superior al 12% anual. De este modo, hacia 1985, un 43% de las exportaciones de dichas economías estaría representado por bienes industriales, y ello significaría el 64% del aumento de sus ventas entre 1975 y 1985.

Cuadro 4

TASAS DE CRECIMIENTO HISTORICAS Y PROYECTADAS DEL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES CLASIFICADAS SEGUN ALGUNOS GRUPOS GENERALES

(En dólares de 1975)

	Mundo	Países me- nos desa- rrollados	Mundo	Países me- nos desa- rrollados	Porcentaje de exportaciones de países menos desarrollados			Proporción por- centual del incremento	
	1960-75	1960-75	1975-85	1975-85	1960	1975	1985	1960-75	1975-85
Combustible y energía	6.3	6.2	3.6	3.4	39	40	30	42	18
Productos agrícolas	4.2	2.6	4.4	3.1	43	27	20	16	12
Minerales no combustibles	3.9	4.8	4.2	5.8	7	7	7	6	6
Manufacturas	8.9	12.3	7.8	12.2	11	26	43	36	64
Total mercaderías	7.1	5.9	6.4	6.4	100	100	100	100	100

Fuentes: Banco Mundial, *World Development Report*, 1978, Washington, Cuadros 13 y 25 y proyecciones sin publicar elaboradas para el mismo informe.

Para completar esa información puede observarse el cuadro 5 que coteja los ritmos de incremento que tuvo el volumen de las principales exportaciones agropecuarias y de minerales —excluido el petróleo— durante los años 1960-1976 y los estimados como probables hasta 1990. El desglosamiento por productos contribuye a perfilar mejor aún los antecedentes más globales del cuadro 4.

Cuadro 5

CRECIMIENTO HISTÓRICO Y PROYECTADO DEL VOLUMEN DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y MINEROS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

	Valor en 1974 ^a	Tasa de crecimiento del quintum de las exportaciones de los países en desarrollo (porcentajes)	
		1960-1976 ^b	1974-76/1990
Cobre	5 320	3.7	3.3
Azúcar	5 083	2.8	2.7
Café	3 984	1.7 ^c	2.6
Grasas y aceites	3 877	5.7 ^c	5.2
Madera (total)	2 747		
en troncos		8.6 ^c	2.2
aserrada		8.8 ^c	8.0
Algodón	2 291	0.2 ^c	-0.3
Goma	2 212	3.6	3.6
Mineral de hierro	1 693	6.9	3.9
Fosfato	1 692	5.2	5.1
Cacao	1 555	2.2 ^d	2.5
Estaño	1 256	0.9	1.5
Maíz	1 153	5.4 ^e	3.6 ^e
Arroz	1 094	-0.7	0.0
Tabaco	691	3.9 ^c	5.3
Té	672	1.8 ^c	2.3
Carne	609	-1.7 ^f	5.4
Banano	602	3.3	2.1

Fuente: División de Proyecciones de Productos Primarios y Exportación, del Banco Mundial.

^aNingún año es enteramente representativo a causa de las fluctuaciones de precios; por ejemplo, en 1974 los precios del cobre y el fosfato fueron excepcionalmente altos.

^bTendencia histórica.

^c1961-1976.

^d1955-1976.

^eLas tasas de crecimiento son para todos los cereales.

^f1961-63/1974-76.

Huelga dejar sentado que estas referencias no importan subestimación de la importancia que tienen y que seguirán revistiendo las exportaciones de productos básicos, sobre todo en el caso de América Latina y, particularmente, en los países con satisfactorias posibilidades de expandirlas, o en aquellos donde la industrialización se encuentra en sus primeros peldaños y requiere apoyos más complejos, como el de la integración subregional.

Al respecto vale la pena llamar la atención sobre los progresos generalizados en materia de diversificación de las exportaciones primarias. De acuerdo a una investigación que abarcó 55 economías no exportadoras de petróleo, la "proporción de los países donde un producto representa más de la mitad del valor de la exportación total bajó del 49% en 1960 al 18% en 1974".³²

b) Industrialización y exportación de manufacturas

Reanudando una discusión iniciada al examinar las variedades del aperturismo, se hace imprescindible subrayar ahora las relaciones simbióticas entre los dos conceptos de referencia: esencialmente, como se adelantó más arriba, la exportación de manufacturas constituye un medio para obtener el 'lubricante' (las importaciones) que exige la continuidad del proceso de industrialización —en su sentido más amplio—, y para ensanchar el horizonte de mercado que requieren la dinámica, la profundización y la economicidad de aquel desarrollo.

En otras palabras, la apertura exportadora, lejos de constituir una ruptura o un viraje antagonizador con respecto a la evolución fabril del pasado, debe considerarse —parafraseando el famoso aforismo de Von Clausewitz³³— como el proseguimiento de la industrialización por cauces más propicios e históricamente necesarios.

La proposición recíproca es aún más diáfana. Si hacia el futuro se percibe como posible e

³²En H. B. Chenery y D. B. Keesing, *The Changing Composition of Developing Country Exports*, World Development Report, Washington, Background Paper, N.º 5, 1978.

³³Que la guerra es la prosecución de la política por otros medios.

imperativa la ampliación de las exportaciones manufactureras ¿cómo podría materializarse ese propósito sin mantener o reforzar el despliegue industrial capaz de generar los bienes apropiados?

Todo esto, nótese bien, en un contexto —como ya se vio— donde las demandas actuales y futuras de los mercados internos seguirán reclamando una expansión preferente y sostenida de las ofertas fabriles, sirviendo, a la vez, de sostén principal o significativo (según sean los casos) de estas últimas.

La acentuación de estos términos puede parecer excesiva si se tiene en cuenta que a estas alturas nadie está, *en principio*, contra la industrialización. Hasta el extremismo ideológico ortodoxo ha morigerado su antipatía radical del pasado, lo que tampoco deja de ser significativo. Sin embargo, el énfasis recargado y unilateral en la promoción de exportaciones y la supeditación del proceso fabril a la satisfacción rigurosa de los cánones de la 'competitividad' internacional, implica de hecho la autoimposición de límites que tienden a demorar o frustrar su desarrollo y la relación jerárquica y funcional con el otro objetivo.

De este modo, en suma, la falsa alternativa entre industrialización hacia adentro y hacia afuera —o entre obtener divisas a través de las exportaciones o ahorrarlas para otros fines más calificados mediante la producción para el mercado interno—, se resuelve y diluye en la fusión de las opciones, que en lugar de excluirse se refuerzan mutuamente dentro del marco establecido por el proceso global de diversificación y ampliación fabriles. Así, un avance en el sentido de la industrialización hacia adentro puede tener como consecuencia directa o indirecta un incremento, próximo o futuro, de las exportaciones —como ha solido ocurrir—, así como otro en la dirección exportadora podría también alentar el otro curso por obra de sus reflejos o enlaces hacia adelante o atrás (como también ha sucedido en otros casos).³⁴

La congruencia y jerarquización de esos elementos plantea complejos, y en alguna medida nuevos problemas, a las políticas de desarrollo e industrialización, que han obligado a distintas modalidades —formales o informa-

les— de planificación y de intervención estatal. La 'mano invisible', o el dictamen absoluto de las fuerzas del mercado, han quedado relegadas al limbo de las abstracciones pseudoacadémicas.³⁵ La verdadera discusión no circunscribe, en realidad, a la ponderación de los papeles respectivos de la planificación (o la intencionalidad de la política económica) y del mercado, a las relaciones entre ambos determinantes de la asignación de recursos y, sobre todo, a la naturaleza de los objetivos económicos y sociales perseguidos.

Evidentemente, no es posible repasar aquí todos esos aspectos, que en su conjunto constituyen parte principal de una estrategia de industrialización.³⁶ Restringiendo la atención al tema tratado en esta sección podría tomarse como guía orientadora la siguiente formulación enunciada en un documento ya citado de la CEPAL:

"En síntesis, a menos que en la política de desarrollo se produzca un cambio capaz de dar un impulso aún mayor a la exportación de manufacturas y realizar al mismo tiempo una intensa y eficiente sustitución de importaciones en sectores de desenvolvimiento retrasado, será difícil modificar las características estructurales que frenan el desarrollo de la economía de América Latina".³⁷

En otra sinopsis apropiada, un destacado economista peruano identifica en los siguientes términos el dilema que debe resolverse:

"O la industria comienza a generar sus propios ingresos en divisas para mantener su alta tasa de crecimiento, o la tasa de crecimiento de la industria (y con ello la de toda la economía) debe disminuirse hasta llegar a la tasa de creci-

³⁵Esto también es válido para las economías industrial-exportadoras de Asia y para aquellas que aplican políticas de aperturismo radical. En la práctica todas movilizan una batería de instrumentos convencionales y heterodoxos para activar el vuelco hacia afuera; lo que por cierto no es fácil encontrar entre esas experiencias es la integración de esas disposiciones —a veces positivas en sí mismas— dentro del contexto global de la economía y del desenvolvimiento de la industrialización.

³⁶Véase al respecto CEPAL, *Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, trabajo presentado a la Conferencia Latinoamericana de Industrialización, Cali, Colombia, setiembre de 1979.

³⁷Norberto González, en CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, op. cit.

³⁴Véase, A. Pinto, *Falsos dilemas...*, op. cit.

miento permitida por la disponibilidad de divisas; es decir, en términos generales, a la tasa de crecimiento de la producción de productos primarios.”³⁸

c) *Paréntesis sobre industrialización sustitutiva*

Corriendo el riesgo de interrumpir el curso de la exposición conviene hacer un paréntesis para introducir una cuestión estrechamente relacionada con las materias abordadas y que deliberadamente se soslayó. Nos referimos a la controvertida cuestión de la llamada industrialización sustitutiva. Para algunos, como bien se sabe, esa modalidad o aspecto del crecimiento latinoamericano constituye una especie de ‘pecado original’, que afortunadamente habría caído no sólo en desprestigio sino que en desuso. Otros, en cambio, pueden ser más comprensivos respecto a sus orígenes y funciones, pero a veces tienen dudas atendibles respecto a su significado y vigencia actuales.

Valga, pues, aunque sea una incursión somera en el tema para delinear algunas referencias que pueden ser útiles para la discusión general de este trabajo.

Sin repasar aquí lo que *efectivamente* se ha planteado sobre el tema en la literatura de la CEPAL,⁴⁰ conviene señalar de partida que, en lo fundamental, el concepto tiene un carácter *histórico*, es decir, está enraizado en tiempo y lugar determinados, principalmente en las economías de mayor desarrollo relativo de la región durante el período que media aproximadamente entre la gran depresión e inicios de los años cincuenta. Ahí y entonces se plantea y practica la versión fidedigna de la industrialización sustitutiva, que la CEPAL no inventó por cierto y que sólo incorporó al análisis y diagnóstico de la economía regional.

¿Cuál fue su razón de ser?: Que las restricciones del sector externo obligaron o indujeron

a cubrir con producciones nacionales las demandas que, primero, ya no podían satisfacerse con importaciones insuficientes, y que además habían sido reasignadas con fines considerados prioritarios; y que, segundo, representaban un mercado seguro, conocido y al alcance de las capacidades reales, humanas y financieras de las empresas existentes. Este es el escenario de la fase de ‘sustitución fácil’ en el marco genérico de desarrollo hacia adentro.

Ahora bien, la situación tiende a modificarse progresiva y sustancialmente en el curso de los años cincuenta. Aparte de los obstáculos más evidentes —economía de escala y tamaños de mercados, exigencias tecnológicas y financieras, por ejemplo— está el hecho capital de que se agotan relativamente las reservas u oportunidades de demandas preexistentes y atractivas. Ya no se trata, por lo tanto y en lo principal, de *reemplazar* importaciones que antes se efectuaban por producciones nacionales, sino de anticipar y, en la práctica, crear (a través del efecto demostración, crédito al consumidor, publicidad, etc.), una demanda por bienes que entonces no se producían ni se importaban —salvo en pequeñas cantidades y con altibajos derivados de la mayor o menor penuria de divisas. Este es el cuadro que tipifica la segunda fase, mal denominada ‘sustitución difícil’ ya que, en lo primordial, no se estaba llenando el vacío dejado por la restricción o eliminación de importaciones que satisfacían un mercado preexistente. En otras palabras, en oposición a aquel término, podría emplearse más rigurosamente el de ‘*industrialización difícil*’ para definir el período posterior que, de todos modos, también responde a la concepción genérica de desarrollo hacia adentro, esto es, volcado a/y basado en el mercado interno.

El ejemplo de la industria automotriz, o el de los bienes duraderos ‘pesados’ o más costosos, es adecuado para esclarecer lo esencial del asunto —aunque la mención de ninguna manera implica un juicio sobre su prioridad o significación. Por razones bien conocidas —aun en los países mayores, y quizás con la excepción relativa de México por sus políticas más liberales en materia de importación— los escollos ya destacados habían impedido responder a la demanda latente o embrionaria por esos bienes, sea a través de importaciones o por me-

³⁸Véase Daniel M. Schydrowsky, “Policymaking for National Economic Growth”, *Latin America in the 1970s*, Rand Corporation, 1972.

⁴⁰Véanse, por ejemplo, *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 13 y 14. *Problemas de la industrialización en América Latina*. Además, en el *Boletín Económico de la CEPAL*, N.º 1, Vol. IX, 1964, “Auge y declinio del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, trabajo dirigido por María Conceição Tavares.

dio de producciones internas. Como siguiese cerrado, o siendo muy estrecho el primer camino, sólo restaba el segundo, que en lo principal es abierto por las empresas transnacionales. Son ellas —y en otros campos fueron el Estado o los grandes consorcios nacionales— los agentes que traspasan las barreras de la 'industrialización difícil' sin que ello, en lo fundamental, represente *sustitución* de importaciones, salvo como alternativa al otro rumbo hipotético e irreal, por ejemplo la cobertura de dicha demanda por medio de compras en el exterior. Como es obvio —digamos esto para remachar el argumento— por esta vía Brasil jamás podría haber importado anualmente cerca de un millón de automotores, que fue su producción durante los últimos años.

En definitiva, pues, la dimensión sustitutiva *strictu sensu* pierde importancia relativa dentro de la industrialización hacia adentro, la que continúa y ahora comienza a proyectarse también hacia afuera como refuerzo y complemento de su dinámica y de las exigencias generales del desarrollo.

Pero el hecho de que haya disminuido el papel de la industrialización por la sustitución de importaciones en modo alguno significa que ese camino se haya tornado obsoleto o despreciable. Nada de eso. Como lo acredita la experiencia de algunas economías de la región, el despliegue del proceso fabril y del crecimiento global va también creando y ampliando las demandas por importaciones —principalmente de bienes de capital e insumos básicos— que tornan posible emprender su sustitución a nivel nacional o regional, y/o la hacen necesaria puesto que significan crecientes requerimientos de divisas difíciles de satisfacer dadas las demandas alternativas o las limitaciones. De este modo continúa vigente —aunque no tenga la misma significación decisiva que tuvo en el pasado y se plantee en un nuevo escenario general— aquella variante de industrialización *sustitutiva*.

Claro está que el problema presenta rasgos distintos según los países, como ya se ha visto, variando los acentos relativos de las orientaciones destacadas, pero ello no contradice la formulación general. De este modo, la sustitución estricta, la diversificación con miras a un mercado emergente o anticipado, y la relación con

el exterior —hacia la región o al resto del mundo—, constituyen otras tantas piezas de la tarea común para impulsar la industrialización y vincularse a la economía mundial.

Prosigamos ahora considerando las cuestiones planteadas antes de abrir este paréntesis.

2. Críticas a las posibilidades de nueva inserción

Si no faltan observadores que esgrimen dudas y reservas respecto a las oportunidades abiertas a nuevas modalidades de inserción en la economía internacional, hay otros que las critican desde un ángulo opuesto. Esto es, admiten la posibilidad de una modificación del esquema pretérito de intercambio, pero consideran que la misma no beneficiaría a la periferia. Según opina uno de sus portavoces, "la industrialización orientada al mercado mundial no frena sino que perpetúa el proceso histórico de desarrollo dependiente, desigual, de los países de África, Asia y América Latina".⁴¹ Desdoblando esa idea central, otro autor la elabora y la amplía señalando que "la exportación industrial de la periferia, mientras tenga lugar en los términos del intercambio capitalista y con mayor razón en el marco de los nuevos patrones de acumulación capitalista, seguirá siendo un mecanismo para la expropiación exterior de excedentes, de intercambio desequilibrado y desigual".⁴²

Estos juicios pueden causar cierta sorpresa ya que parecen olvidar el viejo reclamo de la periferia respecto a su condición primario-exportadora, además de descalificar uno de los objetivos centrales del nuevo orden internacional. A la postre, podría pensarse que constituyen otra variedad de la llamada perspectiva 'catastrofista', para la cual todo cambio posible resulta peor que la situación existente a menos que se ajuste a otras reglas, las que pocas veces se definen con alguna profundidad.

El riesgo no escapa, por cierto, a los proponentes más avezados. Así, uno de ellos advierte

⁴¹Otto Freyer, *World Market Oriented Industrialization of Developing Countries: Free Production Zones and World Market-Factories*, Max Plank Institute, Alemania Federal, 1977. Citado por P. Vusković, *op. cit.*

⁴²P. Vusković, "América Latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo", en *Economía de América Latina*, México, marzo de 1979.

que su criterio "no quiere decir que se subestime la importancia de cualquier proceso de diversificación de las exportaciones, y mucho menos podría entenderse como expresión de añoranza por las viejas formas del intercambio mundial y de la división internacional del trabajo".⁴³

En verdad, estos últimos inspiran sus censuras y advertencias en ciertas modalidades de aperturismo (como las vinculadas a las industrias 'maquiladoras' o a las 'zonas francas'), y también, en otros casos, en la naturaleza de las políticas más ortodoxas o 'ideológicas', antes examinadas.

Sin embargo, hay cuestiones más generales que trascienden esos aspectos y poseen considerable significación para el tema de este trabajo.

a) *Naturaleza de las exportaciones industriales*

Una de ellas —que ya se anticipó— se relaciona con la naturaleza de los bienes industriales que han constituido en el pasado reciente el principal medio de entrada a los mercados centrales, o sea, los productos de consumo corriente.

Bien conocidas y respetables son las observaciones críticas al respecto, las que van desde el menor refinamiento tecnológico y baja elasticidad de demanda por esos productos, hasta los posibles efectos sobre el abastecimiento y los precios en los países originarios, aspecto ya comentado. Más aún, y desde una perspectiva dinámica, preocupa la eventual congelación de un esquema de intercambio que reservara a la periferia sólo o primordialmente un papel en esos rubros, con todas las limitaciones y desventajas *relativas* que ello implica.

Aquí deben distinguirse dos aspectos del problema: que esa vía puede ser la más accesible para que un país en desarrollo "pueda entrar al mercado de exportación", pero que eso mismo no impide continuar la diversificación hacia las actividades de mayor potencialidad tecnológica y demanda más acelerada.⁴⁴

⁴³*Ibidem.*

⁴⁴Esas preocupaciones también han sido compartidas por economistas de los centros. Así, en un artículo importante sobre el asunto leemos: "Un enfoque serio para aumentar la división internacional de la mano de obra en manufacturas a través del comercio exterior, tiene que adoptar un punto de vista más dinámico y a mayor plazo que

De hecho, este fenómeno se estuvo dando en varios países en los últimos tiempos, aunque lógicamente adquiere más fuerza y representación en los más industrializados. Así, entre 1965 y 1975, por ejemplo, las exportaciones de bienes de capital en Brasil y Argentina elevaron sus cuotas en el total de exportaciones manufactureras de 16.8 a 25.4% y de 14.7 a 18%, respectivamente.⁴⁵

Naturalmente, esa tendencia o posibilidad nada tiene de necesaria o ineluctable y sería ingenuo subestimar los escollos que dificultan su materialización, ya que en muchos casos exigirá la intermediación de agrupaciones regionales, como se sostendrá más adelante. Sin embargo, sería aún más errado considerarla como un callejón sin salida.

Convendría, por otro lado, insistir en la perspectiva histórica del problema. Como norma general, y por razones obvias, los países de industrialización tardía se proyectaron hacia el comercio exterior apoyados —no en actividades 'de punta', como suele decirse— sino en manufacturas relativamente simples o más accesibles a su acervo de capacidades humanas y materiales.⁴⁶

En consecuencia, resulta ahistórica, y en cierto modo ingenua, la suposición implícita de que la periferia podría iniciar, o asentar, desde

el de las actuales ventajas comparativas, si es que los países desarrollados no quieren verse acusados de una nueva ola de neocolonialismo.

"Mientras la concentración en productos de mano de obra intensiva puede ser el único camino por medio del cual un país en desarrollo puede entrar al mercado de exportación, las ganancias que se obtienen al elevarse los ingresos deberían invertirse en modificar la estructura de las exportaciones. A largo plazo, las industrias en las cuales son más rápidos el progreso tecnológico y su futuro crecimiento, necesitan estar ampliamente distribuidas entre todos los países desarrollados o no, paralelamente a las nuevas líneas de ventaja comparativa, así como están distribuidas actualmente entre los países desarrollados". Hollis Chenery, "La división internacional de la fuerza de trabajo: el ejemplo en la industria", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 155, julio-setiembre de 1972.

⁴⁵En *The Changing Composition...*, op. cit.

⁴⁶El caso más conspicuo es el de Japón, cuya evolución en la materia describe así un conocido trabajo: "Por ejemplo, Japón importó primero productos manufacturados de países más desarrollados, luego comenzó a producir sustitutos domésticos, y finalmente llegó a constituirse en exportador de los mismos productos. Al principio las exportaciones japonesas de productos manufacturados tendieron a moverse hacia países menos desarrollados que el propio Japón. Posteriormente, fue capaz de exportar a países in-

las primeras etapas sus exportaciones industriales en los rubros de mayor complejidad tecnológica y donde gravitan decisivamente factores —economías de escala, organización empresarial y del Estado, etc.— que deberán crearse progresivamente, promovidos muchas veces por la propia vinculación con el mercado mundial o los espacios regionales.

Para cerrar esta discusión —y recordando las frecuentes alusiones en esta materia a la incidencia del marco capitalista— puede ser útil tener presente que las estructuras de intercambio tradicionales o emergentes también se repiten en el comercio entre la periferia y la órbita socialista, y en menor medida, también dentro de esta última. Así, la mayor parte de las exportaciones desde la periferia hacia esos países está constituida por productos primarios y manufacturas livianas, así como entre ellos corresponde principalmente a las economías más industrializadas la exportación de los bienes de más alto nivel tecnológico. Todo esto, claro está, dentro de un cuadro de dinamismo y cambio de esas relaciones.⁴⁷

b) El problema de los niveles de salarios

La segunda objeción en esta materia se vincula con los niveles de remuneraciones en las industrias exportadoras de la periferia. Se aduce que ellos implican condiciones de 'superexplotación', que, además, constituirían un requisito fundamental para su desarrollo, con variadas y comprensibles repercusiones sociales y económicas internas y externas.⁴⁸

Industrialmente más avanzados, a medida que su fuerza de trabajo adquirió calificación a través de la experiencia, que la calidad de sus productos fue mejorada y que la habilidad comercial de sus hombres de empresa llegó a ser más sofisticada". S. H. Robock, "Una dicotomía falsa: industrialización a través de sustitución de importaciones o mediante industrias de exportación", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 159.

⁴⁷Con referencia a lo señalado puede observarse la composición de las importaciones de la Unión Soviética desde los países en desarrollo. Según un estudio de la UNCTAD, en 1975-76, los rubros tradicionales, incluida una miscelánea de artículos manufacturados, representaban más del 82% del total, correspondiendo el saldo a productos químicos, maquinaria y equipo de transporte y bienes manufacturados (Sección 6 del CIU). En *Trade Relations among Countries having Different Economic and Social Systems*, preparado por el secretariado de la UNCTAD, julio de 1968.

⁴⁸El concepto de 'superexplotación' tiene una doble significación en la literatura que lo emplea: una, de carác-

No puede dudarse de la existencia del problema, y para ilustrarlo se han mencionado ejemplos lamentables de cómo en algunas partes se subraya la exigüidad de los salarios como incentivo para atraer inversiones, sobre todo extranjeras y en las 'zonas libres de producción'.⁴⁹

Sin embargo, una apreciación adecuada del asunto exige incorporar otras consideraciones al examen, ya abordado antes en otro contexto. (Véase "Repercusiones sobre precios y salarios", Cap. II, 3, c).

Desde luego, es evidente que la relativa inferioridad de los salarios en la periferia constituye uno de los factores principales para posibilitar las exportaciones industriales, que se asocia a otros no menos importantes, como grado general de desarrollo y tamaño del mercado interno, dotación de recursos, localización geográfica, políticas aplicadas, etc. Esas diferencias influyeron, en mayor o menor medida, en el desenvolvimiento de la división internacional del trabajo y de la industria, facilitando la incorporación de los nuevos países aspirantes o recién llegados a la actividad fabril.⁵⁰ Sin embargo, estuvieron lejos de resultar decisivas, tanto es así que las inversiones y la industrialización continuaron concentrándose en el núcleo de los países centrales, o sea, allí donde los estándares de remuneración eran más elevados.

La cuestión se torna aún más clara si se parte de la proposición explícita o implícita (por falta de una elaboración alternativa) de que los salarios de las industrias exportadoras

ter absoluto, relacionada con la intensidad física del esfuerzo y las condiciones paupérrimas de subsistencia; la otra, de carácter relativo, que deriva de la distribución extremadamente desigual de los valores creados por la fuerza de trabajo (entre ésta y los dueños de los medios de producción). En otras palabras, un asalariado podría ser 'superexplotado' desde uno u otro ángulo, o incluso desde los dos. La falta de precisión en el uso del concepto le confiere una manifiesta ambigüedad, tanto más cuanto que las acepciones son históricamente relativas.

⁴⁹O. Freyer, *op. cit.*

⁵⁰Estados Unidos, como es sabido, constituye la gran excepción en este cuadro. La relativa escasez de fuerza de trabajo, la rica dotación de recursos naturales y otros elementos, establecieron de inicio un alto nivel relativo de salarios, lo cual, a su vez, acicateó la innovación y difusión tecnológica. Pero esas circunstancias, innecesario es subrayarlo, no se repitieron ni repiten en la gran mayoría de las experiencias.

deberían ser equivalentes a los que predominan en los centros desarrollados. Aparte de los evidentes obstáculos que tal situación suscitaría para la competitividad internacional o regional, ella implicaría una profundización radical de la heterogeneidad estructural (incluida, por cierto, la desigualdad social de la periferia), en la medida que obligaría a intensificar la concentración del progreso técnico en aquel segmento del espectro productivo, dificultando aún más su difusión a lo ancho de la estructura económica y social (aunque con las prioridades que fuera menester). En cierto modo, ello implicaría establecer un islote desarrollado dentro de una realidad periférica que, en su conjunto, seguiría teniendo niveles de retribución y productividad medias que son fracciones más o menos pequeñas del estándar de las economías industrializadas, y sin contar la relegación de las poblaciones y actividades que vegetan en los estratos llamados 'primitivos'.

En realidad, la argumentación analizada, paradójicamente, tiende a aproximarse desde otro lado a los criterios ortodoxos. Mientras éstos postulan que la industrialización en general, y la vinculada a la exportación en particular, deben ajustarse a las normas de eficiencia, competitividad y precios del mercado internacional (incluso de los salarios, aunque sea como un *desideratum* a plazo indefinido), los otros legitimarían las exportaciones fabriles solamente si los niveles de remuneraciones se equipararan a los de las economías centrales.

Una aproximación a los escritos de la CEPAL sobre las opciones que plantea la industrialización quizá sea útil para la dilucidación del problema que ahora preocupa.⁵¹ En apretada sinopsis, CEPAL sostuvo que la comparabilidad internacional no debía constituir el elemento rector en las decisiones sobre el proceso, ya que éste se encontraba fundamentado por una multiplicidad de razones internas y externas: absorción de la fuerza de trabajo redundante; necesaria repercusión de la introducción del progreso técnico en las actividades

primarias; efectos sobre el sector externo y los términos de intercambio; capacitación general, etc. De este modo, las decisiones exigidas por el proceso debían evaluar esos elementos y las ventajas relativas en la asignación de recursos que se podrían identificar y sopesar.

Parafraseando aquel razonamiento genérico podría argüirse que la cuestión *primordial* en materia de remuneraciones no reside en la comparación de sus niveles absolutos en la periferia y en el centro, sino que en el cotejo de los mismos *dentro* de las propias economías en desarrollo. En otras palabras, ellos podrían ser inferiores en las últimas a los predominantes en los centros, pero lo que importa sobre todo es la relación entre los pagados en las industrias exportadoras y los representativos para la economía periférica en su conjunto o, desde un ángulo más restringido, en actividades afines.⁵²

Claro está que el asunto suscita otras interrogantes que no pueden esquivarse; y sobresalen entre ellas las relacionadas con la distribución de los ingresos generados por el sector exportador. Supongamos que por la gravitación de diversos elementos —bajos salarios relativos, incentivos otorgados, creación o ampliación de mercados foráneos, etc.— se establece o acrecienta un holgado margen excedentario. ¿Qué ocurre con el mismo? ¿Cómo se distribuye entre la fuerza de trabajo, las empresas (nacionales o extranjeras) y el Estado; o si se trata de iniciativa pública, entre este último y los trabajadores?

Desde el prisma de los criterios doctrinarios alternativos podrían imaginarse algunas respuestas extremas. Para unos, aquel margen debería ser absorbido por la mano de obra, con el propósito deliberado o *de facto* de acercar las remuneraciones a los estándares internacionales. Para los otros, en aras de la competitividad y de las exigencias de la acumulación, los beneficios deberían fluir prioritariamente hacia los dueños del capital, restringiéndose la eleva-

⁵¹Véase, entre otros, R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del desarrollo latinoamericano*, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, 1973 (primera edición: 1952) y *Problemas de la industrialización en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 14.

⁵²No es necesario, porque significaría extremar la hipótesis, considerar también a los desocupados abiertos o 'disfrutados'. Sin embargo, al examinar las opciones de la industrialización habitualmente se ha considerado que el empleo de recursos ociosos, humanos o materiales, es un factor importante para decidir sobre la justificación económica y social de actividades que no satisfacen los cánones ortodoxos.

ción de salarios al mínimo social y político permisible, aunque en el discurso abstracto también se postula aquella aproximación de los salarios a los niveles internacionales.

En ambos casos, nótese bien, el saldo superavitario sería *privatizado* en lo fundamental, con la excepción de lo correspondiente a la participación convencional del erario público. En una y otra instancia, la productividad de la fuerza de trabajo o del capital será enarbolada como fundamento de esas aspiraciones. Por otra parte, parece evidente que se trata de abordajes 'microeconómicos', en el sentido que las relaciones trabajador-empresa están consideradas fuera del contexto global del sistema y de sus interrelaciones. El conflicto de intereses y clases aparece individualizado o particularizado, a pesar de que en la formulación política se le colectiviza.

De allí que esas dos perspectivas polares —que en la realidad, por cierto, se plantean con matices y condicionamientos— pasan por alto o subestiman el origen y componente social de aquellos excedentes y, si se quiere, de buena parte de las ganancias o de la *plusvalía*. Ese componente está dado por una serie de diversas influencias, que van desde la miríada de incidencias de la política económica y la política a secas, hasta la significativa contribución de los acervos nacionales: dotación de recursos, ilustración acumulada, infraestructuras heredadas, etc.⁵³

En la medida en que se introduce y calibra esa dimensión colectiva resulta menos difícil enfrentar las interrogaciones que antes se suscitaban. Lo fundamental estriba en que los reclamos contrapuestos de la fuerza de trabajo y de los propietarios-empresarios deben compatibilizarse con la apropiación y uso social de una parte de los valores creados, proceso que en los sistemas capitalistas y socialistas hasta ahora conocidos tiene lugar a través del Estado (tanto más, como es obvio, si se trata de empresas públicas o bajo control estatal). En cierto modo, ello corresponde a lo que Raúl Prebisch ha llamado "socialización del excedente", aun-

que en sus trabajos el concepto tiene otras connotaciones.⁵⁴

Desde el prisma más restringido de esta discusión, dicha orientación significaría *grosso modo* que los niveles y márgenes de las remuneraciones y beneficios en las industrias exportadoras no deberían alejarse de las situaciones 'históricas' y representativas (esto es, cercanas a los promedios) de la economía donde se arraigan, sin perjuicio de las situaciones preferenciales y calificadas que pudieran otorgarse transitoriamente para su desarrollo, o a la luz de circunstancias excepcionales (por ejemplo, riesgo de las labores, localización inhóspita, etc.). Naturalmente, esas normas genéricas se encontrarán inevitablemente condicionadas por los balances de poder entre los protagonistas implicados. Sin embargo, ello no cancela su eventual utilidad como guía alternativa a las simplificaciones o equívocos de las posturas tradicionales.

En definitiva, la 'superexplotación' o la retención privada (por parte de empresarios o asalariados) de los beneficios de las actividades envueltas (tengan o no como meta la equiparación de situaciones con las economías industrializadas o el mercado internacional), constituyen opciones extremas que no tienen por qué plantearse necesariamente en las experiencias concretas, y así ha ocurrido en la práctica. A menudo los beneficios y los salarios de las industrias exportadoras tienden a sobrepasar los niveles medios del sistema, y a veces aun los de los vigentes en el sector moderno. Sin embargo, también suele suceder que la extracción fiscal, directa o indirecta, permita redistribuir parte de los excedentes hacia la comunidad, en especial si las actividades son de dominio público.

3. Los soportes regionales

Tras esta pasajera revisión de algunos aspectos concernientes a las situaciones de oferta y demanda que inciden sobre el propósito de 'industrializar' la pauta de exportaciones, parece aconsejable incursionar en otros de carácter más general.

⁵³Véase, al respecto, A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 125.

⁵⁴Véanse sus artículos sobre capitalismo periférico en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N.ºs 1, 6, 7 y 10.

El primero de ellos deriva de la importancia actual y, sobre todo potencial, de los intercambios regionales y subregionales en América Latina.⁵⁵

No es necesario repasar los argumentos y la práctica de la CEPAL sobre la materia. Como es bien sabido, desde el inicio de los años cincuenta se estuvo preconizando la urgencia de superar una modalidad de industrialización montada, como dijo Raúl Prebisch, en 'compartimientos estancos'. Fue, sin duda, el primer planteamiento 'aperturista', que combinaba los imperativos necesarios para continuar el proceso en un ámbito más amplio y propicio, dinamizar las exportaciones fabriles y establecer cimientos más sólidos para proyectar el proceso al mercado mundial.

Pocas dudas caben de que a las asperezas propias de la ruta hacia ese objetivo, vino a sumarse, a mediados del decenio de los años sesenta, el relativo alivio del estrangulamiento externo, sea por el comportamiento más ventajoso de algunas exportaciones primarias, o por el aporte más caudaloso del crédito foráneo. Podría sostenerse, y con buenas razones, que el segundo factor fue tanto o más influyente que el primero para aletargar los impulsos en favor de la integración.

Las transformaciones del escenario internacional durante esta década, y particularmente la atenuación del dinamismo de las economías centrales, en cierto modo y grado podrían elevar nuevamente la prioridad de los intercambios regionales, que continuaron creciendo a ritmo satisfactorio. Pero sería errado presumir que sólo un mayor estrangulamiento externo podría activar ese comercio. Lo más significativo es que el desenvolvimiento de la industrialización, y el volumen y las necesidades crecientes de importación han abierto horizontes auspiciosos para el abastecimiento mutuo dentro del área.

Ciertos enfoques ortodoxos, por otro lado, han creído descubrir una incompatibilidad entre la promoción de los acuerdos regionales y el aprovechamiento de las oportunidades del co-

mercio internacional. La tesis contraria parece tener más asidero, esto es, que los avances en la primera dirección, por sus efectos sobre el ritmo del proceso y la profundización en las líneas de mayor potencialidad exportadora, implican establecer una plataforma más sólida para desenvolver aquellas oportunidades. Tal es, por lo menos, lo que sugieren otras experiencias sobre la materia, por ejemplo, en el caso europeo, tanto de la CEE como en la agrupación socialista.

Como es transparente, los imperativos al respecto varían según el tamaño de los mercados nacionales y otros factores, pero de allí no debería inferirse que las economías mayores podrían ser indiferentes ante la potencialidad del intercambio regional, tanto más cuando tienen mejores posibilidades de beneficiarse y sus dimensiones absolutas son relativamente pequeñas comparadas con las principales economías industrializadas. Para las de menor envergadura, en cambio, la inserción en espacios económicos más amplios, bajo el amparo de preferencias recíprocas, parece constituir una condición *sine qua non* para el desarrollo de la industrialización y de su sector externo, a despecho de que la vinculación presenta mayores dificultades precisamente por el estado más incipiente de ese proceso.

Sea como fuere, la vocación regional resalta como un ingrediente esencial de la estrategia industrial-exportadora para limitar sus riesgos y acrecentar sus oportunidades y autonomía *vis-à-vis* las economías centrales.

4. El papel de las transnacionales

¿Qué participación pueden o deben tener las empresas transnacionales en el esfuerzo por alterar el modo de inserción de la periferia en la economía mundial?

Este aspecto tiene una significación crucial para el tema debido a la presencia dominante, y a menudo exclusiva, de esas agencias en las industrias de mayor densidad tecnológica y que cuentan con mejores perspectivas de demanda externa e interna. En otras palabras, las posibilidades de diversificación cualitativa de la estructura de las exportaciones fabriles dependen, en alto grado, de la eventual contribución de esas empresas, por lo menos dentro

⁵⁵No ha sido posible abordar, en esta oportunidad, lo referente a la 'cooperación horizontal' entre los países de la periferia.

del escenario actual en que se plantea el problema.

La experiencia pasada en este respecto deja bien en claro que ellas se han concentrado en el mercado interno y que su disposición importadora excede en mucho su contribución a los valores exportados. Por otro lado, es igualmente conocido que en ambas corrientes predominan las transacciones intra-empresas, con la consiguiente operación del llamado mecanis-

mo de transferencia de precios y otras limitaciones bien documentadas.

Diversos trabajos han puesto en evidencia esa realidad⁵⁶ aunque no se dispone de una información satisfactoria o completa. Para el propósito de este análisis puede ser suficiente considerar los antecedentes del cuadro 6, aunque ellos sólo se refieren a las exportaciones de manufacturas de las empresas de Estados Unidos.

Cuadro 6

EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE SUBSIDIARIAS EXTRANJERAS^a
DE EMPRESAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA EN 1966 Y 1974
(Millones de dólares)

	Total exportaciones		Exportaciones hacia Estados Unidos de Norteamérica		Exportaciones hacia otros países		Exportaciones como porcentaje de ventas	
	1966	1974	1966	1974	1966	1974	1966	1974
Mundo	8 817	40 998	2 679	11 228	6 138	29 770	18.6	23.3
Países en desarrollo	578	2 792	219	1 024	359	1 768	8.4	10.6
América Latina	362	1 421	129	509	233	912	6.2	6.8
Argentina	s.d.	295	s.d.	73	s.d.	222	s.d.	10.4
Brasil	s.d.	423	s.d.	175	s.d.	248	s.d.	5.5
Colombia	18	97	4	11	14	86	5.9	8.2
México	49	233	23	152	26	81	3.2	4.7
Otros países del Asia y del Pacífico	208	1 184	88	480	120	704	23.2	24.9

Fuente: Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica, *Survey of Current Business*, Washington, D.C., vol. 56, N.º 5, mayo de 1976, pp. 25-34.

^aControl mayoritario.

Como es patente, el grueso de los flujos se destina a las otras economías centrales, lo que representa además una parte apreciable de las ventas totales de los consorcios. Esta fracción también es elevada para el grupo de países de Asia y el Pacífico que desarrollaron la industrialización sobre la base de mercado exterior. El panorama es muy distinto con respecto a América Latina. Si bien aquí los valores corrientes crecieron sensiblemente entre 1966 y 1974, no es menos cierto que su monto absoluto es bajo (1 421 millones de dólares frente a una exportación total de unos 40 mil millones en 1974), y que es muy reducido (menos del 7% en

el último año) el porcentaje respecto a sus ventas globales, que tienen como destino fundamental los mercados internos, como ya se ha destacado.⁵⁷

⁵⁶Véase, por ejemplo, UNCTAD, *Las empresas transnacionales y la expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas*, Ginebra, 1978; UNCTAD, *Dominant Positions of Market Power of Transnational Corporations*, Nueva York, 1978; C. Vaitsos, *World Industrial Development and the Transnational Enterprises*, Sussex University, mimeografiado, 1978.

⁵⁷El porcentaje más alto de la Argentina parece deberse a las exportaciones de equipo de transporte a otros países latinoamericanos, entre ellos Cuba.

Algunos investigadores del problema, como C. Vaitsos, son escépticos en cuanto a una modificación de esas relaciones. Afirma que "no es probable que las empresas transnacionales contribuyan en una medida significativa, por lo menos a mediano plazo, a la reasignación mundial de las actividades manufactureras a través de grandes exportaciones de los países de menor desarrollo". Piensa, en cambio, que ellas "continuarán jugando su papel más importante... en la sustitución de las importaciones manufactureras de los países de menor desarrollo".⁵⁸

Sin insistir en las relaciones y eventual refuerzo mutuo entre ambas orientaciones, conviene recordar algunos progresos logrados para incorporar a dichas empresas en el esfuerzo exportador. Como se observa en un estudio ya citado, "en los últimos años las exportaciones de productos industriales realizadas por las ET han adquirido cierta importancia, en parte porque los países en desarrollo han presionado a estas empresas para que exporten más; en algunos casos se ha impuesto la condición de que consigan determinados niveles de exportación para permitir la ampliación de instalaciones y la importación de mercaderías. En el caso de empresas nuevas en una industria determinada y en otras actividades de sustitución de importaciones se exigen también compromisos previos respecto a las exportaciones".⁵⁹

Teniendo en mente estas observaciones cabe anotar que no hace demasiado tiempo —todavía hacia mediados de los años sesenta— era muy difícil encontrar productos industriales latinoamericanos, especialmente equipos y maquinarias, en los mercados de la región. Más aún, se conocían diversos casos en que las casas matrices de las empresas internacionales habían impedido tal posibilidad.

Está de más recalcar que ese panorama se ha modificado sustancialmente. Sin duda predominan en forma ostensible las exportaciones de los países de mayor tamaño y más industrializados, y es mucho menor la proyección hacia

los mercados centrales —aunque ésta también ha comenzado—, pero dichas limitaciones no desmienten que el poder de negociación *vis-à-vis* aquellas corporaciones se ha robustecido, aunque, a la vez, se mantengan viejos escollos y surjan otros nuevos.

En verdad, en algunos exámenes sobre éste y otros asuntos suele predominar una carencia de perspectiva histórica y de evaluación del carácter contradictorio —en incesante renovación— del curso de la economía y de la sociedad. Por eso mismo, hechos y consideraciones como los destacados, suelen confundirse con profesiones de optimismo ingenuo o, peor aún, de conformismo adocenado. Pero es otra la realidad si la identificación de lo nuevo —promisorio o negativo o ambas cosas a la vez— va de la mano con el espíritu crítico y la búsqueda de transformaciones positivas, como ha sido corriente en las posiciones de la CEPAL.

No parece justificado, en consecuencia, rechazar de plano o subestimar en demasía la hipótesis de una mayor contribución de los consorcios foráneos en la diversificación industrial-exportadora. Ello, a la postre, dependerá en gran medida de cómo se aborden y resuelvan las cuestiones que en seguida se explicarán.

5. La responsabilidad de las políticas nacionales

Una de ellas, y fundamental, es la naturaleza y las oportunidades abiertas por las políticas y las decisiones nacionales en esta materia y en la problemática general que estuvo examinándose.

Las responsabilidades del Estado son tan amplias como imperativas, y en la práctica ellas han sido asumidas, con distinta intensidad y contenido, en la mayoría de los casos. Hay excepciones, sin duda, pero ellas se presentan como desviaciones excéntricas y probablemente pasajeras en el conjunto, aparte del hecho ya anotado de que incluso allí se ha ejercido el poder estatal, aunque en un sentido contrario o distinto a la tendencia predominante.

Esa función pública, como es evidente, se halla condicionada por las relaciones de poder sociopolítico dentro de cada país y por las correspondientes a nivel internacional.

⁵⁸Constantine Vaitsos, *World Industrial Development and the Transnational Enterprises, The Lima target as viewed by economic actors*, Sussex University.

⁵⁹UNCTAD, *Las empresas transnacionales y la expansión...*, op. cit.

La fisonomía de las tendencias antes verificadas parece demostrar que no es despreciable el margen de maniobra existente para orientar la estrategia de industrialización, de manera tal que coadyuve a lograr un distinto esquema de inserción en la economía mundial, asociando y presionando para ello a los consorcios transnacionales. La conocida tesis que identifica poco menos que totalmente los empresariados nacionales (privados y públicos) y la tecnoburocracia estatal con los intereses foráneos, no parece ya tan convincente o indiscutible como hace algunos años, aunque ello no importe desconocer o subestimar el fenómeno. A esto han contribuido tanto el robustecimiento de los intereses y objetivos propios de esos círculos como la emergencia de nuevas formas de asociación con los negocios de propiedad extranjera, que sobrepasan la tajante alternativa entre control foráneo o nacional.

Por otro lado —y quizás esto sea más decisivo— esa transformación deriva de las turbulencias que han afectado a las economías centrales y, en particular a Estados Unidos, como también de los cambios de poder relativo y la intensificación de la competencia entre ellas —a lo que se agrega la presencia de la esfera socialista. Lo primero ha ensanchado los márgenes de autonomía y lo segundo ha introducido otras cartas en el poder de negociación de la periferia. Basta pensar en el panorama que dominaba en este sentido diez o veinte años atrás para comprobar la magnitud y trascendencia de esas mudanzas.

De todas maneras, es evidente que las posibilidades que fueron abriéndose varían significativamente según el peso específico de los países. Y aquí nos encontramos otra vez con el tema obligadamente recurrente en los análisis de la CEPAL; la relevancia de la integración regional y subregional. Tanto si se consideran los requisitos y oportunidades de la industrialización —hacia adentro y hacia afuera—, como si se privilegia el poder de negociación en el escenario mundial y *vis-à-vis* las empresas extranjeras, ese objetivo resulta una de las piezas clave, asentada, claro está, sobre el pedestal de los mercados internos-nacionales y su desarrollo preferente.

No se abordará aquí el otro aspecto primordial del tema, cual es la naturaleza concreta de

las políticas e instrumentos destinados a materializar los propósitos considerados. La experiencia latinoamericana al respecto ha sido muy rica en el último decenio y fue analizada en numerosos documentos.⁶⁰ Señalemos únicamente que si bien se ha avanzado de manera apreciable en el estudio e identificación de los arbitrios destinados a estimular la promoción de exportaciones, mucho queda por recorrer en cuanto a la ubicación de ese objetivo en la estrategia global de industrialización y del proceso de desarrollo integral.

6. Balance sinóptico

De lo expuesto en esta discusión podrían deducirse algunas conclusiones básicas, a saber:

i) que la consecución de un desarrollo relativamente dinámico exigirá, en los próximos decenios, que se mantenga o intensifique la corriente de exportaciones y, particularmente, de las de carácter fabril, porque éstas ofrecen mejores perspectivas que las primarias, constituyen un requisito para impulsar la industrialización y representan el principal camino para lograr otra forma de inserción en la economía mundial;

ii) que tal objetivo no implica una mutación estructural del carácter de la industrialización latinoamericana en el sentido de un viraje, o una oposición, entre la orientación 'hacia adentro' o 'hacia afuera' del proceso. Ambas inclinaciones se complementan y los mercados internos continuarán siendo su principal soporte, reforzado por los acuerdos regionales y subregionales sobre la materia;

iii) que algunas variedades del llamado 'apertura' han rechazado o subestimado esas relaciones, postulando en cambio una línea de conducta que sigue o reproduce los esquemas decimonónicos sobre la materia, y que plantea diversos peligros, potenciales o ya discernibles, que se proyectan sobre variables económicas, sociales y políticas de la mayor trascendencia;

iv) que una estrategia apropiada sobre la materia —al menos desde la óptica de los traba-

⁶⁰Véase, especialmente, CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, op. cit., once volúmenes.

jos de la CEPAL —debe partir de la integración de las cuestiones relativas a la promoción de exportaciones fabriles en el contexto del proceso de industrialización y de desarrollo general;

v) que el análisis de las condiciones existentes o previsibles respecto al fortalecimiento de ese proceso a través de aquellas exportacio-

nes parece viable, a pesar de las restricciones que han surgido en los mercados centrales y siempre que las políticas aplicadas —entre otras cosas— sean capaces de desenvolver los lazos regionales, negociar con las empresas transnacionales y asegurar el papel orientador y cautelador del Estado.