

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



1945-1985

Distr.  
LIMITADA

-LC/L.332(Sem.22/X.3)Add.2  
11 de abril de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Reunión de Expertos sobre Crisis y  
Desarrollo de América Latina y  
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985

CRISIS Y DESARROLLO: PRESENTE Y FUTURO DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Volumen III

DESAFIOS Y OPCIONES PARA EL DESARROLLO FUTURO



INDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Introducción .....  | 1             |
| I. PRINCIPIOS Y CONDICIONES DEL DESARROLLO AUTOSOSTENIDO .....                          | 2             |
| 1. Principios orientadores del desarrollo económico y social ...                        | 2             |
| 2. Las condiciones del desarrollo autosostenido .....                                   | 5             |
| 3. Racionalidad societal, eficiencia y creatividad .....                                | 9             |
| II. EL ESCENARIO INTERNACIONAL .....  | 15            |
| 1. El crecimiento y las políticas económicas de los países<br>desarrollados .....       | 15            |
| 2. Transformación tecnológica y de la estructura productiva ....                        | 18            |
| 3. Modificaciones institucionales del comercio internacional ...                        | 19            |
| 4. Transnacionalización de la economía mundial .....                                    | 20            |
| 5. Tendencias en el sistema de poder mundial .....                                      | 22            |
| 6. Mecanismos de negociación internacional .....  | 24            |
| III. OPCIONES ESTRATEGICAS PARA REORIENTAR EL DESARROLLO .....                          | 26            |
| 1. El trasfondo estructural de la crisis .....  | 26            |
| 2. Ajuste estructural del modelo de crecimiento y<br>reorientación del desarrollo ..... | 32            |
| 3. La acumulación para el desarrollo .....  | 41            |
| 4. Aumento de la capacidad tributaria del Estado .....                                  | 50            |
| 5. Distribución del bienestar y empleo .....  | 51            |
| 6. La reorientación del desarrollo como desafío .....                                   | 59            |
| IV. INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO .....                                    | 61            |
| 1. Desafíos y cambio estructural .....  | 61            |
| 2. Rasgos específicos de la industrialización de<br>América Latina .....                | 62            |

|   |     |
|---|-----|
| 3. La reestructuración tecnológico-industrial de los países avanzados: repercusiones para América Latina .....  | 66  |
| 4. Eficiencia, crecimiento y creatividad; el concepto de "nucleo endógeno de dinamización tecnológica" .....    | 71  |
| 5. El falso dilema: estrategias de sustitución de importaciones o estrategias orientadas a la exportación ..... | 76  |
| 6. Elementos para el diseño de la política tecnológica .....  | 89  |
| V. ARTICULACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA .....   | 98  |
| 1. Estructura productiva y nueva industrialización .....  | 98  |
| 2. Vinculación entre los sectores industrial y de servicios .....   | 105 |
| 3. Medio ambiente y recursos naturales .....  | 108 |
| 4. Desarrollo agrario .....   | 113 |
| VI. LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES .....   | 122 |
| 1. Perspectivas generales de las relaciones económicas internacionales de América Latina .....                  | 122 |
| 2. Las relaciones comerciales externas de América Latina .....  | 123 |
| 3. Las vinculaciones financieras internacionales y el endeudamiento externo .....                               | 127 |
| 4. El desafío de la cooperación y la integración regionales ....  | 129 |
| VII. ESTADO, PLANIFICACION Y DEMOCRACIA .....   | 132 |
| 1. Una reflexión sobre el papel del Estado en la concepción de la CEPAL .....                                   | 132 |
| 2. La acción estatal: doctrinas y realidad .....  | 141 |
| 3. Planificación y políticas públicas .....   | 152 |
| 4. Participación, concertación y democracia .....   | 160 |
| Notas .....   | 167 |



## INTRODUCCION

Este Volumen III tiene por objetivo central proponer una agenda para la reflexión sobre nuevas modalidades del desarrollo económico y social en los países de América Latina y el Caribe. Apoyándose en la caracterización de la modalidad de desarrollo precedente, con sus logros, insuficiencias y marcadas especificidades nacionales --que se tratan en el Volumen I de este documento-- y en el análisis de la gestación y de las respuestas a la crisis reciente y actual, que marca un punto de inflexión en la trayectoria regional y condiciona su evolución posterior --temas que se abordan en el Volumen II de este documento-- en éste se intenta identificar algunas cuestiones y preguntas que parecen relevantes para la reflexión sobre nuevas modalidades en el estilo de desarrollo latinoamericano.

El punto de partida de estas reflexiones es la discusión de los principios orientadores del desarrollo económico y social, telón de fondo fundamental contra el cual es preciso proyectar las cuestiones específicas que se abordan enseguida. A continuación, se presentan, esquemáticamente, los rasgos del escenario internacional en el que probablemente se inserte en los próximos años la actividad de los países de la región, señalando las limitaciones y los grandes desafíos que de éste emergen. En el tercer capítulo, se contrastan el perfil del estilo de desarrollo precedente, con los rasgos principales del ajuste estructural requerido para impulsar nuevas direcciones en el desarrollo económico y social de la región.

Los principios orientadores del desarrollo, el contexto internacional y la caracterización del ajuste estructural requerido, permiten abordar, en los dos capítulos siguientes, el tema de la modernización con creatividad y progreso técnico, sello de las modalidades que se exploran y que, más allá de las características nacionales, aparece como uno de los ingredientes vitales para que los países de la región puedan enfrentar las carencias internas acumuladas y los desafíos externos de la próxima década, a partir de las potencialidades heredadas del modelo precedente.

En el capítulo cuarto se discuten los procesos de industrialización y progreso técnico, contexto en el que se tratan las estrategias de sustitución de importaciones y de orientación hacia las exportaciones. El capítulo quinto aborda la articulación de la estructura productiva, distinguiendo entre la situación de los países pequeños y la de los otros países y enfatizando las vinculaciones entre las actividades industriales, de servicios, agropecuarias, los recursos naturales y ambientales.

En el capítulo sexto se caracterizan, esquemáticamente, las acciones de negociación internacional y cooperación regional, con énfasis en los ámbitos comerciales y financieros.

Finalmente, se analiza el papel del Estado frente a la crisis y el inevitable ajuste estructural, así como su vinculación con los movimientos sociales y los actores políticos, en una perspectiva de concertación y democratización, vistas como aspiración difundida y como recurso esencial de legitimación de los sólidos liderazgos requeridos para articular las demandas y afrontar las contingencias del futuro previsible.

La dimensión de cooperación e integración regionales, cuya relevancia se ha hecho aún más evidente en el actual contexto internacional y de cambios políticos nacionales, se aborda recurrentemente en los distintos temas que se incluyen en esta agenda para la reflexión que se propone a la región.

## I. PRINCIPIOS Y CONDICIONES DEL DESARROLLO AUTOSOSTENIDO

### 1. Principios orientadores del desarrollo económico y social

Si bien suele decirse que el crecimiento económico debe estar orientado por principios de equidad, integración social, soberanía nacional, autosuficiencia, etc., estas grandes metas de la actividad humana y de la acción social suelen quedar flotando en el plano de las abstracciones, mientras las opciones efectivas se deciden a base de criterios más descarnados de poder e intereses de grupo.

En épocas de crisis como la presente, sin embargo, quizás se logre un mayor consenso en torno a la aceptación de que el crecimiento económico, en sí mismo, no es la meta última del quehacer humano, sino que es un medio para elevar el bienestar y para lograr los objetivos de desarrollo personal y societal. Si se concibe el proceso de desarrollo como la expansión de las capacidades de las personas 1/ --y, en el contexto internacional, de las sociedades-- éste no sólo supone que aumente el conjunto de los bienes y servicios disponibles, sino también que se dé a la población acceso efectivo a esos bienes y se institucionalicen sus derechos sobre ellos, de suerte que todos los seres humanos tengan acceso a una vida plena mediante el libre ejercicio de sus capacidades. Para que el crecimiento económico represente efectivamente desarrollo, debe estar orientado en forma explícita y comprobable, por los principios que, al menos nominalmente, son aceptados en nuestras sociedades y forman parte del ideario de la civilización actual.

Aplicados a la circunstancia histórica concreta por la que atraviesa América Latina y el Caribe, los principios que articulan esta concepción del desarrollo se traducen en la reorientación del estilo de desarrollo a fin de lograr el máximo crecimiento (tanto de su nivel como de su composición) compatible con: a) el aumento sostenido de la equidad de largo plazo; b) la disminución de la vulnerabilidad ante causas externas y la consolidación de un mayor grado de autonomía para tomar decisiones sobre la orientación de la propia sociedad nacional; c) el desarrollo progresivo de un sistema político democrático, de acuerdo con criterios de racionalidad social que incorporen estos objetivos a la búsqueda de una eficiente asignación de los recursos societales y que permitan resolver los conflictos entre opciones de política en un contexto de consenso social.

Para poder usar estos principios como criterio para juzgar acerca de las opciones político-económicas alternativas, es necesario describirlos en términos que resulten aplicables en la práctica y establecer las condiciones en las que se considera que cada principio se cumple, en lugar de definirlos en forma general, y especificar la forma en que se derivan los instrumentos que se aplican en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos y mantienen su compatibilidad con dichos valores.

/a) Equidad

a) Equidad

Este principio debería operacionalizarse en función de la maximización de la equidad a lo largo del tiempo, mediante criterios o condiciones que permitan incorporar los posibles trueques entre el bienestar a corto y a largo plazo, entre el bienestar de los grupos acomodados y de los desfavorecidos, entre el acceso a los bienes y servicios para satisfacer las necesidades y la igualdad de oportunidades de desarrollo personal.

Establecer los mecanismos para operacionalizar el principio de equidad distributiva es crucial para evaluar las opciones estratégicas. Postular como principio orientador del crecimiento la maximización de la equidad en el largo plazo implica que las desigualdades económicas y sociales sólo son tolerables en la medida en que contribuyan a aumentar los beneficios que esperan obtener los miembros desfavorecidos de la sociedad, de lo cual se infiere que se necesitan tanto cierta acumulación --compatible, en cuanto a nivel y composición, con esa equidad-- como criterios de eficiencia que consideren adecuadamente el bienestar de diferentes grupos sociales. Se trata de llegar a una formulación que permita determinar cuál patrón de crecimiento, del conjunto de las alternativas viables, garantiza --por su potencialidad reproductiva y por su composición-- un máximo bienestar futuro para los grupos más desfavorecidos.

Este procedimiento puede inducir a la exclusión de los esquemas de redistribución inmediata que pongan en peligro tal tipo de crecimiento equitativo en el largo plazo, pero a la vez invalida los juicios globales acerca de la existencia de un conflicto inevitable entre la equidad y el crecimiento, que no tengan en consideración el contenido del crecimiento y su relación con otros procesos societales. También excluye, por otro lado, la postergación sucesiva o indefinida de las metas redistributivas en aras de un reordenamiento de los mecanismos económicos o del crecimiento, cuando éstos son de inciertas consecuencias sobre la equidad en el largo plazo.

De particular pertinencia para el esclarecimiento de estas opciones es el establecer tasas sociales de descuento del bienestar de los diferentes grupos sociales o utilizar índices para medir el desempeño económico o el bienestar, que incorporen en sus ponderaciones los objetivos de equidad mediante la diferente valoración del bienestar de diferentes grupos sociales.

Al usar el crecimiento agregado del producto o del ingreso per cápita como indicador de bienestar se pondera implícitamente el crecimiento del ingreso de cada grupo en proporción a su participación en el ingreso total: el crecimiento relativo del ingreso de un estrato es valorado tanto más cuanto mayor es el nivel de ingreso del estrato. Si bien esta ponderación resulta congruente con los supuestos según los cuales la eficiencia productiva se basa en la distribución del ingreso vigente, otorga escasa valoración a los objetivos de redistribución: en las condiciones imperantes en América Latina, en que casi cuatro quintas partes del ingreso total corresponden al 40% de los hogares de mayores ingresos --y entre la mitad y dos tercios al 20% que se encuentra en la cúspide de la distribución--, la tasa de crecimiento del producto mide básicamente el crecimiento del ingreso de los estratos altos. Si se otorgara, en cambio, un alto valor social a la redistribución, el índice agregado de bienestar debería ponderar tanto más el crecimiento del ingreso de cada estrato cuando menor sea el ingreso del estrato; por ejemplo, en proporción inversa a la participación del estrato en el ingreso

/total. Un

total. Un principio alternativo de bienestar podría otorgar igual valor social al incremento del ingreso de cualquier miembro de la sociedad, en cuyo caso las variaciones del ingreso de cada estrato o grupo social deberían ponderarse en proporción a la importancia del grupo en la población total.

El principio de equidad, que se aplica no sólo a la búsqueda de una justa distribución de los recursos societales en el marco de los ordenamientos institucionales existentes sino también a la justicia misma de estos ordenamientos, conduce a tratar de articular instrumentalmente las preocupaciones referentes a diferentes aspectos de las desigualdades sociales.

En primer lugar, los grados socialmente aceptables, a corto y a largo plazo, de esas desigualdades, materia de sutiles procesos de interacción social y política, en los que se hace necesario, sin embargo, distinguir entre las capacidades políticas de expresión de los diferentes grupos sociales y la capacidad de gravitación económica de esos grupos sobre el mecanismo de elección colectiva. Pero la necesaria y permanente discusión pública sobre esta materia podría ser enriquecida en la medida en que se distinga entre las distribuciones de derechos, capacidades, ingresos o bienes y se precisen las condiciones sociales de acceso a cada uno de ellos.

Por otro lado, los niveles mínimos de vida socialmente aceptables y el grado de tolerancia de situaciones de pobreza, así como la definición de los estándares mínimos para orientar la acción pública. A este respecto, se hace necesario reconocer, por un lado, la naturaleza multidimensional de la pobreza, las interrelaciones existentes entre las diferentes necesidades básicas y las condiciones para su satisfacción en términos de recursos, ingresos, bienes de consumo y servicios públicos. Asimismo, es preciso reconocer la dimensión absoluta de la privación en términos de capacidades humanas --y, por lo tanto, su independencia del ingreso promedio de la comunidad-- tanto como su dimensión relativa --medida en términos de los bienes necesarios y del valor real del contenido de éstos en recursos-- para satisfacer el mismo mínimo absoluto de necesidades en diferentes comunidades o en diferentes momentos históricos, de manera que se alcancen mínimos aceptables de participación en el estilo de vida prevaleciente.<sup>2/</sup>

Finalmente, la preocupación por la igualdad de oportunidades para el desarrollo de las capacidades y el acceso a los recursos societales, tiene mucho que ver con la justicia efectiva de los arreglos institucionales vigentes y con la extensión del dominio de los derechos y la consiguiente delimitación del dominio del mercado. A diferencia de los activos económicos, los derechos --políticos y sociales-- se adquieren y ejercitan sin cargo, aunque no sin costos asociados a su ejercicio. En la medida en que se apliquen universalmente, promueven la igualdad. En la medida en que su ejercicio se sustrae al mercado, por no ser materia de transacciones, la extensión del dominio de los derechos delimita el dominio del mercado. Por ello, la extensión de los derechos que supongan prestaciones públicas que usen recursos económicos, promueve la igualdad de oportunidades socioeconómicas. Pero dicha extensión implica, por un lado, sustrae su ejercicio del campo de los incentivos económicos y por otro lado, compite con los mecanismos de mercado en la utilización de los recursos disponibles. Finalmente, plantea el requisito de que el acceso a esas prestaciones sea efectivamente universal, pues de no ser así, pueden distorsionarse muchísimo los objetivos de equidad.

b) Autonomía

Este principio, entendido como la disminución de la vulnerabilidad externa y la superación progresiva de los aspectos más enojosos de la dependencia, en el contexto de interdependencia requerido por la participación plena en el desarrollo del sistema mundial, debe ser objeto de una cuidadosa elaboración, dadas la situación y las tendencias de la economía mundial y la crítica situación del sector externo de las economías latinoamericanas. Más que de superar la dependencia básica, que constituye el modo permanente de inserción de los países latinoamericanos en el sistema mundial, quizá se trate de atenuarla y "renegociarla" en un sentido que resulte más ventajoso para el desarrollo de nuestros países. Para ello, parece necesario definir qué relaciones son esencialmente de dependencia estructural en el esquema internacional de división del trabajo y cuáles son de genuina interdependencia dentro del sistema mundial o analizar cuáles son las condiciones para que las relaciones del primer tipo se conviertan efectivamente en relaciones del segundo tipo. Una adecuada formulación del principio debería permitir juzgar acerca del grado y la dirección de la apertura deseable y del nivel de control estatal de las relaciones económicas internacionales.

c) Democracia

El desarrollo y consolidación progresivos de formas pluralistas y participativas de acceso y ejercicio del poder, de formulación de políticas públicas, de expresión articulada de demandas y de internalización equitativa de los costos sociales constituye un principio ineludible del proceso de ampliación de las capacidades humanas que comprende el concepto de desarrollo.

El desarrollo progresivo de un sistema democrático constituye no sólo un principio social básico sino también un instrumento para garantizar la eficiencia global en términos de la totalidad de los costos sociales y del conjunto de los beneficios --cuantificables o no-- de las opciones que se elijan, en cuanto articula las funciones sociales de utilidad y las posibilidades de opción entre objetivos, vías y programas de desarrollo, asegura una mayor operatividad de las medidas que se adopten, delimita las áreas y formas de intervención del Estado y permite ejercer control sobre la acción necesaria del Estado.

2. Las condiciones del desarrollo autosostenido

La prosecución y consolidación del desarrollo económico y social, orientado por los principios expuestos se apoya en procesos sociales básicos, que se necesitan y se refuerzan mutuamente.

a) Modernización y creatividad

El proceso de modernización es un modo contemporáneo de cambio social, de validez general y que se extiende a todo el planeta. Supone un crecimiento económico autosostenido, la plena disponibilidad de los recursos sociales, la difusión de normas racionales y seculares de la cultura, la libertad y el incremento de la movilidad social y las correspondientes transformaciones actitudinales.

/Para que

Para que haya modernización es necesario que entren en juego mecanismos de empatía que incorporan valores, patrones de comportamiento y aspiraciones originados en los centros más dinámicos de la civilización y que moldean las demandas. Sin embargo, las instituciones no pueden trasladarse; deben transformarse; los estilos de vida no pueden ser adoptados por el libre funcionamiento del "efecto demostración"; deben ser adaptados creativamente para que no causen perturbaciones. La capacidad de adaptación quizá sea el rasgo distintivo de las sociedades modernas. Si bien la modernización, en razón de su esencia empática, responde a influjos exógenos, nuestras sociedades necesitan internalizarla en función de sus características históricas, sus recursos autóctonos y sus potencialidades, mediante el desarrollo y libre ejercicio de la creatividad. Resulta claro, por otro lado, que el desarrollo tecnológico, adaptativo --en sentido amplio-- y autosostenido, constituye un componente central de la modernización, aunque ésta lo exceda, como proceso social.

b) Base de apoyo ambiental

El proceso de desarrollo implica la transformación del medio ambiente natural en un medio ambiente construido. Dicha transformación se traduce en la producción de los bienes y servicios que la sociedad desea pero puede simultáneamente ocasionar el deterioro y agotamiento del patrimonio ambiental y de los recursos naturales, con efectivos negativos sobre la calidad de la vida, la productividad y la conservación del medio ambiente. Para minimizar dichos efectos negativos y maximizar los positivos es necesario aplicar sistemas adecuados de gestión ambiental y enfoques creativos en materia de alternativas tecnológicas, de localización, de escalas de producción, formas de organización y patrones de producción y consumo. El patrimonio de recursos naturales tiene una potencialidad dinámica cuyo reconocimiento y aprovechamiento depende del mejor conocimiento científico que de él se tenga y de una mayor creatividad tecnológica. Es necesario entonces incorporar plenamente en las estrategias y acciones de desarrollo sistemas de gestión ambiental y de recursos que minimicen el deterioro y agotamiento del capital ambiental y lo reemplace, mantenga, amplíe y complemente mediante la acumulación de conocimientos científicos y técnicos y de capital reproductivo, de modo que el patrimonio ambiental global --tanto natural como construido--, crezca en forma acumulativa y se convierta en una base cada vez más amplia y diversificada para sustentar crecientes niveles de vida, de producción y de productividad.

c) Integración y articulación

Un proceso de desarrollo autosostenido debe ser necesariamente integrador. En lo social, como condición que permita incorporar a todos los segmentos de la sociedad a un mismo estilo de vida y sistema de valores, a la vez que ir superando los efectos disociadores de todo cambio. En lo económico, en el sentido de constituir un solo sistema económico articulado en el que interactúen funcional y eficientemente las diferentes unidades, transformando la heterogeneidad estructural en una diversidad de funciones especializadas, actualizando las potencialidades del sistema mediante la valorización de los recursos locales y alimentando el crecimiento mediante el aumento de la productividad y la ampliación de

/los mercados.

los mercados. En lo político, en el sentido de institucionalizar las demandas y los procesos de cambio en una organización política autorregulada y regida por valores compartidos por la población.

El concepto de articulación (y el opuesto, de desarticulación) sirve para caracterizar tanto la estructura de los sistemas productivos nacionales como las derivaciones que ésta tiene en los ámbitos social, espacial e, incluso, cultural. Este concepto quizá constituya el atributo más significativo de diferenciación entre las estructuras productivas y sociales de los países avanzados y las de los países de la región.

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

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

En la gran mayoría de los casos, el desarrollo de estos procesos de articulación exigió una flexibilización de las estructuras sociales y cambios profundos en la relación Estado-sociedad civil como los generados por la revolución puritana en Inglaterra, la revolución francesa, el despotismo ilustrado en los Países Bajos, la Guerra Civil norteamericana, la restauración imperial Meiji, etc.

En contraposición con estos procesos de articulación paulatina característicos de los países avanzados, en los países de la región se asiste a una dinámica que lleva la huella de la matriz estructural básica gestada en el período colonial,

/que incide,

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

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

Si la integración económica, social y política constituye una condición del crecimiento nacional autosostenido, las posibilidades de crecimiento se multiplicarían --tanto desde el punto de vista de la cuantía como del perfil y la solidez-- en la medida en que vaya consolidándose la integración regional, basada en las complementariedades efectivas, en los rasgos comunes de ubicación en el sistema mundial y en las similitudes culturales.

#### d) Participación

Una sociedad moderna es una sociedad participativa. Además, en el caso de nuestras sociedades, para adaptar creativamente estilos de vida y modalidades tecnológicas es necesario que haya una expresión institucionalizada de las demandas, que en gran medida se autorregulen. Por otra parte, la creatividad se desarrolla sólo en un medio social y político participativo.

La participación debe articularse a través de mecanismos institucionales que permitan la expresión equilibrada de demandas e intereses y suministren los medios para elaborar decisiones colectivas. Probablemente no exista una sola vía de institucionalización de la participación democrática, sino que ella requiera apoyarse en diversos soportes institucionales. Por lo pronto, los mecanismos de representación política basados en partidos, elecciones libres, instituciones parlamentarias y el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos. Pero en

/sociedades de



sociedades de economía mixta, también se requiere la concertación social que permita articular la acción de agentes o núcleos que concentran cuotas importantes de poder económico. La misma concentración de poder de algunos de esos agentes exige que sus acciones puedan ser dirigidas y controladas desde dentro de los propios aparatos estatales, empresariales y sindicales mediante mecanismos de participación democrática. Finalmente, la descentralización espacial, social y administrativa de los mecanismos institucionales a través de los que se gestan elecciones sociales contribuye a aumentar el grado de participación y a promover su orientación democrática.

Por otra parte, el funcionamiento efectivo de estos múltiples mecanismos institucionales de participación y el concomitante clima social de pluralismo y objetivos compartidos constituyen una condición ineludible para el desarrollo de la creatividad que posibilite la modernización internalizada que nuestras sociedades requieren.

e) Estabilidad

Sin un grado mínimo de estabilidad en el funcionamiento de los mecanismos económicos, políticos y sociales, el desarrollo autosostenido se frustra. Las necesidades básicas siempre han existido, pero la empatía que supone la modernización y el efecto multiplicador de los medios masivos las han convertido en demandas sociales. Deben encontrarse las formas de institucionalizarlas, adaptar su contenido y satisfacerlas, de manera que los desequilibrios se mantengan dentro de ciertos límites. Todo proceso de cambio implica, sin embargo, perturbaciones de algún equilibrio existente. La estabilidad debe interpretarse como un marco permanente de valores, reglas, incentivos y remuneraciones que, sin embargo, permite el manejo flexible de los desequilibrios temporarios, definidos en cuanto a su magnitud y cambiantes en sus características. En lo económico, la expansión de la oferta real de bienes parece ser la única vía para alcanzar tal situación. En lo político y social, la clave parece estar en la institucionalización de las demandas, promoviendo su adaptación a las potencialidades locales y su autorregulación.

3. Racionalidad societal, eficiencia y creatividad

La modernización supone, en un sentido amplio, la internalización de normas racionales. Para que tal racionalidad constituya, en efecto, una fuerza integradora y estabilizadora, debe incorporar los criterios que permitan elaborar los conflictos entre el crecimiento y la equidad, el bienestar presente y la acumulación, las demandas sociales y los límites de la expansión de la oferta, las ventajas comparativas presentes y las futuras. Esa racionalidad lleva implícito un amplio concepto de eficiencia en el manejo de los recursos y las oportunidades, que incorpore todos los costos y los beneficios sociales --mensurables o no, actuales o potenciales-- y que refleje los objetivos de crecimiento, equidad, autonomía y democratización que representan los fines del proceso de desarrollo societal.

Si bien esta noción de eficiencia social en sentido amplio incluye los conceptos de eficiencia productiva y asignativa que se utilizan corrientemente y se derivan de la teoría económica convencional, sus alcances son más amplios. En efecto, las condiciones necesarias para lograr la eficiencia económica se basan en supuestos que soslayan los principales conflictos entre los objetivos que se plantean para alcanzar un proceso de desarrollo autosostenido.

Para que la asignación de recursos en las economías mixtas sea eficiente, es necesario que el sistema de precios relativos de los factores, insumos y productos refleje al mismo tiempo los valores de escasez y los costos de oportunidad de la utilización de los recursos o de la obtención de los productos. Ello supone, sin embargo, que el sistema de precios funciona flexiblemente, sin distorsiones originadas en la concentración de poder monopólico u oligopólico, y que sus señales se propagan a través de un sistema económico articulado, que no está segmentado. Postula, asimismo, que los precios internacionales que tiene ante sí la sociedad resultan de una especialización basada en las ventajas comparativas. Supone, por otra parte, el pleno empleo de los recursos productivos. Supone, por último, que los recursos son divisibles, sustituibles y móviles.

Aun adoptando estos supuestos, que representan una enorme simplificación de la realidad económica, la asignación de recursos y la composición de la oferta resultantes del sistema de precios relativos que pudiera satisfacerlas, serían óptimas sólo en las condiciones definidas por la distribución del ingreso y el patrón de preferencias existentes. En la medida en que uno de los objetivos sociales sea lograr una distribución más equitativa del ingreso o un patrón de consumo que implique ya sea una menor vulnerabilidad externa o bien un estilo de desarrollo menos excluyente, la composición de la oferta de bienes producidos mediante la asignación de recursos regida por el sistema de precios de eficiencia, dejaría de ser socialmente óptima. Por ese motivo, teóricamente es aconsejable corregir el sistema de precios mediante impuestos y subsidios a fin de que los productores encaren un sistema de precios basado en la eficiencia y los consumidores ajusten sus demandas a un sistema de precios de mercado que responda a los cambios que se desea introducir en los patrones de consumo y en la distribución del ingreso.

Por efecto de las condiciones dominantes en las economías latinoamericanas, éstas presentan, sin embargo, una serie de rasgos estructurales que obstaculizan la asignación eficiente de los recursos y agravan el distanciamiento entre la eficiencia productiva y el patrón de crecimiento socialmente óptimo. Uno de esos rasgos es la heterogeneidad estructural y la consiguiente desarticulación del aparato productivo.

La relativa escasez de capital y de conocimiento tecnológico da lugar a la consolidación de posiciones monopólicas y oligopólicas que distorsionan el sistema de precios. Pero, por efecto de las dificultades de acceso a estos recursos escasos

/se han

se han configurado además aparatos productivos estructuralmente heterogéneos y poco articulados, en los que pueden coexistir unidades y actividades de gran eficiencia productiva sin que ésta se difunda al resto de la economía a través del sistema de precios o de las vinculaciones interindustriales. Todo esto, a su vez, se traduce en el subempleo o el desempleo de una proporción considerable de la fuerza de trabajo y en el uso ineficiente de los recursos naturales.

Por otra parte, en estas economías de desarrollo aún incipientes y débilmente articuladas, cierto tipo de inversiones en infraestructura, en recursos humanos o las inversiones que, en general, permiten una mayor articulación económica y social, pueden tener más posibilidades de generar economías externas que en las economías maduras; estas economías no se reflejan en el sistema de precios. Asimismo, por la complejidad y lentitud de los procesos de desarrollo necesarios y por su propia interdependencia, los plazos de aplicación de las decisiones estratégicas rebasan los horizontes dentro de los cuales se suele proyectar la maximización de los beneficios en la búsqueda de la eficiencia microeconómica.

Por otro lado, en nuestras economías los precios de los factores, y principalmente del capital y las divisas, suelen presentar distorsiones que han ido cristalizando históricamente y se han enquistado en el funcionamiento del aparato productivo, dando lugar, al mismo tiempo, a que aumente la especulación en busca de ganancias de capital y al éxodo de capitales hacia el exterior. La aceleración de los procesos inflacionarios, por último, debilita la capacidad para captar en el sistema de precios las señales que podrían inducir a que se asignasen los recursos en forma más eficiente.

Aparte los obstáculos que existen en los países latinoamericanos para que éstos puedan emplear plena y eficientemente sus recursos, la situación se agrava por el hecho de que el comercio internacional se aparta de las ventajas comparativas, en la medida en que los países centrales se atienen a sus ventajas absolutas y que éstas descansan crecientemente en el desarrollo tecnológico y cada vez menos en los demás recursos. La concentración del avance tecnológico y del poder económico en las economías centrales y en las empresas transnacionales ha redundado en una asimetría básica de las relaciones internacionales y por ese motivo el sistema de precios internacionales tiende a corresponder a las necesidades estructurales de las economías desarrolladas.

En estas condiciones, las sociedades latinoamericanas se hallan frente a un dilema. Por un lado, tienen que tratar de ser capaces de competir en el mercado internacional como requisito indispensable para el crecimiento eficiente de sus economías. Pero, por otro lado, no se puede desconocer que si esa búsqueda se concibe como un proceso aislado, basado en el trasplante automático de técnicas de producción y de formas de organización, tiende a producirse desocupación estructural de los recursos y una distribución inequitativa de los ingresos, en cuyo caso, la asignación de los recursos disponibles, si bien parece ser eficiente, no resulta socialmente óptima.

/Por ello,

Por ello, la clave de la búsqueda de la eficiencia con un sentido social amplio y con una perspectiva dinámica, radica en la acumulación acompañada de desarrollo tecnológico y en el aprovechamiento de los recursos y capacidades locales, de manera que se pueda conciliar la búsqueda de la competitividad con el pleno aprovechamiento de tales recursos y capacidades y su adecuada participación en los frutos del crecimiento. A ese fin es necesario que exista una mayor articulación del sistema productivo y de las estructuras sociales. Sólo se puede hacer frente a este desafío múltiple si el crecimiento tiene lugar en un contexto caracterizado por la creatividad.

En la medida en que el sistema de precios refleje adecuadamente los costos y beneficios sociales, los principios de eficiencia productiva mantienen plenamente su validez operativa. En tal caso, la eliminación de distorsiones que no tengan como contrapartida beneficios sociales netos puede incluso aumentar su campo de validez. Aun así, por las imperfecciones de los mercados, la concentración del poder económico, la manipulación de los precios internacionales y las rigideces de los aparatos productivos desarticulados, puede ser necesario intervenir en forma selectiva para aumentar la eficiencia de la asignación de recursos de modo que ésta se acerque a la exigida por el patrón de demanda.

Los patrones de demanda existentes responden, sin embargo, a un estilo de desarrollo excluyente y, por lo tanto, básicamente inequitativo. Si sólo se tratara de maximizar el crecimiento, bastaría con trasplantar productos, técnicas, modos de organización, patrones alimentarios, sistemas de educación, de salud, de vivienda, de comunicaciones y de esparcimiento. Sin embargo, en ese caso, se sacrifica una proporción elevada de la población cuyas aspiraciones se postergan y cuyas carencias se perpetúan a la par que persiste la desarticulación del aparato productivo. Por otro lado, para lograr una mayor equidad es necesario ampliar el contenido de bienes públicos incluidos en el patrón de la demanda, los cuales no se rigen por criterios de formación de precios y cuyo costo de oportunidad debe ser objeto, por lo tanto, de una cuidadosa evaluación social.

Además, el mundo vive una transición dramática entre dos patrones tecnológicos. Los microprocesadores, la ingeniería genética, los rayos láser, las fibras ópticas y las nuevas fuentes de energía constituyen la base de las ventajas comparativas del futuro pero, además, ofrecen la oportunidad de hacer frente por vías insospechadas, a problemas tan fundamentales como la educación masiva, la nutrición, la integración y el desarrollo cultural, la descentralización de decisiones y la industrialización de la agricultura. La elevada proporción de población joven, flexible y ávida de conocimientos puede convertirse, en este caso, en un potencial favorable para el desarrollo de nuestros países.

Por las razones expuestas, el concepto de eficiencia social aplicable en nuestras sociedades desarticuladas y dependientes debe incluir como elemento intangible pero esencial, la creatividad. Cualquier perspectiva tendiente a la superación de las carencias mayoritarias, el atraso tecnológico y la desarticulación productiva debe incluir necesariamente la creatividad como componente esencial de la eficiencia. Corresponde a la necesidad de innovar tanto en las formas de satisfacción de las necesidades como en los modos de producción y en los mecanismos de decisión colectiva.

/La ausencia

La ausencia de creatividad, en el caso de América Latina y el Caribe, no se limita a la reproducción imitativa de patrones de consumo, que es un fenómeno mundial que también se presenta --con diferencias en cuanto a intensidad e importancia-- en Europa occidental, Japón y los países socialistas, los países no industrializados del Sudeste asiático y las populosas y lejanas sociedades de India y China. También ha favorecido el transplante de estructuras productivas trucas y distorsionadas y la reproducción --con frecuencia sólo aparente-- de mecanismos institucionales de escasa vigencia real. El crecimiento sin creatividad es factible, pero a costa de la eficiencia, de la perpetuación de las carencias sociales acumuladas y de la subutilización de los recursos y potencialidades.

Por otro lado, el crecimiento es condición necesaria para el desarrollo de la creatividad. Para que la actitud creativa se difunda en un amplio sector de la población es necesario que haya crecimiento. Una economía estancada puede tal vez dar educación a la población, pero cuando no hay crecimiento y por lo tanto no se introduce progreso técnico, desarrollar la creatividad constituye una aspiración que sólo puede satisfacerse parcialmente. La creatividad requiere tanto que haya instrucción como que se transforme y crezca el aparato productivo; la instrucción que no se nutre de innovación se torna estéril.

Esta concepción de eficiencia conduce a un proceso de modernización que busca acceder a los avances mundiales de la ciencia y la tecnología para incorporarlos en el acervo nacional con miras a lograr su asimilación real y un ritmo elevado de crecimiento que refuerce la búsqueda de la equidad. En tal proceso, la calificación masiva de la mano de obra es, al mismo tiempo, objetivo y requisito de su materialización. Además, la modernización creativa sólo puede tener lugar en un medio social participativo. Por un lado, porque la creatividad, como proceso social, sólo puede florecer cuando existe adhesión a un proyecto social ampliamente compartido. Pero, además, porque la cristalización de la modernización creativa en condiciones de eficiencia social requiere profundas innovaciones de los mecanismos de selección colectiva de opciones alternativas.

Para lograr simultáneamente el crecimiento sostenido en condiciones de eficiencia productiva, el desarrollo y plena ocupación de los recursos, la distribución más equitativa de los frutos del crecimiento y el mantenimiento de un grado aceptable de autonomía en el sistema internacional, es necesario aplicar criterios de eficiencia social que de alguna manera incorporen la totalidad de los costos sociales de oportunidad --monetarios y no monetarios-- de las aplicaciones alternativas de recursos, el conjunto de los beneficios sociales y las economías externas a que darían lugar esas aplicaciones y los objetivos de equidad, cambio en los patrones de consumo y autonomía, en un contexto dinámico que tenga adecuadamente en cuenta los horizontes de maduración de los procesos de desarrollo de la creatividad y de los recursos, así como su interdependencia. Esto no puede considerarse como la formulación de un problema técnico --en cuyo caso difícilmente podría tener solución-- sino como la estilización de un proceso político de búsqueda de eficiencia social en las adversas condiciones de la crisis que enfrenta América Latina y en un contexto de profundas transformaciones.

En tal proceso, la búsqueda de la eficiencia productiva en sentido convencional y de la competitividad internacional es condición necesaria pero no suficiente para lograr la eficiencia social. A ese fin se requiere asimismo que el crecimiento vaya acompañado de creatividad y que el Estado sea un instrumento de una sociedad participativa para corregir los efectos no deseados del crecimiento y para orientar su desarrollo.

En la medida en que el poder social del Estado esté suficientemente consolidado podrá imponer correcciones fiscales al sistema de precios para lograr resultados más equitativos en materia de distribución y para acercar el patrón de demanda y de asignación de recursos a los que se considere que corresponden a una situación socialmente óptima. Podrá, asimismo, realizar las inversiones o imponer la legislación que hagan efectivas las economías externas implícitas en los procesos de desarrollo, que se refuerzan recíprocamente. Podrá, finalmente, emprender o promover programas de desarrollo tecnológico y de desarrollo de los recursos requeridos para la consolidación futura de las ventajas comparativas que representen un pleno uso de los recursos societales congruente con el máximo ejercicio asequible de las capacidades humanas.

## II. EL ESCENARIO INTERNACIONAL

El desarrollo de los países de América Latina y el Caribe está doblemente condicionado por sus características estructurales y por el escenario internacional. Si bien cada país debe encontrar las formas específicas de mejorar su inserción en el sistema mundial con vistas a maximizar su desarrollo en el largo plazo, los países de América Latina y el Caribe comparten su común situación de dependencia y semidesarrollo con respecto a los centros más dinámicos de este sistema, su ubicación dentro de la misma esfera de influencia estratégica y su crítica situación de endeudamiento externo.

Aunque sea difícil prever la evolución del sistema mundial resulta insoslayable una reflexión regional sobre los principales rasgos que presenta este sistema que condicionarán la inserción internacional de nuestros países y los esfuerzos por reorientar su desarrollo.

En una época de rápidos cambios en el escenario internacional, en los que se entremezclan fuertes oscilaciones coyunturales con profundas transformaciones históricas, resulta particularmente difícil discernir entre las primeras y las segundas, para distinguir entre la situación externa que condiciona el tránsito de nuestros países por la crisis que atraviesan y el escenario internacional de más largo plazo que condiciona sus perspectivas de desarrollo futuro.

Por ello, se concentra la atención en aquellos rasgos del escenario internacional de los cuales se pueden derivar juicios acerca de su probable evolución a mediano plazo y quizá discernir algunas tendencias estructurales del sistema mundial. Por otra parte, aun cuando, por razones analíticas, en la consideración de los problemas de corto y mediano plazo, y los de largo plazo se privilegien diferentes variables, no porque sea obvio se puede olvidar que la perspectiva de largo plazo incluye el presente y el futuro inmediato.

En cinco aspectos principales las tendencias de la economía internacional son particularmente relevantes para el desarrollo latinoamericano: el crecimiento y las políticas económicas de países desarrollados; las transformaciones en la tecnología y en la estructura productiva; los cambios en la institucionalidad del comercio internacional; la transnacionalización de la economía internacional y las corrientes financieras.<sup>3/</sup> Por último, se hace necesario enmarcar estas perspectivas en las tendencias del sistema del poder mundial.

### 1. El crecimiento y las políticas económicas de los países desarrollados

La economía mundial ha pasado de un mundo bipolar, surgido al final de la segunda guerra mundial, a uno multipolar. Este aumento del número de actores ofrece oportunidades adicionales de negociación a los países en desarrollo, aunque la crudeza de las relaciones Norte-Sur haya impedido, hasta el presente, que muchas de ellas cristalizaran.

/No obstante,

No obstante, en los últimos años se presentan signos aparentes de una cierta concentración del poder económico y de la capacidad de decisión, destacando entre las economías occidentales Estados Unidos y Japón. Es difícil apreciar, sin embargo, si este fenómeno se transformará en una tendencia sistemática hacia el futuro.

Parece haber diferencias importantes en cuanto a la flexibilidad de cada economía desarrollada para adaptarse a los cambios que tienen lugar en la economía internacional; esta flexibilidad influye sobre la competitividad y sobre el dinamismo de la producción y de las exportaciones. Algunos muestran más capacidad que otros para desplazar recursos desde los sectores que pierden hacia los que ganan vigor e importancia relativa; también es distinta la capacidad para introducir nuevas tecnologías necesarias para la modernización que requieren disminución, desplazamiento o nuevas calificaciones de la mano de obra. Para esta flexibilidad es importante la actitud de las empresas y de los asalariados para realizar innovaciones y para aceptar desplazamientos de uno a otro sector, así como para soportar reducciones de sus márgenes de beneficios o salarios en forma que contribuya a absorber choques provenientes del exterior o cambios propios de períodos de transición. Asimismo, influyen en esta flexibilidad la capacidad de ahorro e inversión de cada país en la medida en que determina las posibilidades de introducir innovaciones tecnológicas, y las características de los sistemas de bienestar social así como las regulaciones de los mercados de trabajo. También es importante el grado de interacción existente entre el sector público y privado para anticipar y aprovechar los cambios en la estructura de la demanda internacional de modo de beneficiarse del mayor dinamismo que adquieren ciertos sectores.

El crecimiento de la interdependencia entre los países, sobre todo cuando no está acompañado de un grado correlativo de coordinación entre sus políticas, puede hacer más difícil para un país determinado aplicar las políticas que son necesarias para adaptar su economía a los cambios de la economía internacional.

Estados Unidos y Japón parecen tener economías más flexibles y mayores posibilidades de modernizar y adaptar sus sistemas productivos a los cambios en la estructura de la demanda. En cambio, algunos países europeos muestran una mayor resistencia a esos cambios, lo cual tiene consecuencias sobre su competitividad.

Estimaciones efectuadas por diversas instituciones coinciden en que la tasa de crecimiento de los países industriales hasta fines del decenio continuará siendo algo más baja que la histórica; que las tasas de inflación en dichos países mostrarán una reducción en relación con las registradas en los diez años anteriores y que las tasas de interés en los mercados internacionales de financiamiento podrían mostrar una leve reducción. También coinciden en que las restricciones al comercio en los países industriales no se agravarán pero que tampoco experimentarán un alivio en los próximos cinco años. Se estima asimismo que los precios del petróleo no se alterarán mucho en términos reales y que la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo experimentará alguna leve mejoría en 1984-1985 y que luego se mantendrá constante hasta fines del decenio.

/Se cree



Se cree que las necesidades de financiamiento en los Estados Unidos y en otros países industriales absorberán parte substancial del incremento de los recursos disponibles en los mercados financieros mundiales. Este incremento, que se estima magro debido al cambio en la estructura de déficit y superávit en cuenta corriente entre los distintos países del mundo, permitiría que aumentase el financiamiento neto suministrado por el sector privado a los países en desarrollo dentro de límites substancialmente reducidos en comparación con lustros anteriores. Por otra parte, se estima que la ayuda oficial para el desarrollo no crecerá en términos reales, o lo hará en una proporción muy pequeña.

Las estimaciones difieren en lo que se refiere a la fortaleza relativa del dólar frente a otras monedas. Mientras algunos estiman que dicha fortaleza se mantendrá (aunque tal vez no a los niveles actuales), basándose en las necesidades de financiamiento del Gobierno de los Estados Unidos, otros consideran que las magnitudes actuales de dicho financiamiento no son sostenibles y que el gobierno del país del norte deberá reducir sus demandas sobre el mercado. Con ello, la demanda de dólares tendería a debilitarse y también lo haría el tipo de cambio del dólar.

La fortaleza relativa del dólar es un elemento importante para determinar el peso del servicio de la deuda para los países deudores debido a que muchos precios de materias primas expresados en moneda dólar tienden a debilitarse cuando dicha moneda se fortalece.

Un escenario como el descrito implica, según el modelo econométrico utilizado por el Fondo Monetario Internacional, un crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo de un 10% por año. Si la deuda de estos países crece sólo al 7% anual hacia fines de la década, la relación deuda/exportaciones se reduciría de 150% a fines de 1983 a 124% a fines de 1990. Para los 25 deudores principales, dicha relación bajaría de 194% en 1983 a 150% en 1990. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones del Fondo, esa relación se mantendrá constante si se compara 1984 con 1990, con un incremento hacia 1987 debido a la estructura de los pagos futuros de la deuda.

Es evidente que una situación como esta obligará, si persisten los enfoques tradicionales, a mantener políticas restrictivas en los países en desarrollo que podrían llegar a ser políticamente insostenibles. Por lo demás si el crecimiento de los países industriales es el previsto, el nivel de desocupación en tales países tampoco mejorará mucho, con las consiguientes fricciones políticas y sociales.

Los márgenes de maniobra de que dispondrán tanto los países industriales como los países en desarrollo con respecto a estas proyecciones serán muy limitados. Las características desarrolladas por la economía mundial en los últimos años y las tendencias de la economía de los Estados Unidos, que tiene tanta gravitación externa, parecen difíciles de modificar en plazos breves. Cualquier medida que se adopte tardará en ser puesta en práctica y demorará más aún en producir resultados.

En suma parece razonable suponer que los países desarrollados de economía de mercado avanzarán en su recuperación, pero a un ritmo lento y fluctuante, logrando en los próximos años tasas de crecimiento en promedio menores a la de lustros posteriores a la segunda guerra mundial. El proteccionismo ligado a estas perspectivas probablemente persistirá también, por lo menos por un período de varios años, en forma acorde con el vigor que ha experimentado en años recientes.

## 2. Transformación tecnológica y de la estructura productiva

Si bien estos temas se desarrollan en detalle en el capítulo sobre industrialización y progreso técnico, merecen aquí aludirse sumariamente las principales tendencias tecnológicas y de la estructura productiva que se vislumbran en el sistema mundial.

Un hecho que está ocurriendo en países desarrollados, y que tiene repercusiones importantes para América Latina, es la rápida introducción de nuevas tecnologías en la producción de bienes y servicios con decidido apoyo gubernamental. Estas incluyen entre otras, la microelectrónica, la robotización, el control de procesos productivos con computadoras, el procesamiento de datos, la transmisión de información a largas distancias, la biotecnología y la ingeniería genética, nuevos procedimientos productivos que permiten ahorrar energía o sustituir combustibles fósiles, nuevos materiales resistentes livianos.

Estas nuevas tecnologías cambian en forma muy favorable para los países desarrollados los procesos productivos, el nivel y estructura de los costos; la gestión, administración y contabilidad de las empresas; la calidad de los productos; también facilitan el manejo y control centralizado de filiales, permitiendo una mayor expansión de las empresas hacia mercados de otros países.

Entre otras cosas, estas nuevas tecnologías reducen ventajosamente la utilización de mano de obra y de recursos naturales en procesos productivos y aumentan los rendimientos de recursos naturales o permiten incorporar a la producción recursos de menor calidad, además de aumentar la precisión y la calidad de los bienes manufacturados.

Al mismo tiempo estas nuevas tecnologías tienen otras consecuencias y plantean requerimientos adicionales: aumentan los recursos financieros, humanos y físicos necesarios para el desarrollo y diseño de bienes; tienden a acortar los ciclos de producción en algunos casos en forma bastante apreciable; acrecientan la interdependencia entre la industria y algunos servicios de tecnología, financieros y de comercialización; modifican la estructura de las empresas tendiendo en algunos casos a favorecer una mayor integración vertical y en otros, el desarrollo de empresas pequeñas de tecnología avanzada.

El otro aspecto importante de transformación de las economías de países desarrollados es el crecimiento de los servicios. Estos incluyen algunos de muy alta tecnología que contribuyen a generar una alta productividad para las actividades productoras de bienes (servicios vinculados con la computación y la administración de empresas), servicios de ingeniería, banca, entidades financieras

y de seguros. También crecen rápidamente algunos servicios vinculados con el turismo y la recreación cuya demanda tiene una alta elasticidad-ingreso. En cambio, pierden significación relativa algunos servicios tradicionales, incluyendo el comercio al menudeo.

Los países desarrollados muestran un interés muy activo en penetrar con estas actividades en los mercados de países en desarrollo. El caso más notable es el de Estados Unidos que ha adoptado una posición muy firme y activa para que se liberalicen las corrientes internacionales de servicios y, para ello, que las mismas sean incorporadas a la reglamentación del GATT como una forma de impedir o dificultar la aplicación por parte de otros países de políticas de protección y promoción a actividades locales similares.

Aunque no puede apreciarse todavía en forma exacta el impacto de estos efectos sobre la competitividad de América Latina y otros países en desarrollo, salta a la vista que la introducción de estas mejoras por parte de países desarrollados, podría contribuir a erosionar las ventajas comparativas de América Latina en procesos productivos que hacen uso intensivo de la mano de obra o de recursos naturales. Ello reafirma la importancia del esfuerzo de desarrollo tecnológico que deberá realizarse --a nivel nacional y regional-- en la próxima década.

### 3. Modificaciones institucionales del comercio internacional

Como reflejo de los problemas de recesión, de desempleo y de inflación, los países desarrollados favorecen de hecho una modificación en las reglas del comercio internacional y en su aplicación.

La cláusula de la nación más favorecida, que es la base del GATT, pierde efectividad y, para muchos de los bienes de interés exportador de América Latina, tiende a convertirse en la excepción antes que la regla.

El multilateralismo y el comercio libre van siendo gradualmente reemplazados por entendimientos bilaterales y por el comercio administrado. El GATT ha sancionado en cierta medida estas tendencias al aprobar el Acuerdo Multifibras. Un número creciente de negociaciones y decisiones importantes vinculadas con el comercio de sectores específicos, se realizan fuera del ámbito GATT con participación exclusiva de pequeños grupos de países.

Además, preocupa el hecho de que el proteccionismo sea actualmente un fenómeno de fronteras móviles, pues no abarca un número constante sino creciente de sectores. Precisamente a medida que los países en desarrollo tienen éxito en la exportación de ciertos bienes, y por ende tienden a crear problemas a sectores análogos de países desarrollados por la competencia creciente que para ellos representan, pasan a ser objeto de medidas proteccionistas. Esto introduce una gran incertidumbre para la política de producción y especialización y para la de comercio exterior de los países latinoamericanos, pues el éxito en el crecimiento de ciertas exportaciones probablemente despertará reacciones de los países compradores que limitarán su crecimiento posterior.

/Además del

Además del proteccionismo preocupa a los países latinoamericanos la aplicación por parte de los países desarrollados de medidas de promoción importante a sus exportaciones en rubros que compiten con los de Latinoamérica, y que les permiten penetrar o aumentar su presencia en otros mercados tradicionalmente abastecidos por América Latina. Estas medidas de promoción favorecen la producción y exportación de estos rubros, y abarcan por ejemplo a bienes agropecuarios y sus semimanufacturas o manufacturas. Cabe preguntarse entonces, si se estará conformando una especie de neomercantilismo.

Otro aspecto que afecta a varios países de América Latina es el de la graduación. Los países desarrollados plantean la diferenciación entre países en desarrollo en forma que los que vayan alcanzando un cierto nivel de desarrollo sean excluidos total o parcialmente de los tratamientos especiales para países en desarrollo, o tengan que entregar una compensación.

#### 4. Transnacionalización de la economía mundial

Muchas de las decisiones importantes que inciden sobre la economía mundial escapan hoy al control de los gobiernos y de los países. El crecimiento de mercados financieros mundiales como el del eurodólar y el gran poder económico adquirido por empresas transnacionales, unido a la creciente interdependencia entre las economías desarrolladas, someten a los países, aun a los desarrollados, a fuertes influencias externas autónomas respecto de sus políticas económicas y condicionan las respuestas posibles a las mismas.

Vale la pena destacar algunos aspectos de este carácter transnacional de la economía mundial.

a) La producción y sobre todo la inversión realizadas por entidades privadas transnacionales están orientadas sólo en una cierta proporción a los mercados internos de los países de origen. La expansión económica de las empresas depende en forma muy importante y creciente de sus operaciones en otros mercados. Esto se aplica tanto a las empresas que se dedican fundamentalmente a la producción de bienes y servicios, así como a las entidades bancarias y financieras.

b) Las operaciones internacionales de estas entidades no están sometidas a la orientación de ningún poder público. Las corrientes de inversión privada y las corrientes internacionales de capitales se producen con bastante independencia respecto de los países de origen. A la liberalización de las corrientes financieras puede atribuirse asimismo su alto grado de independencia respecto de los países de destino.

c) La insuficiente regulación de las corrientes financieras internacionales produce problemas y limitaciones para la política económica de países, pues las entradas y salidas tienen incidencia importante sobre la política cambiaria y la balanza de pagos, la política monetaria y las tasas internas de interés, los niveles de actividad económica interna.

/d) En

d) En la medida en que la mayor interdependencia entre las economías desarrolladas disminuye los grados de libertad de la política económica de cada país, se afectan las posibilidades de lograr una reactivación y disminución del desempleo en forma compatible con el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, salvo en la medida en que se logre un grado efectivo de coordinación de las políticas económicas de distintos países.

e) La producción industrial mundial tiende a hacerse más interdependiente en la medida en que las grandes empresas, por su necesidad de competir, buscan, para desarrollar sus actividades, los países en que comparativamente son más bajos los costos del trabajo. Esta distribución internacional de las actividades productivas está limitada por las fuertes tendencias proteccionistas en los países desarrollados que han crecido desde el decenio de 1970; en su evolución futura podrá influir en forma importante la aplicación de nuevas tecnologías que disminuyen la ventaja que representa la mayor abundancia de mano de obra en países en desarrollo.

f) La subcontratación parece ser un fenómeno extendido dentro del mundo industrial y entre países desarrollados y en desarrollo. Las modalidades de esta subcontratación son muy variadas; en algunos casos la división de la producción de las distintas partes de un bien determinado entre distintos países se realiza en forma tal que en cada uno de estos países se radica una actividad genuinamente manufacturera, con derivaciones positivas sobre el desarrollo de otros sectores y de la tecnología. En otros casos, sobre todo en las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo, se derivan hacia estos últimos partes de los procesos productivos conformados casi exclusivamente por operaciones sencillas realizadas con mano de obra poco calificada, con escasas o nulas derivaciones positivas sobre el resto de la producción manufacturera y sobre el desarrollo tecnológico interno; aunque de estas modalidades de subcontratación se derivan ventajas inmediatas en la medida en que se obtiene ocupación de mano de obra, el efecto a largo plazo es en algunos casos relativamente limitado.

g) Las filiales y empresas asociadas a entidades transnacionales, y en menor medida las empresas nacionales de gran tamaño de cada país, por el hecho de tener acceso efectivo a los mercados internacionales de capitales, están en mejores condiciones que las empresas nacionales medianas y pequeñas de países en desarrollo, pues obtienen financiamiento en mejores condiciones y esto incide sobre las posibilidades competitivas y el desarrollo de las empresas nacionales de países en desarrollo, especialmente de las medianas y pequeñas.

h) El aporte más importante de la inversión directa, más que el financiero, parece ser el de la transferencia de tecnología, la organización de la producción y el acceso a mercados internacionales de las exportaciones realizadas en países en desarrollo.

i) La flotación de las principales monedas se ha convertido en una característica muy importante del sistema económico internacional. Esta flotación ha introducido mayor flexibilidad en el sistema internacional, pero al mismo tiempo ha generado incertidumbre ya que en las modificaciones cambiarias no sólo influyen factores comerciales sino movimientos de capitales difíciles de regular.

## 5. Tendencias en el sistema de poder mundial

Desde fines de los años sesenta la transnacionalización de la economía mundial fue estimulada por la existencia de fuerzas que actuaban en el mismo sentido en los restantes planos del sistema internacional. La tendencia a la transnacionalización no se registró solamente en la esfera económica, donde en todo caso fue particularmente visible, sino que afectó también los aspectos científicos, tecnológicos, políticos y socioculturales de la vida internacional. A partir de esa época el mundo rígidamente bipolar que surgió de la segunda guerra mundial comienza a dar señales de una mayor flexibilización, con el surgimiento de nuevos centros de poder mundial y de problemas globales de gran complejidad técnica, dos fenómenos que provocan una creciente interdependencia en el seno de la comunidad mundial. Durante cierto tiempo estos factores dieron lugar a una clara tendencia a la multipolaridad en el campo de las relaciones internacionales.

La crisis económica que se inició algún tiempo más tarde influyó en la misma dirección al alterar las relaciones de poder y la estructura de ventajas comparativas que habían prevalecido en el mundo de posguerra. Esta conclusión surge más claramente en la medida en que gana terreno la impresión de que no estamos frente a un simple ciclo recesivo sino a una crisis de carácter más estructural caracterizada por un proceso de transición hacia nuevas formas de organización económica, industrial, tecnológica y sociocultural.

El surgimiento de nuevos actores y de nuevos temas en la palestra mundial, conjuntamente con la inflexión del ciclo expansivo de los centros, contribuyeron a imprimir al sistema internacional una mayor fluidez que la que prevaleció durante el período de posguerra.

Durante ese período la estructura del poder mundial se caracterizó por una férrea jerarquía impuesta por un orden básicamente bipolar fuertemente influido por la guerra fría. El surgimiento de nuevos centros de poder, además de los Estados Unidos y la Unión Soviética; la búsqueda de la distensión entre ambas potencias; la aparición de algunas tensiones al interior del sistema trilateral y, muy particularmente, de la alianza atlántica; las dificultades registradas en el campo socialista; la emergencia de un gran número de estados pertenecientes al tercer mundo, y el creciente grado de desarrollo y de proyección externa alcanzados por algunos de ellos, contribuyeron a dar un mayor grado de fluidez a las relaciones de poder mundial.

Durante el período de posguerra las relaciones internacionales estuvieron fuertemente dominadas por los imperativos del poder y la seguridad. La época actual se caracteriza por la creciente gravitación que han adquirido otros factores --económicos, financieros, tecnológicos, sociales, ecológicos y culturales-- en la percepción de los intereses que están en juego en la política mundial y en la legitimación de los actores que participan en ella.

Estas tendencias dan origen a un sistema transnacional de nuevo cuño. Emergen nuevos centros de poder mundial. Las sociedades nacionales se desarrollan y diversifican, persiguiendo una gama cada vez más variada de objetivos, muchos

de los cuales dependen de lo que ocurre en el contexto externo. Se acrecienta la interpenetración entre las distintas sociedades nacionales. La agenda internacional se vuelve menos jerarquizada y más compleja. El estado deja de monopolizar el manejo en las relaciones externas y nuevos agentes comienzan a intervenir en ellas poniendo en juego recursos de poder no tradicionales.

En los últimos años, esta visión del sistema internacional, que lo caracteriza por una tendencia progresiva hacia la multipolaridad, ha sido cuestionada desde ciertos ángulos. De acuerdo con estos cuestionamientos, las grandes potencias habrían puesto en marcha proyectos encaminados a fortalecer su poderío interno y su proyección internacional, particularmente en sus esferas tradicionales de influencia. Ello habría traído como consecuencia el recrudecimiento de las tensiones Este-Oeste. Si bien en la actualidad hay abundantes elementos de juicio que avalan esta interpretación, desde una perspectiva de más largo plazo, que además tome en cuenta los intereses del resto del mundo, habría que ser más cauteloso. Desde dicha perspectiva, esta interpretación revisionista de las tendencias de la política mundial estaría subestimando, por una parte, la fuerza y extensión de los factores que determinaron la transformación del sistema internacional de la posguerra --a los que se hizo referencia más arriba-- así como también, por otro lado, los costos económicos y políticos que los proyectos encaminados a reestablecer su hegemonía imponen a las grandes potencias y, en mayor medida, al resto del mundo. En todo caso puede concluirse que, así como el proceso de transnacionalización y la tendencia a la multipolaridad constituyeron los rasgos dominantes de la evolución internacional desde fines de los años sesenta, hoy el porvenir de la multilateralidad se encuentra cuestionado, sin que pueda afirmarse con certeza que aquellas tendencias hayan dejado de operar en el largo plazo.

Lo que más interesa destacar desde el punto de vista de los países latino-americanos es que la transformación del sistema internacional iniciada a fines de los años sesenta estimuló la transnacionalización de la economía mundial e imprimió una mayor fluidez a las relaciones políticas internacionales. Estos cambios enfrentaron a los países en desarrollo con un complejo balance de riesgos y oportunidades que representa un formidable desafío para su diplomacia económica internacional. Para bien o para mal, los países en desarrollo se encuentran insertos en un mundo más interdependiente que en el pasado, así como también más turbulento. Frente a esta situación, tanto las políticas que propiciaron la integración indiscriminada de esos países en la economía mundial como aquellas propuestas encaminadas a que se desvincularan progresivamente de ella demostraron ser poco realistas, y condujeron a resultados negativos o no pudieron ser puestas en práctica. La actual estructura del poder mundial y las características que hoy presenta la economía internacional señalan la necesidad de que estos países ensayen estrategias de participación selectiva en el sistema internacional, orientadas a reducir los riesgos y a aprovechar las oportunidades que éste plantea. La aplicación de estas estrategias supone un alto grado de solidaridad nacional y una presencia activa del Estado.

## 6. Mecanismos de negociación internacional

Con anterioridad se mencionaron los principales cambios que han ocurrido en el sistema internacional y se señaló que el proceso de transnacionalización constituye en la actualidad uno de sus rasgos principales. Este proceso se traduce en una tendencia hacia la flexibilización de la jerarquía internacional que imperó durante la posguerra y el surgimiento de un sistema caracterizado por una mayor dispersión del poder económico y político mundial, por la emergencia de una agenda internacional más amplia y más compleja, y por la intervención de un mayor número de actores gubernamentales y no gubernamentales en el manejo de los respectivos temas. A partir de las primeras percepciones sobre este fenómeno, fuertemente centradas en el papel de la empresa transnacional se ha ido llegando a una comprensión más cabal de un sistema internacional cuyo funcionamiento pasa por múltiples circuitos, entre los cuales dicha empresa continúa ocupando un lugar preponderante.

Estos elementos permiten reconstruir la estructura y funcionamiento de numerosos "circuitos" organizados en torno a los diversos puntos de la agenda --y manejados por los distintos agentes-- anteriormente mencionados, que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales, en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de circuitos transnacionalizados en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico y cultural. Cada uno de estos circuitos presenta un considerable grado de especificidad propio. Las posibilidades de acceso de los distintos países a cada uno de ellos, y su posición relativa dentro del circuito, no dependen exclusivamente de su ubicación dentro de la jerarquía internacional (ya sea dentro del conflicto Este-Oeste o de las relaciones Norte-Sur) sino de su posición respecto de los intereses que en cada caso se encuentran en juego.

De esta manera, la estructura internacional se vuelve más fluida e interdependiente pero, al mismo tiempo, más fragmentaria y más incierta. Dentro de ella, los países en desarrollo --y los países latinoamericanos, en particular, en la medida en que han alcanzado un mayor grado de integración internacional-- verán agudizarse su vulnerabilidad externa sin dejar de ensanchar su margen de maniobra, enfrentando un complejo balance de riesgos y oportunidades, que tendrán que evaluar con mayor precisión que en el pasado para formular su estrategia externa. Este cuadro podría brindarles la posibilidad de diseñar una nueva diplomacia económica internacional que les permita enfrentar en parte las severas restricciones que les impondrá el contexto externo en el mediano y largo plazo mediante el aprovechamiento pronto y eficiente de las oportunidades planteadas dentro de un cuadro más fluido. Desde este punto de vista, la estrategia de negociación empleada durante los últimos veinte años por los países en desarrollo --y dentro de ellos por los de América Latina-- necesitaría adaptarse a las nuevas circunstancias. Como se señala más adelante (véase el capítulo VI) se trata de una estrategia basada en una lista de reivindicaciones elaboradas básicamente

/hace veinte



hace veinte años, cuando eran muy diferentes las condiciones prevalecientes tanto en el escenario internacional como en los propios países en desarrollo. Cuando se elaboraron los elementos centrales de esta estrategia, las condiciones de acceso al juego internacional eran más rígidas, la capacidad de los países en desarrollo para participar en él mucho más reducidas y sus márgenes de maniobra más estrechos. Como lo anticipó hace casi un decenio uno de los más recordados pensadores de la CEPAL, don José Medina Echavarría, esta situación plantea "la posibilidad de que alguna vez quede anticuado el esquema actual de la dependencia, por la modificación rápida o lenta de su naturaleza, como dependencia hegemónica unilateral", y cuando sugería el surgimiento de "una forma inédita de esa dependencia como relación plurilateral".

Esto plantea la necesidad de remozar la diplomacia económica internacional de América Latina, basándola en un análisis dinámico de las tendencias registradas a nivel global que permita identificar en cada etapa una gama más desagregada y selectiva de objetivos, que reflejen mejor los intereses y posibilidades de los distintos grupos de países, y que no se limiten a reiterar una lista genérica de reivindicaciones sino que estén respaldados por un desarrollo auténtico de sus capacidades institucionales, productivas y tecnológicas.

### III. OPCIONES ESTRATEGICAS PARA REORIENTAR EL DESARROLLO

De acuerdo a las observaciones iniciales, el propósito del análisis consiste en identificar y proponer un conjunto de temas relevantes para la reflexión sobre las nuevas orientaciones del desarrollo latinoamericano. Dada la notoria diversidad de situaciones nacionales y el natural énfasis en las "correcciones" que debería experimentar el estilo de desarrollo precedente, se concentra la atención en un número reducido de tópicos, que se consideran de interés general y que ilustran, preferentemente, las insuficiencias del modelo.

Los significativos avances que experimentó la región en las últimas décadas son conocidos, reconocidos, y constituyen el acervo de potencialidades que otorga viabilidad al proyecto de impulsar nuevas orientaciones que permitan satisfacer las carencias postergadas en el pasado. Precisamente porque existen esos elementos positivos, tangibles e intangibles, bajo formas de conocimiento y aprendizaje organizado, personal calificado, instalaciones productivas, redes y medios de comunicación y también aspiraciones difundidas de acceso a una vida cotidiana caracterizada por la modernidad --no sólo en términos de contacto con los nuevos bienes y servicios, sino también con formas civilizadas e institucionalizadas de convivencia social--, resulta fértil y verosímil esta búsqueda de nuevas orientaciones para el desarrollo. Debido a la insuficiente valorización de este potencial acumulado en el pasado y a la pretensión de instaurar drásticamente modelos desde la cúpula, el estilo de desarrollo precedente condujo, en la década pasada, a algunos países de la región, a realizar experimentos que erosionaron los acervos heredados, tanto en términos institucionales como valóricos, sin lograr a cambio una atenuación de las carencias acumuladas. En esos países, la reflexión prospectiva debe necesariamente incorporar las consecuencias que esas experiencias, cuestionadas por la realidad, irradian en el cuerpo social, acentuando los desafíos que supone impulsar el modelo común de las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial y sobre cuyas insuficiencias se centra la atención en los párrafos siguientes.

#### 1. El trasfondo estructural de la crisis

La crisis financiera que viven la América Latina y el Caribe tiene sus antecedentes inmediatos en el shock exógeno representado por el devastador efecto combinado del agudo deterioro de la relación de precios del intercambio a fines de los años setenta y del alza sin precedentes que experimentó luego la tasa de interés, en un contexto recesivo de la economía internacional. Este shock afectó la capacidad de los países de mayor desarrollo relativo de la región para continuar sirviendo su abultada y creciente deuda externa, lo que hizo que se revirtiera abruptamente el sentido de la espiral del financiamiento externo.

Sin embargo, las circunstancias anotadas representan, asimismo, la eclosión coyuntural de una crisis estructural larvada del modelo de crecimiento imperante en la mayoría de los países de la región, cuyos desequilibrios estructurales sólo pudieron ir soslayándose --sin resolverse-- merced a la extraordinaria expansión del comercio mundial y del aporte de flujos financieros sin precedentes.

Al mismo tiempo, la encrucijada en que ha desembocado el modelo de crecimiento, en una situación estructural agravada por la coacción implícita en el horizonte del endeudamiento crónico, pone de manifiesto las contradicciones del estilo de desarrollo dominante en América Latina, al punto de que probablemente llegue a configurar una crisis insoslayable de ese estilo.

a) Vulnerabilidad externa del modelo de crecimiento

La relación entre la crisis financiera y el modelo latinoamericano de crecimiento es bastante clara. Es preciso recordar que el crecimiento de la deuda externa que se ha tornado explosivo en los últimos años de la década, comenzó a manifestarse a fines del decenio de 1970 y a acentuarse a lo largo del siguiente. Ello se debió a tres fenómenos principales que no pueden descuidarse en una visión de largo plazo: i) la tendencia al agotamiento del patrón de industrialización, que comenzó a manifestarse hacia fines de la década de 1970; ii) la crisis del petróleo de 1973 y la consiguiente y sustancial elevación de los precios de ese producto energético; iii) la súbita y gran expansión del nuevo mercado financiero privado internacional--que se había reconstituido desde mediados de los años sesenta-- como mecanismo de canalización de los petrodólares.

Este último fenómeno generó una gran permisibilidad del sistema financiero privado internacional durante la década de 1970, en contraste con la situación de las décadas anteriores, en que el ahorro externo que afluía a la región era extremadamente escaso y selectivo. La masiva expansión del financiamiento privado internacional permitió a los países de América Latina y el Caribe soslayar, durante todo el decenio de 1970, las restricciones provocadas por los desequilibrios estructurales y energéticos en que había desembocado el modelo de crecimiento de posguerra.

Uno de los rasgos característicos del modelo latinoamericano de crecimiento ha sido el aumento de la vulnerabilidad externa a que ha dado lugar el avance del proceso de industrialización. Este paradójico resultado obedece a la sistemática orientación a imitar las políticas de industrialización sustitutivas de importaciones --con el consiguiente sesgo del perfil energético hacia el petróleo--, el retraso relativo de las industrias de bienes de capital y de insumos industriales, y el incipiente dinamismo tecnológico y consiguiente precariedad de las exportaciones manufactureras.

En efecto, si bien por una parte, la industrialización permitió reducir la proporción del gasto en importaciones con respecto a la actividad económica interna, por otra parte, significó un cambio de gran trascendencia en la estructura de las importaciones. Si en los decenios anteriores una gran proporción del gasto de divisas se dedicaba a la compra de bienes de consumo no esenciales, hacia 1970, en cambio --al menos en las economías más industrializadas de la región--, se importaban casi sólo bienes esenciales: máquinas, equipos y herramientas para mantener en funcionamiento la capacidad productiva y para ampliarla; materias primas y productos intermedios para asegurar un nivel normal de la actividad económica, y con frecuencia, alimentos básicos para mantener el consumo popular. Asimismo, los países importadores netos de petróleo se veían obligados a garantizar el flujo mínimo de hidrocarburos, no sólo para la producción sino también para satisfacer

/el consumo

el consumo de gasolina para automóviles. El proceso de sustitución de importaciones había llevado a la eliminación del margen de reducción de importaciones de bienes de consumo y a una situación en que cualquier alteración en los precios exteriores o en la colocación de exportaciones, o cualquier problema de financiamiento externo causaba serias dificultades, ya fuera por la escasez consiguiente y el aumento de precios de los productos de consumo esenciales, ya por las necesarias restricciones a la importación de materias primas y su efecto sobre el normal desarrollo de la actividad fabril, o bien por la postergación de importaciones de maquinaria y equipos y su efecto sobre la capacidad productiva. De este modo, ante cualquier shock, las únicas alternativas eran la contracción del consumo esencial y de la actividad económica o el endeudamiento externo adicional.

Esta situación estructural fue la que llevó a los países latinoamericanos a reconocer que uno de los objetivos de mayor trascendencia debía consistir en aumentar y diversificar las exportaciones, no sólo por las razones tantas veces repetidas de la dependencia de un solo producto y de la inestabilidad correspondiente, sino como ajuste estructural del modelo de crecimiento.

Por otra parte, considerando que la importación de bienes de capital representaba una proporción elevada y creciente de las importaciones, las actividades de exportación pasaron a ser, de hecho, las proveedoras de los bienes de capital. En consecuencia, el crecimiento de las exportaciones --fueran agrícolas, pesqueras, mineras o manufactureras-- se transformó en el equivalente a una expansión de la capacidad real de ahorro y de inversión nacionales, requisito ineludible del desarrollo. La expansión acelerada de las exportaciones abría así la posibilidad de apoyar progresivamente el crecimiento del ahorro nacional. El estancamiento de las exportaciones o el deterioro de la relación de precios del intercambio requerían, en cambio, ahorro e inversión externos, pues se trataba de mantener el ritmo de crecimiento, con el endeudamiento consiguiente. Esta fue la opción principal adoptada en los años setenta, al ampliarse considerablemente el mercado financiero privado internacional.

De esta manera, el shock externo que representaba la súbita alza de los precios del petróleo para los países de la región importadores netos de petróleo, se sorteó mediante el financiamiento suministrado por el "reciclaje" de los petrodólares a través del mercado bancario privado. Por otra parte, el fácil acceso al financiamiento privado internacional permitió a los exportadores netos de petróleo de la región expandir sus importaciones, aun por encima del nuevo y elevado nivel de precios de sus exportaciones; ello llevó también a esos países a endeudarse, sobre todo cuando posteriormente los precios relativos del petróleo comenzaron a deteriorarse, mientras continuaban los ingentes programas de inversión y la expansión desmesurada del consumo. A ello se agregó, en proporciones significativas en algunos países, el endeudamiento adicional en que debió incurrirse por el debilitamiento de la capacidad de ahorro interno debido a la fuga de capitales o a las adquisiciones masivas de armamentos.

En síntesis, los orígenes y expansión del endeudamiento externo --aunque no por cierto su crecimiento explosivo de los últimos años-- tienen sus causas estructurales arraigadas en la tendencia al agotamiento del modelo de industrialización, iniciado hacia fines de la década de 1970 y muy especialmente, en su acentuado y creciente estrangulamiento externo. El recurso al financiamiento externo

/privado y

privado y el consiguiente endeudamiento, así como la continuada aunque irregular expansión de la economía internacional durante los años setenta, permitieron eludir y postergar la crisis externa del modelo de crecimiento orientado al consumo imitativo. En ello jugó un papel importante, en ciertos países más que en otros, el esfuerzo por atenuar el estrangulamiento externo y las limitaciones del mercado interno mediante la diversificación de las exportaciones manufactureras y de otras no tradicionales.

Sin embargo, este ajuste estructural no tuvo la suficiente profundidad ni se mantuvo el tiempo suficiente como para dar lugar a una reorientación del modelo de crecimiento. Con una industria de bienes de capital insuficientemente desarrollada, una relativa desarticulación del aparato productivo y una estructura de importaciones sin márgenes de reducción, éste continuó dependiendo esencialmente de la expansión de las exportaciones de productos primarios, de exportaciones manufactureras precariamente colocadas en los mercados externos, o bien del financiamiento externo. Naturalmente, nada hay en la lógica interna de este modelo de crecimiento que torne inevitable su agotamiento. Pero los hechos han demostrado que la economía internacional no puede proveer de manera permanente y continuada las condiciones para garantizar un crecimiento sostenido de largo plazo sobre estas bases.

Debilitado el dinamismo de este modelo de crecimiento por su fragilidad interna y por la abrupta reducción del financiamiento externo, ha quedado como herencia un nuevo rasgo estructural que frena aún más su dinamismo: la pesada carga de la deuda que exige un drenaje permanente de recursos hacia el exterior.

b) La crisis del estilo de desarrollo

La evidente ineficacia del modelo latinoamericano de crecimiento y la constricción adicional de las posibilidades de crecimiento han puesto de manifiesto las contradicciones del estilo de desarrollo predominante en América Latina y el Caribe, con una intensidad crítica.

El desarrollo latinoamericano, fuertemente sesgado hacia el consumo imitativo de las clases medias, configura un estilo de características distintivas, esencialmente comunes a todos los países de la región, aunque en diferentes combinaciones y diferentes órdenes de importancia e intensidad:

i) El dinamismo interno se basa en la obtención de mayores niveles de consumo privado y colectivo, que imitan los que existen en los países industriales, tanto en cuanto a contenido como a cuantía por habitante.

ii) El dinamismo externo depende, en lo esencial, de exportaciones de recursos naturales abundantes o excesivamente explotados (la propiedad agraria en muchos casos conserva su estructura tradicional). Aunque no se desconozcan algunos logros espectaculares en materia de exportaciones propiamente industriales, cabe pensar que algunas de ellas se basan en ventajas comparativas aún no comprobadas o inestables, particularmente en el plano tecnológico.

iii) El perfil industrial sesgado hacia el consumo de productos cada vez más modernos, accesibles a los estratos medios y altos, con la consiguiente implantación de un patrón tecnológico y energético altamente imitativo, tiene como contrapartida un insuficiente desarrollo de las industrias de bienes de capital, débil capacidad de desarrollo tecnológico, limitada integración interna del sector industrial y alto costo de las industrias de insumos difundidos.

iv) La vulnerabilidad estructural por la gran dependencia de las importaciones y la industrialización sesgada hacia el consumo han disminuido el margen de reducción de las importaciones esenciales; y la consiguiente desintegración del aparato industrial ha tornado incluso los procesos de sustitución de importaciones muy dependientes de la capacidad para importar.

v) El desequilibrio estructural entre el patrón de los recursos requeridos para la producción de los bienes efectivamente demandados con la tecnología implantada en el proceso de industrialización tardía, y la dotación de recursos y condiciones ambientales locales; circunstancia que supone un mayor costo en recursos escasos (capital, tecnología y divisas) para ampliar el proceso de modernización y elevar la productividad por unidad de recursos abundantes (trabajo y recursos naturales y ambientales).

vi) La heterogeneidad estructural derivada del alto costo de la difusión del progreso técnico, de la concentración del poder económico y la riqueza y de mercados de capitales incipientes, poco "transparentes" y con barreras de acceso, todo lo cual se ha traducido en la perpetuación de amplias diferencias de productividad y de niveles tecnológicos y organizativos entre distintas actividades, pese a los lapsos de rápido crecimiento y considerable aumento en la productividad de las actividades más modernas.

vii) El funcionamiento del estilo de desarrollo es excluyente en la medida en que los consumos que orientan el crecimiento son de elevado costo social en relación con los niveles medios de productividad, por lo que no pueden extenderse a la totalidad de la población. La estructura de poder determina concomitantemente una orientación sesgada del gasto público, que de hecho excluye a considerables segmentos de la población del acceso a los servicios que se prestan. La estructura productiva heterogénea mantiene grandes contingentes de fuerza de trabajo rural y urbana en situaciones de subempleo o de empleo informal. La marginalidad social y la pobreza consiguientes se ven agravadas por las migraciones hacia las urbes, de gran cantidad de individuos que se sienten atraídos por la modernización del consumo, del cual quedan, sin embargo, en buena medida excluidos.

viii) La acumulación efectiva es probablemente menor que la potencial --tanto por efectos de la orientación consumista como por la debilidad de los procesos de inversión-- pero sobre todo es muy inferior a la requerida para extender el consumo y la modernización, debido a los altos costos sociales de los niveles de demanda a los que se aspira. A lo anterior se agregan los efectos perjudiciales que sobre la eficacia del capital ejerce el sesgo hacia la inversión para el consumo y la baja articulación del aparato productivo, así como la frecuencia de inversiones socialmente poco reproductivas.

Todas estas características resultan recíprocamente convergentes y se refuerzan mutuamente en el funcionamiento del estilo de desarrollo prevaleciente en América Latina y el Caribe. Tal configuración ha hecho imposible que se optimice el crecimiento económico, de manera de aumentar la cuantía de los bienes y servicios disponibles y de atender simultáneamente a los otros principios y objetivos orientadores del desarrollo.

El crecimiento mismo ha tenido lugar sin que se hayan resuelto los desequilibrios estructurales que caracterizan al estilo: la tendencia al desequilibrio externo, la desarticulación y heterogeneidad del aparato productivo, el desequilibrio entre el patrón de la demanda y la dotación de recursos, y la tendencia a mantener insuficientes niveles de ahorro interno frente a los requerimientos de inversión necesarios para difundir la modernización.

La vulnerabilidad frente a las contingencias externas negativas, la consiguiente situación de grave endeudamiento, y el virtual racionamiento del capital externo, configuran una situación muy peligrosa para la autonomía de las decisiones nacionales, que pueden verse reducidas a la mínima expresión.

La naturaleza contradictoria del estilo de desarrollo ha tornado imposibles en la práctica o poco duraderos los intentos por introducir una mayor equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento y ha mostrado el grado de irrealidad de la esperanza de que el crecimiento --independientemente de su patrón y contenido-- "derrame" automáticamente sus beneficios, en un grado suficiente para ir reduciendo sostenidamente las faltas de equidad extremas. Más aún, las desigualdades en la distribución de los costos de los inevitables ajustes ante los shocks exógenos, en el contexto del estilo de desarrollo imperante, han frustrado buena parte de los magros y dificultosos avances que en algunos casos se lograron durante los períodos de expansión.

Asimismo, las contradicciones del estilo y las características del proceso de acumulación dificultan la participación y tienden a debilitar los procesos de democratización.

En síntesis, podría argumentarse que la crisis en que desembocara el estilo latinoamericano de desarrollo, al agotarse los modelos de crecimiento en que se sustentaba, es consecuencia de que dicho estilo no posee las condiciones mínimas para configurar un desarrollo autosostenido en el largo plazo:

i) La modernización ha sido imitativa y superficial, con escasa creatividad y estructuralmente limitada a ciertas actividades y a determinados estratos sociales. Asimismo, la incorporación de tecnología --considerable en algunas actividades, pero también limitada-- no ha guardado relación con la constitución de capacidades locales de desarrollo tecnológico apropiadas a las condiciones económicas, sociales y ambientales.

ii) Se ha sobreexplotado la base de recursos naturales y deteriorado la capacidad productiva de los ecosistemas. Concomitantemente la expansión del medio ambiente construido ha resultado distorsionada por las tendencias excluyentes del estilo, con graves deterioros de la calidad de vida.

/iii) La

iii) La naturaleza excluyente del estilo ha conspirado contra la integración social. La persistencia de la heterogeneidad estructural del aparato productivo ha impedido la configuración de sistemas económicos funcionalmente articulados y ventajosamente insertos en la economía mundial. Las tensiones inherentes al funcionamiento del estilo de desarrollo han trabado en la mayoría de los países la consolidación de sistemas políticos autorregulados y estables.

iv) Las exigencias de funcionamiento del estilo han tendido a limitar la participación política y social o a distorsionarla en modalidades contrarias a la integración política.

v) El estilo de desarrollo ha funcionado con un alto grado de inestabilidad, cuyos rasgos más evidentes son el desequilibrio de las cuentas externas y de la economía ante los shocks exógenos, la inflación endógena y la inestabilidad política.

## 2. Ajuste estructural del modelo de crecimiento y reorientación del desarrollo

El modelo de crecimiento predominante, aunque desequilibrado y contradictorio hizo que la mayoría de los países de la región alcanzara mayores niveles de desarrollo de sus fuerzas productivas y que sus sistemas económicos y sociales se tornaran más complejos y diversificados. La crisis en que ha desembocado este modelo replantea a la América Latina los sempiternos dilemas sobre cómo alcanzar una situación de desarrollo autosostenido, pero a un mayor nivel de complejidad y teniendo en cuenta el pesado legado de la etapa que ahora se cierra, que se caracteriza por: el endeudamiento externo, la inflación endémica, la debilidad de los mecanismos de generación y asignación del ahorro interno, la agudización de la dependencia tecnológica y la desigualdad respecto al bienestar generada por un estilo que estimuló en demasía las aspiraciones de gran parte de la población sin poder garantizar su acceso a los frutos del crecimiento.

La ineficacia manifiesta de este modelo de crecimiento y la nueva fase en que ha entrado la economía internacional imponen no sólo cambios en la importancia que asumirán los factores impulsores del crecimiento sino también en la transformación cualitativa de la dinámica de funcionamiento del proceso de crecimiento.

### a) El condicionamiento externo del crecimiento latinoamericano

El marco externo en que se desenvolverán las economías latinoamericanas muy probablemente esté caracterizado por:

i) El lento crecimiento agregado de las economías industriales.

ii) Fuertes presiones proteccionistas en los mercados de los países industriales, combinadas con subsecuentes mejoras en la competitividad de las industrias que logren reestructurarse bien y con espectaculares avances tecnológicos en actividades de punta.

/iii) Una



iii) Una situación de virtual racionamiento de capital externo, con endeudamiento creciente en los casos de capitalización de intereses o presiones continuas sobre el balance de pagos para remitir la mayor proporción posible de los que se devenguen, en cuyo caso se configurará una dramática reversión de los flujos de capital, que forzará a los países a convertirse en exportadores de capital escaso.

En estas condiciones, la expansión de las exportaciones de bienes primarios y sus derivados --algunas de ellas afectadas, además, por la progresiva sustitución tecnológica-- se verá limitada por ritmos moderados, inferiores a los del pasado reciente, aun con una recuperación significativa de la economía mundial. El mejoramiento de la relación de precios del intercambio, en cualquier caso será lento, en consonancia con la lenta expansión de la demanda de productos básicos, la ansiedad exportadora de los países en desarrollo y el efecto de las barreras proteccionistas sobre los precios de las manufacturas. Las exportaciones de manufacturas se mantendrán limitadas por las presiones proteccionistas en los países industriales y por la lenta expansión de los países en desarrollo, aun cuando en algunos mercados la reestructuración industrial abra perspectivas interesantes para un mayor grado de especialización en determinados rubros.

Está en cuestión la magnitud del potencial del sistema económico mundial para absorber las exportaciones del mundo en desarrollo, particularmente las de origen industrial. Si bien el dinamismo de las pasadas décadas ha sido notable en este sentido, todo parece indicar que en el futuro previsible tal dinamismo se verá bastante atenuado. Por otra parte, cabe preguntarse ¿cuántas "Coreas" serían capaces de incorporar el sistema, si cada país en desarrollo, en condiciones de incorporación, pudiese resolver sus dificultades estructurales para lograrlo?

En lo que respecta a la capacidad de penetración de los países de América Latina en los mercados mundiales de manufacturas, la extrapolación de algunas posiciones ganadas no es tan obvia como a veces se supone, pues se basa en mercados que se encuentran en situación especial por efecto de su propio ajuste o en la existencia de capacidad temporalmente ociosa por efecto de la propia recesión de la demanda interna. No cabe duda, sin embargo, de que a largo plazo se prevé un considerable potencial de exportación --así como de sustitución de importaciones de carácter competitivo-- en la medida en que se apliquen los ajustes estructurales y la reorientación del desarrollo que se avizoran como necesarios.

El crecimiento potencial posible tenderá, en consecuencia, a verse doblemente limitado por la escasez de divisas y por la insuficiencia relativa del efecto multiplicador interno de las exportaciones. Por otro lado, el racionamiento de capitales externos y la eventual transferencia de recursos netos al exterior también contribuirá al detrimento de la capacidad de acumulación; sin embargo, en muchos casos y en la medida en que no se acelere el ritmo de crecimiento, la restricción de divisas podría ser la dominante.

/b) Criterios

b) Criterios de ajuste estructural para el desarrollo

Bajo condiciones de severa restricción externa, la maximización del crecimiento y su orientación al desarrollo autosostenido guiado por principios de equidad, autonomía y democratización requerirá estrategias de ajuste estructural que combinen determinados criterios que resultan básicos para lograr el ajuste en condiciones de expansión y para sentar las bases para reorientar el desarrollo futuro.

Se trata de ir resolviendo los desequilibrios estructurales con expansión económica. Como se destacó al analizar los problemas del ajuste de corto y mediano plazo, es imperativo lograrlo con expansión económica --por moderada que ésta deba ser-- a fin de que los sistemas actualmente en crisis puedan estar en condiciones de retomar la grave postergación de su crecimiento. El ajuste con ulteriores contracciones de la economía conspira contra la solución de los desequilibrios estructurales, porque agrava la desarticulación productiva y porque bloquea recursos y energías cuya movilización es clave para el desarrollo. No obstante, por las razones ya analizadas, se trata asimismo de lograr de manera concomitante, la reorganización de la economía, para que el crecimiento se reoriente por senderos que permitan modificar las características estructurales del estilo de desarrollo que ha hecho crisis.

La crisis externa conduce naturalmente a privilegiar la obtención y disponibilidad de divisas. El ajuste a través de la contención indiscriminada de importaciones sin embargo continuaría frenando el crecimiento. Pero la restricción selectiva de importaciones prescindibles no sólo contribuiría --aunque, en algunos casos, modestamente-- a aliviar el estrangulamiento externo, sino que también permitiría reorientar el desarrollo hacia un patrón de demanda menos imitativo y con menor vulnerabilidad a la influencia externa. El impulso, sin embargo, deberá basarse en la promoción de exportaciones y en la sustitución selectiva de importaciones.

La otra dimensión estratégica respecto a la restricción externa es la búsqueda de una reprogramación plurianual de la deuda externa, en períodos adecuados a la maduración de los esfuerzos del desarrollo, con refinanciación que signifique capitalización de intereses para minimizar la carga de la deuda sobre los escasos recursos internos, que son necesarios para el desarrollo.

Por otro lado, el rasgo de la estrategia consistente en ahorrar divisas debe concebirse en una visión dinámica de la cual constituyen elementos esenciales un proceso de industrialización eficiente y creativo y la modernización de la agricultura.

La promoción simultánea de las exportaciones industriales y de la sustitución "estratégica" de importaciones, supone resolver, en las circunstancias concretas de cada país, la aplicación combinada de varios criterios fundamentales.

/Por un

Por un lado, la búsqueda de la competitividad internacional como meta final de la protección y de la promoción, tanto para actividades primarias como industriales y lo mismo para la producción exportable que para la orientada al mercado interno. Por otro lado, la necesaria protección ---prolongada y graduada durante el período de aprendizaje tecnológico e industrial--- de las actividades en las que se trata de crear ventajas comparativas dinámicas mediante el desarrollo de recursos y de capacidad de desarrollo tecnológico. Ello significa que la eliminación de distorsiones para acercar los precios relativos a los niveles de eficiencia asignativa y eliminar las cuasirrentas debería concentrarse en las actividades que ya tienen ventajas comparativas estáticas. En este sentido, resulta clave confrontar las pérdidas inmediatas de bienestar implícitas en la imposición o mantenimiento de tarifas y restricciones al comercio, con las ganancias futuras derivadas de la adquisición de conocimiento tecnológico (con la consiguiente capacidad de disminución de precios) y del desarrollo de los recursos locales. Por otro lado, la promoción diferenciada sobre la base de la potencialidad estratégica de las actividades debería articularse a partir de un trasfondo caracterizado por incentivos finales similares para la exportación y para el abastecimiento del mercado interno, tomando en consideración el conjunto de los instrumentos en juego.

Lo anterior se conjuga con el mantenimiento de altos niveles reales del tipo de cambio, aunque éstos se maticen con recargos y retenciones dirigidos a la apropiación pública de cuasirrentas. Una adecuada apreciación de la restricción externa supone asignar un elevado "precio sombra" a las divisas y su reconocimiento evitaría distorsiones en la asignación de recursos. Esto, sin embargo, tiene como contrapartida el mantenimiento de bajos niveles de salario real. Las salidas legítimas de esta "trampa de bienestar" deben buscarse por el lado del progreso técnico, lo que originará aumentos de productividad que puedan trasladarse a los salarios, al gasto público redistributivo o a la acumulación, bajo esquemas que permitan aumentar los derechos o el control de los trabajadores sobre la riqueza.

Algo similar puede afirmarse de las tasas de interés. El nivel real de éstas debe reflejar adecuadamente la escasez relativa de capital en nuestras economías. Este principio es esencial para orientar una eficiente asignación de los recursos de inversión. La reciente experiencia latinoamericana indica con claridad, sin embargo, que adherir a este principio en un contexto de libre funcionamiento del sistema financiero induce a la especulación en detrimento de la inversión productiva; más aún, debido a la necesidad de mantener tasas de interés preferenciales o subsidiadas para promover el desarrollo de actividades prioritarias. Por otro lado, el alto precio internacional del capital y el elevado riesgo que los operadores locales puedan otorgar, en el contexto del mercado financiero internacional, a las alternativas locales de inversión, pueden tornar prohibitivo para éstas el costo del capital en el mercado local, si éste se encuentra abierto al exterior.

Los países enfrentan pues el dilema de mantener, por un lado, el costo del capital a su precio de escasez y la necesidad de proveer, por otro lado, capital a un costo accesible para promover inversiones cuya rentabilidad social no es enteramente apropiable por los inversionistas o cuyo horizonte de maduración --en términos de los procesos de desarrollo que contribuirán a desencadenar o reforzar-- es muy lejano. Difícilmente pueda resolverse tal dilema sin algún grado de regulación del sistema financiero interno y de los mecanismos que lo vinculan con el mercado financiero internacional. La intervención estatal en tales operaciones se torna más viable y justificada en las actuales circunstancias de muchos países, en que el Estado ha debido asumir, de hecho, la responsabilidad de renegociar la deuda pública y privada como medio de regular los flujos de financiamiento externo y en que los riesgos de la excesiva exposición y la política de la renegociación han debilitado la capacidad de un mercado libre y abierto para regularlos.

Las consideraciones sobre la necesidad de promover el desarrollo de las actividades estratégicas subsidiando el precio de los factores escasos ponen de manifiesto la conveniencia de administrar cuidadosamente la promoción, a través de "paquetes" de incentivos que combinen los diferentes instrumentos --arancelarios, cambiarios, financieros, fiscales, de compras estatales y de apoyo tecnológico-- y que puedan ser negociados contra compromisos expresos de las empresas a lo largo de un horizonte acorde con el período de desarrollo de recursos o de aprendizaje tecnológico de cada actividad.

De todas formas, la eliminación de distorsiones en el sistema de precios debe tomar en consideración por lo menos dos circunstancias. En primer lugar, dada la inmovilidad de la capacidad productiva existente, si bien la protección excesiva es una fuente de ineficiencia, su remoción no se traduce automáticamente en mayor eficacia. En segundo lugar, la búsqueda de mayor eficacia puede conducir a la destrucción de recursos humanos y empresariales, de alto costo social. Una política industrial dirigida a fortalecer a las empresas más débiles y a aumentar su productividad mediante "paquetes" especiales de promoción puede constituir un requisito indispensable en una estrategia de reestructuración en gran escala.

Otro aspecto relacionado con el tema, de particular importancia para aumentar la articulación del aparato productivo y disminuir los efectos de la heterogeneidad estructural, es la necesidad de suministrar acceso al crédito, al conocimiento tecnológico y a la capacitación de los productores subempleados en bajos niveles de productividad, mediante programas específicamente dirigidos a la modernización, consolidación y desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

La reorientación del desarrollo y la creación de ventajas comparativas dinámicas exige el desarrollo de los recursos locales. Por un lado, el impulso a la inversión en conocimiento y a la consolidación de capacidades locales de desarrollo tecnológico, dentro de las empresas y en el sistema público de investigación y desarrollo tecnológico. (Los principales aspectos de este tema se examinan extensamente, más adelante.)

/Por otro

Por otro lado, se requiere una adecuada valorización de la capacidad productiva existente y potencial de los recursos naturales, los ecosistemas y el medio ambiente construido. Dicha valorización debería realizarse mediante una aplicación apropiada de las capacidades científico-técnicas y de su vinculación estrecha e integrada con los requisitos y demandas derivados tanto del imperativo de satisfacer las necesidades fundamentales de la población como de las exigencias de sustitución de las importaciones y de aumento y diversificación de las exportaciones.

Otro criterio básico que parece evidente en la coyuntura crítica es la contención de todo gasto --tanto público como privado-- que resulte prescindible o poco prioritario desde la perspectiva de la reorientación del desarrollo hacia un estilo que promueva la creatividad y garantice la equidad. Esto se combina con el criterio anteriormente indicado, que privilegia la eliminación de aquellos gastos prescindibles que suponen un alto contenido de divisas.

Retomar el sendero del crecimiento y a la vez reorientar el estilo de desarrollo exigen, por un lado, aumentar el esfuerzo de inversión y, por otro, incrementar la eficacia marginal del capital mediante la mayor reproductividad social de la inversión, en términos de los objetivos del desarrollo. Más adelante se examinan en forma más detallada las necesidades y los mecanismos de acumulación, en una situación agravada por la exigencia de distraer recursos del consumo y de la inversión real para mantener un flujo neto de recursos financieros al exterior.

Resulta, por lo pronto, evidente la necesidad de obtener una mayor recaudación fiscal y de reorientar el gasto público para enfrentar la carga de la deuda externa contraída o asumida por el Estado, como asimismo la necesidad de realizar inversiones públicas estratégicas y de financiar los programas de promoción del desarrollo de actividades estratégicas, de recursos y de capacidades tecnológicas, a fin de hacer frente a los gastos requeridos por una necesaria redistribución del bienestar que no tiene lugar a través de los mecanismos del mercado y que sólo puede ser lenta y parcial mediante la elevación del salario real.

Tanto para satisfacer objetivos de equidad como para abrir segmentos potenciales del mercado interno hacia un patrón de demanda más acorde con los recursos locales, se requerirá un significativo y sostenido esfuerzo de redistribución del bienestar por la vía del consumo y de los servicios públicos. El esfuerzo deberá dirigirse por un lado, a atender necesidades colectivas de la población, en áreas en que se han acumulado muchas carencias, como compensación de los bajos niveles de salarios reales, y por otro, a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres.

Todo esto implicaría un desplazamiento de la estructura de la demanda hacia los bienes públicos, lo que entre otras cosas, impone la aplicación estricta de criterios de eficiencia social y de eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Más que prescripciones, éstos son criterios básicos que responden a la necesidad de remover las restricciones estructurales del crecimiento y de cambiar su contenido para reorientar el desarrollo, profundizando la modernización, en un sentido de mayor equidad, autonomía y democratización. Para que estos criterios puedan ser incorporados en cualquier estrategia concreta, deben ser compatibilizados en cada etapa y en el tiempo. Sin embargo, es posible delinear los elementos básicos comunes a las estrategias que opten por el ajuste estructural y la reorientación del desarrollo.

c) Los ejes del crecimiento

Agotado en buena medida el impulso de su crecimiento en las décadas pasadas y ante la experiencia negativa heredada de esa etapa histórica, los países de la región enfrentan el desafío de reorientar su desarrollo aprovechando lo positivo de esa herencia, promoviendo el despliegue de sus potencialidades productivas, profundizando sus mercados internos y articulando un sistema de relaciones más eficaz con la economía mundial.

Los importantes logros del desarrollo latinoamericano de posguerra constituyen una base sólida para el inicio de una nueva fase de crecimiento. Los logros de mayor valor estratégico quizá sean la expansión de la agricultura y la modernización de importantes segmentos de ella, los niveles de desarrollo industrial alcanzados, las experiencias acumuladas en materia de exportación industrial, el aprendizaje tecnológico y el ejercicio de la capacidad de innovación, así como la experiencia de los agentes económicos por haberse desempeñado en ambientes económicos y financieros más complejos y por haber entrado en contacto con la economía internacional.

Aun reconociendo la ya indicada diversidad de situaciones nacionales, parece posible identificar los principales ejes impulsores del crecimiento, que combinan las potencialidades existentes en los niveles de desarrollo ya alcanzados, las restricciones impuestas por la fase crítica y la necesidad de reorientar el estilo de desarrollo. Esta visión incluye áreas en que es preciso consolidar y profundizar los logros heredados, otras en que es necesario enmendar rumbos y, finalmente, otras en las que se requiere habilitar nuevas dimensiones del desarrollo, largamente postergadas.

El desarrollo agrícola reorientado hacia la seguridad alimentaria en condiciones de competitividad internacional ofrece un amplio campo para el crecimiento económico con equidad y disminución de la vulnerabilidad externa. En la medida en que se procure asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos, lograr el flujo estable de la oferta de alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles a toda la población, se estarán planteando las condiciones para una considerable ampliación de los mercados internos en muchos países de la región. En primer lugar, porque representa avanzar en el sendero de diversificación y modernización de la agricultura, con la consiguiente profundización de los vínculos entre ésta y la industria. En segundo término, por la sustitución factible de alimentos importados. En tercer lugar, por la habilitación del mercado potencial que representa la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales básicas de los grupos de menores ingresos de la población. Por otro lado, en la medida en que un proceso de modernización centrado en el campesinado represente una disminución efectiva de la pobreza rural, ampliará su demanda de bienes del resto de la economía. En muchas áreas de la región, sin embargo, el lanzamiento de los procesos de transformación agraria requeridos por esta estrategia impone la revisión de los arreglos institucionales que gobiernan el acceso a la tierra y la redistribución de ésta.

/Por otra

Por otra parte, la producción agrícola potencialmente exportable, el aprovechamiento de las ventajas comparativas basadas en recursos naturales abundantes y en el bajo costo de la mano de obra no especializada deberán maximizarse --en un contexto internacional caracterizado por la protección de esos recursos en los países industriales y su sustitución tecnológica-- mediante el aumento del grado de elaboración interna y la capacidad competitiva de los productos elaborados en los mercados centrales. Esto constituiría una intensificación de las ventajas comparativas actuales, porque no sólo pretenden aumentar el ingreso apropiado a partir de una demanda mundial dada, sino que representan una preparación para el futuro, cuando impere en los países desarrollados un esquema menos proteccionista que el actual.

Para poder superar los estrangulamientos que origina el patrón de industrialización actual, la industria latinoamericana deberá tender a ser internacionalmente competitiva, ya sea que su destino sea el mercado interno o la exportación, puesto que en ambas direcciones la competitividad permite optimizar el saldo asequible del comercio externo, el crecimiento y el bienestar. Para ello, las industrias ya consolidadas con el anterior modelo de desarrollo deberán reestructurarse y tender gradualmente a lograr niveles de competitividad adecuados. Las nuevas actividades deberán gozar de protección e incentivos diferenciales durante el período de aprendizaje y consolidación, hasta que alcancen una competitividad compatible con las ventajas y las desventajas comparativas de los recursos locales desarrollados.

Se pone así de relieve el falso dilema que constituye oponer la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones. Históricamente la sustitución de importaciones ha sido un prerrequisito para alcanzar una capacidad industrial exportadora. En el mundo actual, las economías de incipiente desarrollo sólo pueden alcanzar y consolidar tal capacidad industrial en la medida en que vayan constituyendo --en un marco de especialización-- cadenas articuladas de actividades (primarias, industriales, tecnológicas y educacionales) que conformen lo que en el capítulo siguiente se define como "núcleo endógeno" de dinamización tecnológica y empresarial del aparato productivo, en un contexto cultural y societal que refuerce la creatividad. Sin esa capacidad, la sustitución de importaciones termina por debilitar el proceso de industrialización y la exportación competitiva se torna inviable a largo plazo, por la imposibilidad de satisfacer los requerimientos y acompañar las tendencias del mercado internacional. Pero la constitución de esa capacidad industrial dinámica involucra el desarrollo local de capacidad productiva y tecnológica en ciertas actividades que resultan estratégicas para la articulación de esas cadenas industriales interactivas y cuyo desarrollo requiere de protección y promoción durante un período adecuado de aprendizaje. En la medida en que ello se logre, se estará en condiciones de emprender selectivamente la sustitución de importaciones, atender los mercados internos en condiciones internacionalmente competitivas y mantener una corriente significativa de exportaciones industriales.

El verdadero dilema reside, pues, en la elección del horizonte de desarrollo y de maximización del bienestar. Si se opta por la exclusiva operación de las señales actuales del mercado, se estará limitando el crecimiento a las posibilidades que ofrecen las ventajas comparativas presentes restringidas a su vez por los desequilibrios estructurales característicos de las economías latinoamericanas. Si se decide ir superando estos desequilibrios y creando ventajas comparativas para el futuro, se requerirá incurrir en el presente en los costos sociales de la protección y la promoción, con vistas a una progresiva articulación del sistema

productivo y al desarrollo de las fuerzas productivas a niveles de modernización y competitividad que garanticen, asimismo, la satisfacción de las necesidades de la población. El dilema adquiere formas específicas para cada país, según cuál sea la etapa alcanzada en el proceso de constitución de su capacidad industrial y cuáles las fronteras asequibles de ese proceso, en condiciones de competitividad; estos factores condicionantes cambiarían, por otro lado, radicalmente en un marco de cooperación o de integración regional.

El dilema tiene su contrapartida en el esquema de acumulación entre si conviene orientar deliberadamente el esfuerzo de ahorro interno para invertir en protección e incentivos a las actividades incipientes y en desarrollo tecnológico, en función de un horizonte de largo plazo, o bien dejar que las señales actuales del mercado orienten, por sí solas, la asignación de recursos al consumo o al ahorro y la canalización de éste al exterior o al sistema financiero interno, para su asignación de acuerdo con la rentabilidad privada presente o con expectativas de sustanciales ganancias de capital.

El abandono del anterior modelo de crecimiento supone acotar amplios segmentos del consumo, con la consiguiente ampliación de las posibilidades de movilizar recursos para la inversión y de profundizar, por lo tanto, el esfuerzo de ahorro interno.

Sin embargo, parte de esos recursos deberán ser canalizados, mediante la acción fiscal, hacia la satisfacción de necesidades básicas y colectivas postergadas, satisfacción que resulta sustitutiva de los consumos que se han tornado inviables, al realizar el balance del bienestar.

Por lo tanto, el renovado énfasis en la acumulación debería ir acompañado de una adecuada asignación de los recursos de inversión que maximice la rentabilidad social de largo plazo, compatibilizando una alta reproducción a mediano plazo con el desarrollo de la infraestructura y de los recursos productivos en un horizonte de largo plazo. Ambos factores están interrelacionados y son claves para acrecentar la eficiencia del esfuerzo de inversión y para garantizar ritmos de crecimiento que permitan enfrentar con éxito los enormes desafíos de la encrucijada del desarrollo latinoamericano.

Desde una perspectiva dinámica, todos los países de la región tienen --aunque en distintos grados y combinaciones-- la posibilidad de desarrollar sus recursos productivos y de aumentar su productividad conjunta: tanto la inversión en el aprovechamiento de sus recursos naturales, energéticos y agrícolas como el mejor manejo de esos recursos en función de los ecosistemas pueden dar lugar a significativos incrementos de la eficiencia marginal del capital. Lo mismo puede decirse de la educación, la capacitación y, en general, de las acciones e inversiones que signifiquen un desarrollo de los recursos humanos. Pero el factor clave, que incorpora a los otros y los integra a la inversión en un proceso dinámico es el desarrollo de la capacidad local de incorporar y desarrollar tecnología.



### 3. La acumulación para el desarrollo

La crisis del modelo de crecimiento de América Latina en la posguerra, que ha hecho eclosión en la actual crisis financiera, se enraíza tanto en la estrategia del crecimiento como en el esquema de acumulación que implica el modelo.

El modelo de crecimiento, que ha prevalecido pese a los recientes y diversos intentos de reorientación o de cambiar las reglas del juego, se ha basado en la exportación de recursos naturales y en la industrialización sustitutiva de importaciones orientada al mercado interno de consumo.

Así, el esquema de acumulación depende decisivamente de la suerte del sector externo y requiere la intervención estatal, tanto para trasladar excedentes reales o potenciales de los sectores exportadores a los proveedores del mercado interno, como para estimular el consumo.

La industrialización sustitutiva de importaciones orientada al consumo interno depende del abastecimiento externo de bienes de capital, por lo cual en este modelo la acumulación depende de la expansión de las exportaciones (en su mayor parte tradicionales, basadas en los recursos naturales) y si ésta resulta insuficiente, del financiamiento externo.

El funcionamiento del modelo requiere, por otra parte, la intervención del Estado para trasladar excedentes de los sectores exportadores de mayor productividad y rentabilidad relativas a las industrias abastecedoras del mercado interno, cuya falta de competitividad --a los precios internacionales-- tendría como contrapartida, en ausencia de tales intervenciones, una baja rentabilidad privada. La intervención requerida con este objeto se ha aplicado, en parte, a través de la apropiación directa por el Estado de excedentes realizados por los exportadores y de su transferencia a las industrias promovidas, mediante aportes de capital y préstamos preferenciales; pero en su mayor parte ha funcionado a través del sistema de precios relativos de bienes y de factores, desplazando la apropiación de los beneficios de las diferencias de productividad.

Por otro lado, el funcionamiento del modelo ha requerido una expansión sostenida de la demanda interna, principalmente de consumo. Ello ha ejercido una presión continua sobre el Estado y sobre el sistema financiero administrado por éste, para estimular la demanda interna.

Este modo de funcionamiento del modelo de crecimiento lleva consigo permanentes desequilibrios inflacionarios y la validación del creciente efecto de demostración a que han estado sujetas las sociedades latinoamericanas. Ambos rasgos refuerzan, por otro lado, la permanente presión en favor del consumo,

/en contra

en contra del ahorro interno y hacia la aplicación de éste a inversiones poco reproductivas; sólo en algunos países y épocas esta presión estructural ha sido contrarrestada por el esfuerzo deliberado del Estado en favor de la acumulación para el desarrollo. Esa presión ha afectado la propensión a ahorrar de los hogares y la capacidad de ahorro del Estado; también se ha hecho sentir hasta cierto punto en la acumulación de las empresas, que ha debido ser inducida por expectativas de altas tasas de beneficio.

En síntesis, el modelo predominante de crecimiento se ha caracterizado por dos rasgos principales: i) una tendencia a la insuficiencia de ahorro interno con la consiguiente necesidad de recurrir al financiamiento externo cada vez que el poder de compra de las exportaciones se ha expandido en medida menor que la exigida por el dinamismo interno, y ii) una sistemática esterilización de parte de la capacidad de ahorro interno en actividades especulativas e inversiones socialmente poco reproductivas.

La reorientación del desarrollo latinoamericano deberá desenvolverse en un marco de escasez de recursos externos netos disponibles para financiar el proceso de inversión interna y las necesidades de importación de equipo y tecnología. Ello supone no sólo un cambio en cuanto a los motores estratégicos del crecimiento, sino también un cambio radical en el esquema de acumulación. Las necesidades de ahorro interno tenderán a ser mayores que en el pasado, pero sobre todo la asignación de recursos deberá ser radicalmente diferente, lo que a su vez exige un cambio significativo en los mecanismos de generación y aplicación del ahorro interno.

a) La insuficiencia de capital financiero externo para América Latina

El panorama que enfrenta América Latina en cuanto a las posibilidades de obtención de capitales externos de diferentes fuentes podría esquematizarse de la manera siguiente.

Las necesidades de recursos del Tercer Mundo y, en particular de América Latina, compiten desfavorablemente con la demanda de capitales externos de los Estados Unidos (que están destinados tanto al armamentismo como al financiamiento de su reestructuración industrial y de su renovado impulso tecnológico) y con la de los países europeos (para atender las necesidades financieras de su reestructuración industrial). Además, el financiamiento que los bancos occidentales estén dispuestos a invertir en el Tercer Mundo será canalizado principalmente --en competencia con los bancos japoneses-- a los países recientemente industrializados del Sudeste Asiático, que ofrecen un menor riesgo que los latinoamericanos.

El financiamiento bancario privado internacional se ha agotado para América Latina como fuente de recursos netos. El que se vaya obteniendo en

/virtud de

virtud de las sucesivas renegociaciones se deberá destinar a pagar intereses o a amortizar otras obligaciones externas.

De hecho, lo más probable es que, para la mayoría de los países, las relaciones con el mercado bancario privado internacional reviertan su signo y representen un drenaje neto de recursos, pese a las sucesivas renegociaciones previsibles y a la eventual disponibilidad de financiamiento bancario para las ocasionales operaciones de gran rentabilidad y rápida recuperación.

El financiamiento del FMI, por su parte, está circunscrito, en tanto continúe respondiendo a la concepción de que debe ser compensatorio, y está limitado por los mecanismos de creación de recursos del organismo. Por otra parte, estará fuertemente condicionado a la "buena conducta" de los países con respecto a los acreedores privados --poco compatible con la necesidad de maximizar los resultados finales, en términos de recursos netos, de las negociaciones-- y sujeto a restricciones en el manejo de la política económica, que puedan ser incompatibles con la reorientación del desarrollo. Por lo tanto, deberá ser considerado más como un instrumento político en las negociaciones que como una fuente significativa de recursos.

El financiamiento multilateral para el desarrollo podrá ampliarse en forma moderada pero sostenida (en competencia con otras regiones del Tercer Mundo, hasta tanto haya una decisión política de los Estados Unidos de revalorizar estos mecanismos), en la medida en que se generen proyectos viables de inversión pública en infraestructura y en servicios de apoyo que sean prioritarios para el desarrollo. Si bien en general este financiamiento está atado a ese tipo de proyectos, debería intentarse ampliar la proporción de préstamos públicos internacionales destinados a "fondos de inversión", que son de aplicación flexible.

El financiamiento bilateral con los Estados Unidos, consistente en préstamos oficiales y cooperación para el desarrollo, se encuentra estratégicamente condicionado, por lo que el acceso al mismo entrará en conflicto, en la mayoría de los casos, con la autonomía de las decisiones. La cooperación europea para el desarrollo muy probablemente se seguirá concentrando en los miembros del Acuerdo de Lomé, por lo que algunos países del Caribe podrán, por lo tanto, aprovecharla en mayor medida que en el pasado. América Latina no podrá acceder más que a sumas de escasa significación, en tanto no comience a variar la percepción de sus intereses estratégicos por parte de los países europeos o primen los criterios de asignación "por problemas" sobre los de asignación por países.

b) La inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa es un indudable aporte de recursos externos para el desarrollo, pero constituye un financiamiento "especializado", que sólo en ciertos casos representa una fuente alternativa de financiamiento de inversiones que se consideran prioritarias para el desarrollo, y aun en tales casos, la utilización de esta fuente debe ser evaluada tomando en consideración el conjunto de sus consecuencias.

En la mayoría de los casos, los efectos reales de la inversión extranjera directa revisten mayor importancia estratégica que sus consecuencias financieras, que se registran en forma imputada en el balance de pagos. En tales casos, más que como aporte al financiamiento del desarrollo importan como forma de acceso a determinada tecnología (y a veces al equipo de capital al que ésta se encuentra incorporada), a cierto conocimiento empresarial, a determinados sistemas internacionales de comercialización y eventualmente a la actualización tecnológica que fluye de determinado "dominio tecnológico".

Por ello, los intentos basados en crear un clima o régimen favorable (incluidos garantías y privilegios generales) a cualquier inversión extranjera directa, pueden cosechar una cantidad de inversiones que no sean prioritarias para la estrategia de desarrollo. Desde el punto de vista de esta estrategia, tales inversiones representan aumentos no deseados de los débitos en el balance de pagos, equivalentes a los correspondientes aumentos en los créditos, y por lo tanto, no representan financiamiento adicional para la estrategia de desarrollo. Tal es el caso de las inversiones que, si bien generan empleo e ingresos, introducen distorsiones en la estructura de la demanda de consumo, agudizando la diferenciación de productos, estimulando consumos superfluos o aumentando la dependencia de factores externos en los sistemas productivos o en los mecanismos de ahorro interno.

La disposición de las empresas transnacionales, principalmente estadounidenses, a invertir en América Latina dependerá naturalmente de las ventajas relativas que ofrezca la región en cuanto a oportunidades de inversión en el marco de sus estrategias globales. Tales estrategias, como se indica en el capítulo II, estarán orientadas por una tendencia general al redespliegue hacia los Estados Unidos y hacia los otros países centrales, como asimismo por exigencias de mayor rentabilidad y menores períodos de recuperación que en el pasado. En esas condiciones:

i) Las inversiones en actividades de explotación de recursos naturales se verán condicionadas más que en el pasado a los siguientes factores:

- la existencia de ventajas comparativas manifiestas (en un contexto que, para la mayor parte de los productos básicos, será de más rápido progreso tecnológico en cuanto a extracción y elaboración, y de lenta recuperación de los precios mundiales) y de mayor rentabilidad que otras localizaciones alternativas, particularmente, en el país de origen, en el marco constituido por las tecnologías más recientes desarrolladas como reacción a la anterior situación de precios en alza;
- claras perspectivas de expansión del mercado mundial en el largo plazo;
- las posibilidades de desplazar de los países de origen actividades altamente contaminadoras del medio ambiente;
- las evaluaciones que hagan las empresas transnacionales del riesgo de nacionalización implícito en la inestabilidad del régimen político del país huésped.

/ii) Las

ii) Las inversiones en actividades dirigidas al mercado interno tenderán a verse desalentadas por el menor ritmo de desarrollo latinoamericano con respecto a la fase anterior de crecimiento, y por el marco de mayor intervención estatal y de mayor racionalidad social de los incentivos, así como por la reacomodación de los patrones distributivos y de consumo; en algunos casos, sin embargo, pueden verse impulsadas a obviar estos condicionantes, por la saturación relativa de los mercados en los países industriales. Cabe preguntarse entonces ¿en qué sentido y con qué consecuencias puede la integración regional inclinar el fiel de la balanza?

iii) Las inversiones en actividades manufactureras orientadas al mercado mundial, que en el pasado reciente se han desplegado en alguna medida hacia los países recientemente industrializados, principalmente del Sudeste Asiático, es probable que reviertan esa tendencia, en la medida en que los cambios tecnológicos permitan revertir hacia los países de origen las ventajas de localización; no obstante, algunos países de América Latina pueden ofrecer ventajas de localización para nuevas instalaciones o procesos en determinadas industrias transnacionalizadas, ya sea sobre la base de mano de obra no calificadas barata y controlable, de mano de obra técnica de menor costo, de energía barata o de la cercanía del principal mercado consumidor.

Estas perspectivas, que revelan una selectividad de las empresas transnacionales aún mayor que en el pasado respecto de sus inversiones en América Latina, deben ser equiparadas por la selectividad de los países huéspedes en cuanto a las inversiones extranjeras que resulten consistentes con sus estrategias de desarrollo autosostenido. Por ello, desde el punto de vista de las oportunidades de desarrollo, no resultaría sensata una competencia entre los países de la región por otorgar incentivos generales a la inversión extranjera directa, que de todas maneras no generaría flujos significativos de financiamiento externo. En efecto, desde el punto de vista de la brecha financiera del balance de pagos, difícilmente la inversión extranjera directa en la región podrá llegar a representar una vigésima parte del flujo previsible de los préstamos externos netos y aun ese financiamiento será compensado con creces por las remesas de utilidades del capital extranjero.

Finalmente, la eventual repatriación de capitales latinoamericanos --que las estimaciones más conservadoras ubican en el orden de los 80 mil millones de dólares-- está condicionada por motivaciones que trascienden el análisis convencional de captación de recursos externos. La colocación de esos capitales en el exterior respondió indudablemente a una combinación de altos rendimientos en el mercado financiero internacional, a difusas perspectivas de inversión interna, a inestabilidad económica por cambios continuos en las reglas del juego en los países de origen, e incertidumbre sobre el rumbo futuro de las respectivas sociedades. Pero ya constituye uno de los aspectos de un rasgo estructural nuevo: la transnacionalización, no sólo de la burguesía, sino también de ciertas capas medias de las sociedades latinoamericanas, que han aprendido a utilizar los mecanismos de un sistema financiero transnacionalizado. La mayor parte de esos capitales responde a una diversificación de activos, tanto de las empresas como de sus propietarios, por niveles de riesgo y grados de movilidad, la que podrá ser influida, pero no eliminada, por las oportunidades de mejorar la ecuación rentabilidad/riesgo en los países de origen. El efecto será, en todo caso,

/marginal desde

marginal desde el punto de vista del volumen de fondos que se atraigan, por lo que no resulta conducente priorizar la repatriación como uno de los objetivos de la política económica.

c) La capacidad de ahorro interno

Al panorama de muy limitadas posibilidades de obtención de financiamiento externo, se agrega, en un número considerable de países de la región, la perspectiva de tener que destinar una parte significativa del ahorro interno a pagar los servicios de la deuda externa. Esto, por sí mismo, configura una nueva situación estructural que, con los coeficientes de ahorro y los patrones de acumulación actuales, supone un crecimiento muy lento.

Más allá de las consecuencias sobre el bienestar, un bajo ritmo de crecimiento dificulta el alivio a mediano plazo de las propias restricciones externas, disminuye la eficacia del capital --por la más lenta renovación de existencias y la obsolescencia tecnológica-- y torna menos viable los cambios en el patrón de inversión requeridos para reorientar el desarrollo.

Para desplazar los estrechos límites del crecimiento que la situación previsible impone y a fin de reorientar el desarrollo mediante un cambio en la composición de la inversión, se torna indispensable alcanzar coeficientes de ahorro interno sobre el producto no sólo significativamente mayores que los actuales, sino incluso superiores a los registrados en el pasado.

Aun cuando se tienda a mejorar la efectividad de la inversión a largo plazo, cabe prever algunas circunstancias:

i) El patrón de acumulación continuará condicionado en el mediano plazo por la estructura productiva existente y por la composición habitual de la demanda, que impone una relación marginal capital-producto relativamente alta.

ii) El anterior flujo regular de capitales externos, que dio lugar al progresivo endeudamiento, deberá ser reemplazado por ahorro interno.

iii) La detracción de recursos de capital para atender los servicios de la deuda deberá ser compensada con ahorro interno adicional.

iv) La reorientación del desarrollo requerirá inversiones en áreas que han sido relativamente descuidadas hasta el momento: desarrollo tecnológico, mejoras y valorización de los recursos naturales, infraestructura económica requerida para lograr una mayor articulación de los sistemas productivos, e infraestructura social básica para atender las carencias esenciales y mejorar la distribución del bienestar mediante la provisión de servicios básicos y colectivos.

/d) La

d) La eficacia de la inversión

Parte del considerable esfuerzo adicional de ahorro que se requeriría para ampliar el horizonte de crecimiento y reorientar el desarrollo fuera de la encrucijada en que se encuentra actualmente, podría trocarse por aumentos en la eficacia de la inversión. Por otra parte, en la medida en que la restricción externa imponga límites insalvables a la formación de capital, ciertos aumentos significativos de la eficacia de la inversión pueden representar una ampliación estructural de la capacidad de crecimiento.

Por eficacia del capital (y, cuando se trata de los incrementos en la capacidad productiva, eficacia de la inversión) entendemos la productividad real promedio del capital fijo renovable, en términos del producto interno, para una determinada combinación de los demás recursos productivos. Por consiguiente, un criterio general para aumentar la efectividad del capital consiste en orientar inversiones hacia actividades que tengan un patrón de utilización de recursos más congruente con la dotación local, de modo de fomentar una mayor movilización y utilización de los recursos relativamente más abundantes.

Lo anterior conduce a privilegiar: i) la inversión en actividades intensivas en mano de obra, especialmente las que utilicen las calificaciones más abundantes (entre las que, en algunos casos, figuran tanto la mano de obra no calificada y semicalificada como la de ciertas especializaciones de nivel superior); ii) las inversiones productivas de las pequeñas y medianas empresas, que permitan movilizar sus recursos humanos y organizativos para alcanzar mayores niveles de productividad; iii) el mejor uso de los recursos naturales y ecosistemas y de la infraestructura existente, con inversiones complementarias o marginales que permitan aumentar su eficacia global; y por último, iv) las inversiones que impliquen una menor concentración de capital y menores períodos de maduración.

En sentido inverso, también contribuiría a aumentar la eficacia de la inversión el abstenerse de ciertas inversiones, por lo cual deberían considerarse las siguientes posibilidades:

i) Evitar grandes obras que supongan largos períodos para recuperar o para hacer efectiva la totalidad de los beneficios; en particular, debe tenerse en cuenta que, en un período de incertidumbre como el que se está enfrentando, disminuye la probabilidad de cumplimiento de los cálculos habituales de costo-beneficio que orientan la asignación de inversiones públicas, tanto más cuanto mayores sean los períodos de maduración de las inversiones y de proyección de los eventuales beneficios.

ii) Desalentar las inversiones de baja reproductividad social, ya sea porque poseen alta intensidad de capital por unidad de producto esperado, como porque están restringidas a los estratos de mayores ingresos, en cuyo caso, la corrección del flujo agregado del producto por las ponderaciones que reflejen el principio de equidad, disminuye su relación producto social/capital. Tal puede ser el caso de la vivienda suntuaria, las construcciones en barrios urbanos exclusivos o la infraestructura para facilitar el uso de los automóviles particulares.

Es casi innecesario recalcar que la meta instrumental de maximizar la eficacia de la inversión significa redefinir o calificar esa eficacia en términos de los objetivos del desarrollo y de la necesidad de reorientar el estilo de desarrollo que ha hecho crisis. En ese sentido, el producto que se computa en la relación debería reponderarse con algún vector de ponderaciones --de los ingresos de diferentes estratos sociales-- que reflejase mejor los objetivos de equidad que la simple agregación de flujos indiferenciados de ingresos. En el mismo sentido, deberían incorporarse en el criterio, con especial ponderación, los efectos de las inversiones, en términos del ahorro directo e indirecto de divisas, de la ampliación de las capacidades locales de desarrollo tecnológico o de la generación de economías externas que representen una mayor articulación de los sistemas productivos.

e) Los mecanismos de generación y canalización del ahorro

Los desafíos del desarrollo futuro imponen a los países de América Latina sustanciales modificaciones en sus esquemas de acumulación.

Por lo pronto, es evidente la necesidad de aumentar el ahorro del sector público, tanto para enfrentar la carga de la deuda externa como para promover la reorientación del desarrollo, así como para introducir una mayor equidad también en el patrón de acumulación y no sólo a través del gasto corriente. Simultáneamente se hace necesario fortalecer la capacidad de ahorro del sector privado y, sobre todo, la reproductividad de su inversión. Ambas metas instrumentales imponen una reducción de la propensión a consumir, pero ésta debería realizarse de manera de aumentar la equidad en la distribución del consumo, tanto público como privado, en lugar de disminuirla. Para ello, en un contexto de bajos salarios reales y perspectivas de muy lenta recuperación de los mismos, el peso del ajuste estructural deberá recaer en los consumos de los estratos medios y altos y, en especial, en aquellos consumos que, independientemente de los estratos que puedan tener acceso a ellos, distorsionan más el patrón de crecimiento.

Por otra parte, la aplicación del ahorro interno --tanto público como privado-- debería garantizar una reproductividad social tal, que representase en el corto y en el largo plazo una utilización equitativa de los excedentes que se generaran con gran sacrificio de toda la sociedad y, en muchos casos, con la postergación de las necesidades básicas de los sectores más desposeídos.

Además, la optimización del ahorro y de la inversión deberá efectuarse en un marco en que tanto la tasa de interés real como el tipo de cambio real reflejen la escasez relativa del capital y de divisas.

Dentro de este marco de restricciones y teniendo en cuenta el funcionamiento perverso que en muchos casos han tenido en el pasado reciente los mecanismos existentes de canalización del ahorro, parece ser necesario adoptar medidas tales como: i) controlar estrictamente las operaciones en divisas y las transferencias al exterior; ii) reformar los sistemas financieros, de modo de revertir su tendencia a la canalización de fondos hacia el consumo y la especulación y convertirlos en mecanismos de financiación de la inversión productiva;

/iii) limitar



iii) limitar el crédito oficialmente subsidiado a los regímenes o esquemas de promoción del desarrollo de actividades prioritarias, integrándolo en los respectivos sistemas de protección e incentivos; iv) regular los mercados de colocación improductiva o especulativa del ahorro privado, como el de la vivienda o el de la tierra urbana.

En este esquema, el papel del sector privado se concentra en las decisiones de inversión más que en la generación indiscriminada de ahorro. Son esas decisiones las que determinan el patrón de inversión y sus consecuencias sobre la orientación del desarrollo. Por otra parte, son ellas las que pueden conducir a conflictos con la restricción externa antes de colmar la capacidad total de ahorro. Todo esto lleva a centrar la atención en las motivaciones de inversión que pueda encontrar un sector privado comprometido con el desarrollo nacional. Con altas tasas de interés real, economías en lento crecimiento y la limitación de los mercados tradicionales de consumo, los esquemas de promoción oficial pasarán a jugar un papel clave en la ejecución y orientación de la inversión privada. La necesidad de limitar los consumos, y en consecuencia los estilos de vida, de los estratos de altos ingresos a los que pertenecen empresarios y administradores, reduce las motivaciones a invertir a las que se relacionan con el engrandecimiento de la propia empresa, la participación en un proceso de desarrollo social progresivo y el eventual reconocimiento social del papel del empresario.

Si la competitividad se transforma en meta instrumental del desarrollo auto-sostenido, se generarán beneficios sustanciales, por lo menos en las primeras etapas. Si esto se combina con el patrón de acumulación privado esbozado, se producirá un proceso de reinversión acumulativa de utilidades que no se podrían volcar al consumo. Ello daría lugar, a poco andar, a una concentración del poder y de la riqueza aún mayor que la existente, con la consiguiente generación de mayores desigualdades al largo plazo. Se hace necesario pues pensar en esquemas que posibiliten una adecuada participación en la acumulación de la riqueza y otorguen sentido de equidad de largo plazo a las necesidades ineludibles de acumulación y de competitividad internacional. Dentro de esta línea se encuentran los fondos de inversión de los asalariados, constituidos sobre la base de su participación en los beneficios de las empresas y administrados como fondos de inversión en acciones o títulos en cualquier empresa, o como bancos de desarrollo. Este sistema refuerza el financiamiento del desarrollo y la reinversión de utilidades, a la vez que atenúa la pugna distributiva y permite la participación de los trabajadores en la asignación de capital de riesgo o en la orientación de las inversiones.

En todo caso, el esquema de acumulación no puede desvincularse del patrón de distribución de la riqueza. Si bien es necesario promover la inversión privada, con todos los costos sociales implícitos en tal promoción, parte del éxito de dicha promoción debe revertirse en forma patrimonial a la sociedad y a quienes han debido soportar el costo de la promoción.

#### 4. Aumento de la capacidad tributaria del Estado

El aumento de la capacidad de ahorro interno deberá ir acompañado por un aumento en la capacidad de tributación del Estado, que haga simultáneamente posible: i) aumentar la capacidad de pago del Estado para hacer frente a los intereses de la deuda externa; ii) ampliar el ahorro público, del cual dependen fuertemente tanto las inversiones en infraestructura económica y en infraestructura social básica, como la constitución de fondos para la promoción del desarrollo tecnológico y de las inversiones privadas en actividades prioritarias; y iii) redistribuir bienestar hacia los sectores de menores ingresos por medios no monetarios: fundamentalmente mediante la provisión de servicios básicos, bienes de consumo esencial y medios elementales de producción.

El aumento simultáneo de la capacidad de ahorro privado y de la carga tributaria --una parte de la cual se requiere para aumentar el ahorro público y otra para redistribuir el ingreso-- implican una considerable reducción del coeficiente de consumo privado, que puede no representar una disminución de los niveles medios reales de consumo en la medida en que se logre elevar el ritmo de crecimiento. Esto, si bien significa una limitación al bienestar presente, puede adquirir un valor estratégico que va más allá de la elevación de la capacidad de ahorro. En efecto, la compresión de los consumos importados o con mayor contenido importado es crucial para aliviar la restricción externa. Por otra parte, la reorientación del desarrollo industrial requiere la recomposición del consumo para disminuir la vulnerabilidad externa, el alto costo social por habitante, y por lo tanto, la inequidad, como asimismo las distorsiones en el uso de recursos que suponen los actuales patrones de consumo.

Para que la necesaria contención del consumo privado satisfaga también esos objetivos estratégicos y se traduzca en la medida necesaria en tributación, se requiere, por un lado, bloquear, controlar o gravar fuertemente las importaciones de bienes de consumo. Por otro lado, es preciso utilizar el sistema tributario y tarifario para gravar selectivamente los consumos suntuarios o masivos que signifiquen mayor vulnerabilidad externa o mayores distorsiones en el uso de recursos; en la medida en que los gravámenes sean efectivamente selectivos y exista correspondencia entre estos consumos y el gasto de los estratos medios y altos, en una primera fase, tal imposición selectiva tendría también efectos equitativos, pese a que la doctrina fiscal desaconseja la imposición indirecta, por su estructura regresiva; por otra parte, estos impuestos son de más fácil aplicación que los directos, factor particularmente importante en una etapa en que el Estado debe extremar su efectividad y asegurar los recursos necesarios para desempeñar un papel decisivo. Complementariamente se requiere emprender las reformas necesarias en los regímenes de tributación directa para modificar a más largo plazo la estructura efectiva del sistema tributario en un sentido netamente progresivo.

Los requisitos de aumentar la capacidad de ahorro y la carga tributaria se superponen en alguna medida, ya que parte del aumento en la capacidad de ahorro privado --o, en rigor, de la privación de consumo-- deberá transformarse en mayor tributación. Por otra parte, en situaciones de lento crecimiento, bien puede ocurrir que la restricción externa predomine sobre la restricción del ahorro, dando lugar a una capacidad de ahorro "ex-ante" superior a la capacidad de inversión, en cuyo caso la captación por el Estado de parte de esa brecha puede representar una condición para el logro del equilibrio "ex-post".

## 5. Distribución del bienestar y empleo

### a) Empleo y distribución del ingreso en condiciones de heterogeneidad estructural y segmentación

Durante el período de posguerra, se registró en América Latina un rápido traslado de la fuerza de trabajo hacia actividades no agrícolas. Entre 1950 y 1980, la participación de la fuerza de trabajo agrícola en el total declinó de 55% a 32%. Este proceso es de magnitud similar al registrado por los Estados Unidos entre 1870 y 1910, aproximadamente.

El cambio en la estructura ocupacional se produjo en un contexto de intenso crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola, asociado a las migraciones rural-urbanas, al comportamiento de las tasas de participación y al crecimiento vegetativo urbano.

Las actividades modernas no agrícolas absorbieron fuerza de trabajo a un ritmo elevado, pero la expansión del empleo moderno urbano fue inferior en términos absolutos al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Esta insuficiencia relativa explica el crecimiento de actividades informales en las que se ubican las mayores concentraciones de subempleo urbano.

El comportamiento del subempleo refleja el efecto neto de dos tendencias contrapuestas: la reducción del subempleo agrícola y el crecimiento del subempleo urbano, en que la primera predominó sobre la segunda. Como consecuencia de estas tendencias, la importancia del subempleo parece haberse reducido en el conjunto de América Latina entre 1950 y 1980, de 46% a 38%, pero en 1980, más de la mitad del subempleo total ya se concentraba en el sector informal urbano.<sup>4/</sup>

En el proceso de traslado de mano de obra hacia actividades de mayor productividad, América Latina no parece haberse apartado en general del modelo seguido por las experiencias de países hoy desarrollados. De hecho, si algo puede caracterizar este proceso en la región, es su intensidad. Sin embargo, hay tres aspectos en estas tendencias que las diferencian de aquel modelo. Primero, la mayor presión de oferta laboral urbana registrada en América Latina. Segundo, la insuficiencia relativa de los sectores modernos para absorberla plenamente, lo que se ha traducido en una expansión del empleo informal. Tercero, la lentitud con que se ha reducido el empleo en actividades agrícolas tradicionales. Ello explica por qué después de 30 años de rápida absorción, subsiste aún un nivel de subempleo considerable.

La persistencia del subempleo, como el mayor problema de subutilización de recursos, pese a las altas tasas de crecimiento de las actividades modernas, está estrechamente asociada a la heterogeneidad estructural y a la desarticulación que han caracterizado al aparato productivo de los países latinoamericanos.

Las diferencias de productividad, que en la mayoría de los países van desde las actividades modernas urbanas hasta las actividades agrícolas tradicionales, la pequeña empresa y las actividades informales urbanas, han sido y son en América Latina superiores a las que se registraron en los países actualmente desarrollados en períodos comparables de su desarrollo histórico, y no evidencian una tendencia a disminuir, como sucedió en esos países. Asimismo, las diferencias de productividad al interior de los sectores de servicios y de la industria son superiores a las registradas en las experiencias de los países desarrollados.

En la medida en que estas diferencias de productividad reflejen diferencias en la utilización de recursos en un sentido amplio --incluidos capital, tecnología, organización, capacidad empresarial, calificación de la mano de obra, etc.--, ellas mismas serían una manifestación de las diferencias de costo para generar empleos en sectores modernos urbanos en comparación con el sector agrícola tradicional y con los sectores urbanos de la pequeña empresa informal. Este mayor costo en recursos para trasladar fuerza de trabajo hacia actividades de mayor productividad hace suponer, por lo pronto, que los países de América Latina deberían recorrer un mayor plazo histórico que el que experimentaron los países actualmente desarrollados para extender su proceso de modernización, si éste transitara por patrones predominantemente imitativos. Desde otra perspectiva, estos mayores costos y desarticulación relativa del aparato productivo debilitan el efecto en términos de empleo productivo de los esfuerzos de inversión de similar magnitud a los que en su momento realizaron las economías hoy desarrolladas.

El período histórico en que tiene lugar la industrialización de América Latina le ha permitido un acceso a tecnologías que, no obstante su mayor productividad, plantean costos mayores para la creación de empleos modernos. El problema no es sólo de la tecnología de planta. Incluye, además, la reproducción imitativa de infraestructura productiva, infraestructura social y diferenciales de consumo entre personas ocupadas en actividades modernas y tradicionales, que acentúa considerablemente el monto de los recursos requeridos para generar empleo en actividades modernas. Por otro lado, la menor productividad relativa del sector agrícola en la mayoría de los países latinoamericanos, comparada con otras experiencias históricas, se explica en gran medida por la mayor concentración patrimonial en las áreas urbanas, fenómeno que tiende a perpetuarse por la existencia de mecanismos que restringen el acceso al capital. A ello se agrega que la misma falta de articulación del aparato productivo --rasgo consustancial con la heterogeneidad estructural-- obstaculiza la propagación del progreso técnico hacia los estratos de menor productividad, tanto a través de las relaciones interindustriales como mediante las señales del sistema de precios.

La mayor heterogeneidad productiva se manifiesta también en una mayor dispersión salarial. No sólo las diferencias son amplias y se asocian a los niveles de productividad media, sino que además en la mayoría de los países de la región, se registra una tendencia al aumento de las diferencias de los salarios pagados en la industria manufacturera en relación con los salarios agrícolas y con los salarios urbanos mínimos. Asimismo, parecería que la dispersión salarial dentro de los sectores también ha aumentado en las últimas décadas, como respuesta al funcionamiento de mercados de trabajo segmentados.

/Por último,

Por último, en este contexto de heterogeneidad, el comportamiento del sector tiende a perpetuar el desempleo en un doble sentido. El empleo en actividades agrícolas tradicionales disminuye a ritmo lento y las actividades modernas presentan escasa capacidad de retención debido al tipo de proceso de modernización que registran. Ambos fenómenos contribuyen a frenar la disminución del subempleo, directamente en el primer caso, e indirectamente en el segundo, ya que la expulsión de mano de obra da lugar a presiones adicionales sobre el mercado de trabajo urbano.

Para evitar generalizaciones demasiado gruesas, se hace necesario matizar esta estilización de las características estructurales que determinan las situaciones básicas del empleo y el ingreso en los países de América Latina, destacando los principales rasgos que diferencian a algunos países. Por un lado, cabe señalar a Brasil, Colombia, México y Venezuela, principalmente, en los que sus mayores ritmos de crecimiento y superiores esfuerzos de inversión han ido acompañados por una mayor intensidad del traslado de fuerza de trabajo desde el sector agrícola y por un descenso más acelerado del subempleo en ese sector, pero asimismo por una considerable elevación en la importancia del sector informal urbano. Por otro lado, están los países del Cono Sur, de urbanización más temprana y con menores disparidades de productividad al interior del sector agrario y entre éste y las actividades urbanas modernas, en los que el problema del subempleo es predominantemente urbano y se ha visto agravado en la última década por los efectos de las políticas económicas aplicadas en cada caso.

b) Persistencia de la pobreza

Los razonamientos basados en el análisis agregado del crecimiento y la pobreza soslayan las complejas interrelaciones que vinculan los procesos que representan un aumento del conjunto de bienes disponibles (crecimiento) con aquellos que dan lugar a que importantes segmentos de la población subsistan por debajo de niveles mínimos aceptables de vida (pobreza). En particular, las hipótesis sobre el eventual "derrame" inducido por el crecimiento hasta los estratos de menor productividad o marginados del aparato productivo, no tienen en cuenta las rigideces asociadas a la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas, además de dejar de lado la cristalización de rasgos sociales provocada por la persistencia de situaciones de pobreza y su relación negativa con el potencial productivo de los sectores pobres.

La pobreza de importantes proporciones de las poblaciones latinoamericanas se enraíza en el problema del subempleo, aunque reconozca el agravamiento provocado por la coyuntura crítica y las políticas que incorporaron al escenario la desocupación, la caída de salarios y el deterioro de los servicios públicos esenciales. En consecuencia, los rasgos estructurales que determinan la persistencia del subempleo constituyen el trasfondo del problema de la pobreza. Las políticas asistenciales o redistributivas pueden rectificarlo en alguna medida, para lo cual se requiere que alcancen eficazmente a los grupos beneficiarios y que partan de una cabal comprensión de las interrelaciones que caracterizan las situaciones de pobreza. Pero difícilmente pueda solucionarse sólo mediante transferencias un problema cuyas raíces se encuentran en el funcionamiento del estilo de desarrollo.

/Una adecuada

Una adecuada concepción de la acción pública motivada por el deseo de disminuir la incidencia de la pobreza debe tener en cuenta que las consideraciones referentes al subempleo se relacionan con la eficiencia en la asignación de recursos, y las que conciernen a la pobreza están motivadas por el principio de equidad. Para atacar en forma simultánea ambos problemas, se requiere un ejercicio imaginativo de búsqueda de la eficiencia social en sentido amplio.

c) La búsqueda de la equidad

Una perspectiva para precisar las permutas entre equidad y crecimiento --en diferentes horizontes temporales-- y apreciar la necesidad de políticas distributivas y redistributivas, consiste en distinguir entre la distribución de capacidades --en términos de oportunidades-- de obtención de ingresos, la distribución efectiva de los ingresos monetarios y la distribución del bienestar, en términos de bienes y acceso a servicios.

La búsqueda de la equidad debe llevarse a cabo, en consecuencia, tanto en el ordenamiento social --tema que se trata en el capítulo referente al Estado-- como en los mecanismos de acumulación de riqueza --tema que se consideró anteriormente en este capítulo-- o en determinantes de los ingresos monetarios o en la distribución del consumo y del acceso a bienes públicos.

Con respecto a la distribución de los ingresos monetarios, en la medida en que la búsqueda de la competitividad y la eficiencia asignativa operan sin correcciones fundadas en razones de una noción de eficiencia social más amplia y de más largo plazo y transiten por el camino de la modernización imitativa, con trasplante de estructuras productivas germinadas en economías maduras, las disparidades de los ingresos generados en la producción continuarán siendo grandes e inequitativas, puesto que las características ya señaladas del estilo de desarrollo --en especial, la heterogeneidad estructural y la desarticulación del aparato productivo-- frustran la pronosticada difusión de la modernización que en un futuro revertiría el patrón distributivo hacia una menor desigualdad. Además, en un característico círculo vicioso, la propia estructura heterogénea se opone a la difusión de la modernización de trasplante --aun en la medida en que ésta es factible, en términos de recursos-- al perpetuarse apoyada en mecanismos de creación de situaciones de subempleo, tales como el mantenimiento de población rural de baja productividad marginal, las ocupaciones informales que en cierta forma "crean su propia demanda", los empleos de baja productividad en pequeñas empresas o los empleos redundantes en el sector público. Estas situaciones pueden concebirse como mecanismos sociales de defensa ante las transformaciones que un proceso de rápido crecimiento tiende a producir en términos de concentración del ingreso y pauperización, y que impiden profundizar el proceso de aumento de las desigualdades hasta llegar a lo que, en teoría, sería el punto de inflexión del patrón distributivo en el proceso de crecimiento con modernización creciente.

Por otro lado, las estructuras productivas modernas que se implantan reproducen un patrón de empleos --de diferentes características y calificación-- que corresponde a los requerimientos de la tecnología y organización empresarial de esas actividades en las sociedades maduras. El patrón de remuneraciones relativas a estas jerarquías ocupacionales también tiende a ser reproducido, aunque incorporando la posibilidad de pagar menores remuneraciones en las ocupaciones de menor calificación, en que la oferta es abundante. Sin embargo, en buena medida estas jerarquías ocupacionales

/reflejan más

reflejan más las peculiaridades de la organización empresarial de los países de origen que imposiciones de las técnicas de producción.

Si se enmarcan estas tendencias en un contexto caracterizado por la contención de los salarios reales, por imposición no sólo de los procesos de ajuste sino de la ya señalada necesidad de contención del consumo para dar lugar a los extraordinarios esfuerzos de ahorro, se avizora un panorama de considerable inequidad en la distribución de los ingresos monetarios.

La búsqueda dinámica de la equidad, en un proceso de crecimiento que lleva implícitos fuertes elementos de diferenciación, puede encararse a través de acciones dirigidas a cambiar las condiciones que determinan la distribución de las remuneraciones, las que determinan la distribución del consumo privado o mediante políticas redistributivas que corrijan los resultados de la operación de los mecanismos de mercado.

Entre las primeras, deberían ocupar un lugar destacado los programas dirigidos a apoyar la modernización tanto de las explotaciones campesinas como de la pequeña y mediana empresa urbana, mediante la provisión de medios de producción, acceso al crédito, difusión de conocimiento técnico apropiado y de técnicas de administración.

Por otro lado, una instancia de modernización con creatividad consiste en la adaptación o creación de estructuras ocupacionales --más allá de las exigencias fijas de las técnicas de producción-- que ocupen mano de obra de calificaciones que resultan abundantes en el medio local. Ello es válido tanto para las actividades productoras de bienes como para el conjunto de servicios públicos, que se vería ampliado en la medida en que se los utilice como instrumento de una mayor equidad, en cuyo caso la eficacia resulta prerequisite para el logro de este objetivo y la transformación de subempleo en empleo productivo implica determinar imaginativamente las calificaciones requeridas para la prestación de cada servicio.

Del lado de la oferta de mano de obra, se trata de capacitarla y reorientarla en la dirección de las capacidades requeridas por el aparato productivo, incluida la prestación de servicios públicos. En sistemas donde los costos de entrenamiento no pueden ser asumidos por la población y en que el patrón actual de remuneraciones poco tiene que ver con los requerimientos de la tecnología futura, se impone una cuidadosa programación de los servicios de educación. La inversión en educación es la clave del desarrollo tecnológico y de los aumentos sostenidos de productividad. Pero también constituye uno de los medios de acción sobre los determinantes de la distribución del ingreso en el largo plazo. Sin embargo, los métodos y las orientaciones educativas también han tendido a ser trasplantes de los modelos utilizados en sociedades desarrolladas. Sin desconocer el componente de modernización implícito en ello, la falta de adaptación a los recursos y potencialidades locales y a los requerimientos de un proceso de crecimiento diferente al de esas sociedades se traduce en aspiraciones frustradas y poco contribuye a la atenuación de las desigualdades sociales. En cambio, los esfuerzos en educación dirigidos a satisfacer los requerimientos de una estructura de empleos adaptada a las potencialidades locales y a desarrollar plenamente esas potencialidades, constituye una acción de largo plazo que puede modificar la matriz que generan las desigualdades sociales.

En materia de política salarial, deberían encararse esquemas de recomposición de las remuneraciones que resulten consistentes tanto con la reorientación de la demanda de trabajo como con los incentivos requeridos por la reorientación de la oferta.

/En general

En general las acciones de redistribución de activos se hacen más factibles y menos costosas cambiando el patrón de asignación y apropiación de la acumulación a lo largo del proceso de crecimiento, más que mediante redistribución --siempre traumática-- de la riqueza existente. Esto es válido también para la tierra, en la medida en que la tecnificación y la modernización de los modos de producción tradicionales posibilite efectivamente la atenuación de las desigualdades heredadas en la propiedad rural. Existen áreas, sin embargo, donde se requerirán reformas en los sistemas agrarios para movilizar los recursos que hagan posible tal proceso de modernización que sienta las bases de un patrón más equitativo de oportunidades de desarrollo. Asimismo, en la medida en que se adopten esquemas de participación social en la acumulación, del tipo de los indicados en el punto 3 de este capítulo, se estará corrigiendo progresivamente la distribución de la riqueza y compensando en el largo plazo parte de las inequidades más inmediatas del proceso de crecimiento.

En el plano de la distribución del consumo privado, en la medida en que no sólo se contenga su nivel para dar lugar a un mayor ahorro y al aumento de la capacidad tributaria del Estado sino que también se reoriente su composición castigando los consumos superfluos o de excesivo costo social, se estará generando de hecho un patrón más equitativo de consumo, al disminuir conspicuas disparidades en los consumos familiares y en los estilos de vida.

Aun así, dados los fuertes elementos de diferenciación del patrón de crecimiento previsible y la magnitud de las carencias sociales acumuladas, el camino central para el logro de una razonable equidad en el mediano plazo pasará por las políticas redistributivas a cargo del Estado. Esto es un campo abierto a la imaginación, a la capacidad social de innovación y a la participación. Un campo que abarca desde la provisión subsidiada o gratuita de bienes esenciales a grupos seleccionados de bajos ingresos --o a la intermediación estatal en su provisión-- pasando por los innumerables esquemas posibles de asistencia técnica y financiera para movilizar a las comunidades en la construcción con esfuerzo propio y en la provisión de servicios comunitarios o la producción cooperativa de bienes esenciales, por los seguros de desempleo, los subsidios y facilidades para capacitación y programas de empleo mínimo con fines comunitarios, hasta el fortalecimiento y ampliación de los servicios públicos básicos y colectivos, para extenderlos efectivamente a la totalidad de la población y sustituir con consumos públicos servicios --como, por ejemplo, los de transporte-- cuya prestación privada resulta excluyente de amplios segmentos de la población, por su alto costo social unitario.

d) La lucha contra la pobreza

Por más que se reconozca que la solución permanente del problema de la pobreza provendrá de la reorientación del desarrollo y la aplicación de medidas distributivas, es necesario paliar desde ahora las situaciones precarias en que viven numerosas familias en América Latina y el Caribe. Para ello, se debería recurrir a las intervenciones redistributivas, esto es, aquellas que tienen como objetivo corregir la distribución primaria del ingreso para aliviar la situación de los pobres, mediante transferencias monetarias y no monetarias entre los distintos grupos sociales.

En general, las acciones redistributivas pretenden beneficiar a un determinado grupo proveyéndolo de ciertos bienes y servicios en forma gratuita o a precios inferiores a los del mercado, o bien, transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones por su trabajo o por el capital que poseen.

Entre las políticas de carácter general, se destacan aquellas destinadas a crear un mayor número de empleos, como son las que modifican la estructura productiva para que ésta tenga un mayor contenido de trabajo, las que alteran las

/condiciones restrictivas



condiciones restrictivas y discriminatorias en que funcionan los mercados de factores, las que modifican los precios relativos de los factores productivos en beneficio del trabajo, y las que promueven el uso de tecnologías apropiadas. Estas políticas dicen relación principalmente con el funcionamiento de los precios y tienen por objeto remover los obstáculos que han existido en el pasado y crear condiciones más adecuadas para que el funcionamiento "normal" de la economía permita la generación de mayores oportunidades de empleo. Estas medidas de carácter general, que pueden ser adecuadas para los agentes que tienen acceso a las formas capitalistas de desarrollo, deberán ser complementadas con otras de carácter específico, para que puedan alcanzar a aquellos grupos que en la práctica están marginados de los beneficios del capitalismo, como son el sector informal urbano, y el que en forma genérica ha sido denominado sector de economías campesinas.

Lo anterior conduce a considerar otras políticas orientadas a mejorar la situación de los grupos pobres, los que a pesar de que sus ingresos provienen fundamentalmente del trabajo, no son asalariados regulares ni disponen de un pequeño capital, como podría ser la posesión de una porción de tierra o de instrumentos de trabajo. En estas situaciones las políticas públicas deberían estar destinadas a aumentar los activos que poseen esos grupos sociales y a aumentar la productividad de los mismos.

La forma que adopte la redistribución de los activos existentes o de sus incrementos es cuestión de voluntad y de capacidad política. Sin embargo, es preciso reconocer que en algunos casos el mejoramiento de la situación de los más pobres depende necesariamente de un cambio en la estructura de propiedad imperante. Esta es la situación que se produce cuando la concentración de la propiedad financiera, industrial y agrícola permiten determinar unilateralmente la magnitud de los excedentes que se generan, y al mismo tiempo, el destino de los mismos. A pesar de que esas políticas aparentemente no están vinculadas directamente con la suerte de los grupos más pobres, en los hechos sí lo están, puesto que el criterio con que se destinan esos recursos no es indiferente a ciertos aspectos vitales para esos grupos, como la creación de nuevos empleos o la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer sus necesidades básicas.

En el caso de la propiedad de la tierra, la relación es más directa, ya que la concentración de este factor en unas pocas manos --situación que ha sido reconocida en la mayoría de los países de la región-- es determinante en la existencia de una gran cantidad de campesinos sin tierra y de otros con propiedades de tamaños tan reducidos que su producto no alcanza para la subsistencia de sus propias familias. Además, la concentración de la propiedad de la tierra hace imposible la aplicación de políticas que, aun mejorando las relaciones de intercambio de la agricultura benefician a la población campesina y no sólo a los grandes propietarios.

Por otra parte, la baja productividad de las pequeñas unidades de producción no sólo se debe a su tamaño; también influye en ella la marginación en que se encuentran la mayoría de esos empresarios respecto del uso de crédito, de la asistencia técnica, de la capacitación y de los canales de comercialización. Como se verá más adelante, sólo el Estado puede romper esta situación de marginalidad de los empresarios pequeños.

Es preciso reconocer que los cambios estructurales no producen sus efectos en un plazo corto y que las condiciones dramáticas en que vive una parte importante de la población latinoamericana requiere alivio en el corto plazo. Para cumplir con este propósito pueden adoptarse un conjunto de medidas destinadas a proveer un ingreso mínimo a las familias pobres. Estas medidas consisten básicamente en la creación de programas especiales de empleo de origen estatal y en la provisión directa por parte del Estado de ciertos bienes y servicios básicos relacionados especialmente con la atención de la madre embarazada, la nutrición de los niños, la educación preescolar y básica, la prevención de la salud, la vivienda social y el saneamiento ambiental.

En lo dicho hasta aquí, no se ha incluido un aspecto esencial, que si bien no es de carácter económico, influye de manera determinante en la integración de las familias pobres a la vida social, económica y política de la comunidad en que se encuentran insertos. Ese aspecto esencial es la organización social.

La organización social influye, entre muchos otros factores, en la capacidad de negociación de los asalariados; en las condiciones de acceso a la tecnología, al financiamiento y a la comercialización de los insumos y a la producción de quienes obtienen sus ingresos de la explotación de pequeñas unidades de producción, ya sea que éstas estén en zonas rurales o urbanas; en la posibilidad de ejercer presiones legítimas para lograr que se satisfagan sus necesidades esenciales; en las posibilidades de tener acceso a los bienes y servicios públicos y a las autoridades pertinentes; en la capacidad de retener los beneficios obtenidos, y en la capacidad de constituirse en grupos de presión que les permita obtener una cuota de poder político que jamás obtendrían como individuos aislados o marginados.

## 6. La reorientación del desarrollo como desafío

La persistencia del modelo de crecimiento actual sólo puede conducir, en la mayoría de los casos, a un lento e inestable crecimiento, con profundización de los desequilibrios estructurales y agravamiento de las desigualdades sociales.

En el caso de América Latina en las últimas décadas, la desarticulación coexiste con un crecimiento de carácter espasmódico apoyado en la venta generada por recursos naturales valiosos, o por la insólita tolerancia financiera internacional, que permite el trasplante físico de una modernización espúrea, pero no contribuye a favorecer la estructuración económica y social interna ni, mucho menos, la inserción sólida en la economía internacional. Cuando la ola de crecimiento espasmódico se agota, los países de la región se ven frustrados por el término de las expectativas generadas en el período del "milagro" y por un nivel de estrangulamiento externo superior al que existía en la fase inicial. Si, como ocurre en el caso de algunos países de la región, los recursos externos del período del auge no se canalizan en forma preferente por medio de la expansión de la capacidad productiva, sino más bien por el consumo, al terminar el auge quedan de manifiesto las debilidades de la infraestructura física, que se añaden a las carencias sociales postergadas e ignoradas en el auge y a la degradación de la calificación técnica y profesional que acompaña al desempleo y a la escasa inversión.

La magnitud de la restricción externa, unida a la debilidad del proceso de inversión en la última década y a las perspectivas de la economía internacional, conducen a prever que la región debe esperar, con una alta probabilidad, un ritmo más modesto de crecimiento que el conocido en las décadas anteriores. El ritmo de crecimiento económico, determinado en grado significativo por la restricción externa, sólo puede elevarse en la medida en que se desplace esta restricción, lo que supone modificaciones en la estructura productiva y en el comportamiento de los distintos actores económicos y sociales. Frente a la restricción externa previsible, y aun suponiendo soluciones favorables al problema de la deuda, se requerirán innovaciones en el ámbito de la sociedad, es decir, en el contenido del crecimiento. La hipótesis de restricción externa prolongada constituye un dato básico para la reflexión económica y política. Para que un país pueda emerger integrado y fortalecido luego de un período largo y sostenido de austeridad --como se prevé-- se requiere, en lo político, consenso y liderazgo; en lo social, de solidaridad y un mínimo de equidad; y en lo económico, una articulación lúcida entre el Estado y la sociedad civil. La restricción externa define prioridades y límites a la acción del Estado, exige un funcionamiento racional del mercado y, sobre todo, requiere un compromiso de participación e imaginación por parte de la sociedad civil.

Muchas de las carencias sociales que anteriormente en algunos países fueron atendidas por la acción de un Estado que concentraba la atención en sectores medios y populares organizados, pero que luego fueron transferidas al mercado, deberán ser asumidas responsablemente por una sociedad civil organizada y descentralizada. Por la envergadura cuantitativa de las carencias sociales básicas acumuladas, sería ingenuo imaginar una respuesta global por parte del Estado; por otra parte, dada la naturaleza de esas carencias resultaría insensato mantener expuesta su satisfacción

a las veleidades del mercado. Las modalidades concretas mediante las cuales algunas de las carencias sociales básicas podrían ser asumidas parcialmente por la sociedad civil serán seguramente variadas y diferentes de las conocidas en el pasado. Por ello se sostiene que en el futuro previsible, la innovación en el ámbito de lo social trasciende los limitados grados de libertad disponibles en el campo económico. Esa innovación social requiere, sin embargo, algún grado de consenso político de carácter estratégico, susceptible de expresarse a través de variadas modalidades de concertación social.

En un contexto en el cual se ha producido una descentralización y una desconcentración significativa del aparato público en los términos indicados más arriba, es posible convertir la organización de los agentes sociales en un recurso productivo de alta potencialidad, tanto en la producción de bienes y servicios como en general en el mejoramiento de la calidad de la vida. Nos referimos al impulso y fortalecimiento, tanto de organizaciones de productores rurales y urbanos de similares características como también de formas nuevas de organización de la población en sus áreas de adscripción territorial. En términos más específicos, se trata de impulsar la constitución de cooperativas y de empresas con autogestión en una amplia gama de actividades rurales y urbanas. Entre otras, y a título de ejemplo, cabe mencionar las siguientes: empresas de trabajadores rurales sin tierra dedicadas a la construcción de infraestructura complementaria (camínos de mano de obra, pequeña obra hidráulica, infraestructura local de acopio, escuelas rurales, postas o policlínicos, etc.); organizaciones económicas o empresas comunitarias a nivel de barrio o de localidad rural (que reúnan a tejedoras, productores artesanales de muebles, etc.); organizaciones a nivel de barrio (u otro espacio de adscripción territorial) destinadas al mejoramiento o equipamiento local; unidades locales de compra colectiva de bienes de consumo básico, etc.

La formación de un tejido social organizado capaz de constituirse en una red de iniciativas múltiples, unida a la disposición del aparato público de delegar autoridad local en los múltiples núcleos de dicha red, constituiría el marco adecuado para socializar y enfrentar creativamente las condiciones restrictivas en que tendrán que desenvolverse las economías de la región por un período considerable.

#### IV. INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

##### 1. Desafíos y cambio estructural

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

La modalidad particular de desarrollo e industrialización de América Latina es en buena medida un legado de la gran crisis de los años treinta. Como ya se ha indicado precedentemente, parece infundado suponer que esta modalidad pudiese persistir durante la crisis actual sin experimentar modificaciones estructurales. Más bien, hay que buscar cuanto antes una nueva estrategia de industrialización que permita hacer frente a los desequilibrios internos y poder mirar con lucidez la situación internacional previsible, para los próximos años.

Para apreciar más claramente la magnitud de los desafíos que deberá enfrentar la región es útil tener presente, que, de acuerdo con las proyecciones disponibles y suponiendo un crecimiento modesto pero sostenido en la segunda mitad de los años ochenta, el nivel del producto por habitante sería hacia 1990 comparable al de 1980. Sin embargo, se habría producido una concentración del ingreso que, debido a la naturaleza del ajuste reciente, difícilmente alcanzaría a reproducir el ya inequitativo panorama existente en 1980. Por otra parte, resulta sugerente incorporar al análisis la visión que los países desarrollados tienen respecto del desafío que su ajuste industrial a ellos les plantea.

Fundamentalmente, la situación en que se encuentra actualmente la mayoría de los países (OCDE) parece limitar la capacidad de ajuste. El bajo nivel de inversiones, la persistente presión inflacionaria y el clima actual de incertidumbre respecto del futuro restringen claramente el ajuste eficaz y conveniente. En la mayoría de los casos, los niveles actuales de subempleo también crean graves limitaciones a lo que es aceptable. Constantemente hay que enfrentarse al problema de saber si la política económica puede utilizarse para crear la capacidad necesaria para adaptarse a las nuevas circunstancias. 5/

Considerando que los niveles de desempleo, inflación y capacidad interna de innovación tecnológica así como el atraso social acumulados en América Latina son notoriamente más desfavorables que en los países de la OCDE, salta a la vista

que la región enfrenta obstáculos y tensiones de una envergadura sin precedentes. Basta señalar que en Europa se formulan perspectivas significativamente más pesimistas que la reflejada en el párrafo anterior para el conjunto de los países de la OCDE.<sup>6/</sup>

## 2. Rasgos específicos de la industrialización de América Latina

El sector industrial no sólo se transformó en el período 1950-1980 internamente sino que impulsó y modificó el resto de las actividades productivas: extrajo mano de obra del sector agrícola y le devolvió insumos y equipos para su modernización; hizo surgir actividades productoras de los servicios necesarios para la producción, comercialización y financiamiento de los bienes industriales, los que a su vez retroalimentaron la expansión industrial; estimuló la urbanización y cambió la infraestructura de transporte y comunicaciones; influyó directa e indirectamente, sobre la orientación y crecimiento del sector público, directamente a través de las necesidades de infraestructura física y educacional que creó e indirectamente a través de la transformación social inducida por el crecimiento y que se expresa en el ámbito sindical de los partidos, regional, de la organización de los consumidores y de otras formas de agrupación social y que contribuyeron a inducir y orientar la expansión del sector público.

Esta caracterización genérica adquirió magnitudes y modalidades diversas en los distintos países de la región. Por un lado, el Brasil y México mostraron los ritmos de industrialización más elevados de la región (8.5% y 7.3% de crecimiento anual del producto industrial respecto al 6.8% de la región). En el otro extremo, en términos de dinamismo, se ubicaron Argentina, Chile y Uruguay (4.1%, 3.7% y 2.7%, respectivamente). Considerando el conjunto de estos tres países de industrialización inicialmente avanzada y posteriormente frustrada, se constata que en 1950 generaban 41% de la producción industrial de América Latina, mientras que en 1978 habían reducido su participación a 20.5% del conjunto de la región. En el mismo período, los países grandes de industrialización rápida, elevaron su participación en la oferta industrial de América Latina de 42.1% a 61.8%. Es decir, mientras que en 1950 el Brasil y México generaban una producción industrial similar a la de Argentina, Chile y Uruguay, en 1978 la producción industrial de estos últimos países representaba la tercera parte de la del Brasil y México. Estas alusiones a los países de industrialización inicialmente avanzada y posteriormente frustrada, adquieren importancia cuando se considera que la aplicación del modelo neoliberal ha tenido lugar predominantemente en la Argentina, Chile y el Uruguay.

Es interesante destacar el marcado dinamismo que caracteriza a los pequeños países que integraban el Mercado Común Centroamericano, cuyo crecimiento entre 1950 y 1978 fue superior al de la región en su conjunto y comparable al del Brasil, México y Venezuela. A pesar de todas las salvedades y distinguos que han de tenerse en cuenta respecto de este tipo de indicadores, es importante destacar este hecho porque, en alguna medida, contribuye a matizar los estereotipos que se manejan respecto a Centroamérica y que explican, entre otros muchos factores, la perplejidad que han causado en el ámbito internacional, e incluso latinoamericano los movimientos sociales y políticos de los últimos años en esa región.

La industrialización de América Latina no sólo ha crecido con relativa rapidez sino que las modificaciones sectoriales ocurridas dentro de la industria manufacturera presentan desplazamientos aparentemente similares a los observados en el pasado en los países actualmente desarrollados en lo que se refiere al incremento de los bienes de consumo duraderos, al peso creciente de los productos químicos y a la creciente gravitación de la industria metalmecánica. Es decir, se han reproducido formalmente en la región, las tendencias que resultaron estrictamente funcionales para las condiciones prevalecientes en los países avanzados en los que la satisfacción plena de las necesidades básicas de consumo no duradero impulsó la expansión del consumo duradero y la creciente diversificación de los mismos; la escasez de recursos naturales unida al acceso de petróleo barato estimuló la sustitución de los productos naturales por sintéticos, lo que se manifestó por el rápido crecimiento de la industria química; la intensificación de la competencia internacional y finalmente la presión salarial y sindical estimularon la rápida expansión de la automatización que se reflejaba en el rápido crecimiento de la producción de maquinaria y equipo. En cambio, en América Latina, donde un porcentaje muy elevado de la población no dispone de los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades elementales, con una dotación generosa de recursos naturales y mano de obra abundante y desempleada, ese patrón industrial no ha resultado funcional para las condiciones locales.

Esa estrategia de desarrollo no ha sido funcional, en buena medida, para las carencias y potencialidades de los países de la región. Por lo tanto, en lo que se refiere a la concentración del ingreso, son muy reveladores los casos del Brasil y México cuyo dinamismo, magnitud del mercado interno y diversificación de la planta productiva alcanzó los niveles más elevados de la región. En ambos países en efecto, después de tres decenios de un crecimiento difícilmente reproducible en el futuro, se observa que el 10% de la población de mayores ingresos, dispone de recursos que superan en más de cinco veces los disponibles por el 40% a población de menores recursos. Pero este solo rasgo no alcanza a caracterizar la especificidad del proceso de industrialización latinoamericano. Existen asimismo, otros factores que explicarían la diferencia notoria que existe entre los países avanzados y los del Sudeste asiático por una parte y los de la región por la otra en cuanto a los resultados de la industrialización, no obstante las similitudes formales anteriormente señaladas.

En primer lugar cabe mencionar la precaria y asimétrica articulación entre la industria y la agricultura. A diferencia de lo ocurrido en los países avanzados, el sector productor de alimentos básicos para el mercado interno y la población campesina en que esta producción se sustentaba ha sido sistemáticamente postergada política y económicamente por las estrategias de desarrollo, lo cual terminó reflejándose en los distintos países de la región--con excepción de la Argentina y Uruguay en los cuales coinciden rubros básicos de exportación con los destinados al consumo interno-- en una sistemática merma del superávit externo del sector agrícola generado por esos productos y en el déficit externo creciente en relación con aquellos insumos y maquinaria industrial requeridas por el sector agrícola.

A la precaria articulación entre la industria y la agroindustria se suma una base energética, que no resulta funcional en relación con los recursos de que la región dispone. Téngase presente que si bien sólo un país de la región, Venezuela, ha sido un exportador importante de petróleo en las últimas décadas, el consumo energético de la región se ha basado en esa fuente energética en mucho mayor medida que el del resto de las regiones del mundo. En 1925 los combustibles líquidos representaban 13% de las fuentes energéticas mundiales, mientras que en América Latina esa proporción era ya de 57%; hacia fines de los años sesenta la proporción se había elevado a 40% en el mundo y en América Latina ya superaba el 70%.

La precariedad de la articulación productiva de los países de América Latina así como la ausencia de creatividad de su estrategia de desarrollo queda claramente de manifiesto por la escasa gravitación del sector productor de bienes de capital. Aun cuando el volumen de producción de los países de mayor tamaño es significativo, el contenido de "creatividad endógena" de esos bienes es mínima.

Si se acepta la hipótesis de que el desarrollo tecnológico en buena medida se incorpora en la industria de bienes de capital, debe necesariamente concluirse que la debilidad mostrada en el ámbito tecnológico por los países de la región está asociada al atraso de este sector. Sin embargo, para superar este problema no basta la mera formulación y dictación de normas específicamente orientadas a estimular la actividad de investigación y desarrollo en las empresas y a regular la transferencia de tecnología desde el exterior, mientras se mantiene constante el conjunto de factores que configuran este estilo de industrialización, entre cuyas características figuran el rezago del sector de bienes de capital y la falta de creatividad en la incorporación de tecnología.

Al creciente déficit externo generado por esta industrialización "trunca" y a la reducción sistemática del superávit del sector agrícola --que, en algunos países como México, se convirtió inclusive en déficit-- se agregaron a partir de 1973 las consecuencias del hipertrofiado abastecimiento petrolero latinoamericano. A estos déficit, vinculados a la estructura productiva y, por consiguiente, a la estrategia de desarrollo, se sumaron los servicios de la deuda contratada para neutralizar tales déficit estructurales y los de las inversiones extranjeras directas que impulsaban los sectores industriales de más rápido crecimiento y que eran los que definían el perfil productivo interno ante la debilidad relativa del empresariado industrial.

La presencia de empresas extranjeras no es un fenómeno específico de América Latina; pero sí es propio de la región la magnitud de su presencia, la ineficiencia de las estructuras productivas que han configurado, su aceptación en actividades carentes de toda complejidad tecnológica, en suma, el hecho de que su acción local refleja en mucho mayor medida la omisión normativa de los agentes internos y del conjunto de fuerzas sociales reflejados en la acción pública que el espíritu de conquista de estas empresas, cuyo comportamiento no supera los límites de sus objetivos microeconómicos.

/Estas empresas,



Estas empresas, que están a la cabeza de los sectores más dinámicos al igual que en los países de origen, presentan sin embargo una clara asimetría con respecto a las funciones que generan en esos países. En efecto, mientras constituyen la fuente principal del superávit comercial en los países de origen, en los países receptores de la región dan origen a un déficit comercial que representa en algunos casos una proporción elevada del déficit comercial nacional.

Lo anterior no supone desconocer la existencia, en los diferentes países de la región, de grupos empresariales nacionales privados y públicos que han demostrado poseer todos los atributos definidos por Schumpeter, incluida la potencialidad de innovación tecnológica. Esos grupos existen, y algunos de ellos han alcanzado notoriedad a nivel internacional. Lo que se intenta destacar es que en este caso la vocación industrial no ha sido determinante en la conducción del proceso económico, como lo fue en el capitalismo avanzado y en el tardío del Sudeste asiático.

Una característica del patrón de industrialización en América Latina es la elevada protección que ha amparado el crecimiento industrial. Sin embargo, es interesante destacar, que éste sería paradójicamente un rasgo común con el Japón, país que ha logrado los resultados más notables en la industrialización de la posguerra.

En el caso del Japón, la protección favorecía un proceso de aprendizaje impulsado por grupos nacionales imbricados con el Estado, construido en torno a dos ejes estratégicos: los sectores químico y metalmecánico cuya demanda futura se preveía dinámica. Sobre esa base se haría la sustitución de importaciones, dinamizando el mercado, se innovaba, se integraba selectivamente la matriz de relaciones interindustriales y se preparaba la penetración en los mercados internacionales. En ese objetivo se incluían los países que, como los Estados Unidos, constituían la fuente principal de inspiración tecnológica. La protección estaba al servicio de una estrategia concebida por agentes internos y orientada a la conquista futura del mercado internacional. Es decir, se trató de un proteccionismo para el "aprendizaje".

En América Latina, en cambio, la protección amparaba una reproducción indiscriminada, pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital, impulsada por empresas cuya perspectiva a largo plazo era ajena a las condiciones locales y cuya innovación no sólo se efectuaba principalmente en los países de origen sino que, además, era estrictamente funcional para sus requerimientos.

En América Latina el nivel de la protección ha estado en alguna medida determinado por las tasas de rentabilidad susceptibles de obtenerse en las actividades no expuestas del comercio internacional como la construcción civil, comercio e intermediación financiera, en las cuales concentraban sus actividades principales los grupos privados nacionales más poderosos. Es perfectamente racional --desde la perspectiva de esos grupos-- buscar al diversificarse hacia el sector industrial, rentabilidades comparables a las existentes en los sectores de origen. Esto explicaría la paradójica situación que se plantea en los sistemas industriales liderados por empresas transnacionales cuya protección durante decenios difícilmente se podría justificar basándose en el criterio de la industria incipiente y con

arreglo a la cual han prevalecido niveles tan elevados e indiscriminados de protección. La atomización de la estructura productiva sería estimulada por la elevada protección, pero posteriormente, exigiría que ella se mantuviera para garantizar su supervivencia. Es comprensible entonces que al amparo de esta "protección frívola" no surgieran corrientes significativas de exportaciones industriales, en proporción a la producción. En determinados países y períodos las exportaciones industriales crecieron rápidamente pero representaron una proporción de la producción notoriamente inferior a la verificada en el Sudeste asiático.

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

En términos generales, en lugar de una imagen fiel pero cronológicamente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y deformada de esa fuente de inspiración, que al menos parcialmente no resulta funcional para las carencias de una proporción elevada de la población y, que al mismo tiempo es incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles. Parecería claro que la propuesta neoliberal, que aborda las precariedades de la industrialización cuestionando su existencia y retro trayéndose a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo con arreglo a los cuales los países de América Latina aparecerían resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no resuelve las carencias sociales acumuladas. Las transformaciones industriales en los países avanzados y la crisis regional de comienzos de los años ochenta, que ha significado un retroceso de 17 años en el grado de industrialización tal vez implique que la región, que ya en los años cincuenta se definía como de "industrialización muy tardía" (late, late comer), enfrente en lo que resta del siglo un retraso industrial sin precedentes (lo que podría tal vez denominarse late, late... late comer).

### 3. La reestructuración tecnológico-industrial de los países avanzados: repercusiones para América Latina

La rapidez y efectividad con que los países industrializados se han adaptado a las nuevas condiciones energéticas, constituye una expresión importante pero parcial de un proceso más complejo y profundo de reestructuración tecnológico-industrial actualmente en curso. Se estima que en 1982, los países de la OCDE utilizaron 16% menos energía y 26% menos petróleo por unidad de producto nacional bruto que en 1973.<sup>7/</sup>

La voluntad política de adaptarse a un desafío de esta magnitud, unida a la flexibilidad para modificar comportamientos sociales e innovar tecnológicamente, revela la potencialidad de aquellas situaciones en que la "capacidad creativa endógena" prima sobre la "imitación acrítica".

La particular valoración política y social que los países industrializados otorgan a las actividades industriales, científicas y tecnológicas en la actual coyuntura de crisis se reflejan con nitidez en el testimonio siguiente: 8/

Se ha insistido reiteradamente en que las proyecciones corresponden a hipótesis que suponen un dinamismo renovado de la industria. En ellas, hay que aumentar el papel de la industria y ésta debe reasumir (gracias a las exportaciones de bienes manufacturados), una función clave en el proceso de crecimiento, aunque éste sea modesto. En todo caso, las innovaciones tecnológicas desempeñarán probablemente un papel importante, incluso decisivo, en los años ochenta. Se hace cada vez más aparente que, totalmente aparte de los cambios estructurales que se producen actualmente, se ha iniciado una fase de cambio tecnológico especialmente decisiva. Como resultado, las autoridades y las empresas conceden suma importancia al factor tecnológico en sus opciones y estrategias. Las perspectivas actuales de un menor crecimiento económico, en cierto modo, sólo aumentan esa importancia.

Independientemente de los mecanismos institucionales y de las diferencias en cuanto al énfasis retórico que se dé a la intervención pública, se observa que en la práctica, y acorde con la formulación anterior, el sector público de los países industrializados está haciendo un esfuerzo sistemático y de gran envergadura para impulsar el desarrollo e incorporar tecnologías más avanzadas en la actividad productiva nacional. Existe consenso de que las ventajas comparativas en materia de comercio internacional de los decenios venideros se construyen precisamente a través de esa condición "voluntarista" e "intervencionista" en el plano nacional.

El apoyo público a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico se ha venido acentuando en los países industrializados a partir de la segunda guerra mundial, con motivaciones, modalidades institucionales, instrumentos de política y magnitudes que varían según los países pero que convergen en cuanto a la creciente prioridad otorgada al tema.9/ El Estado participa en la definición de prioridades sectoriales, como fuente de recursos financieros, ejecutante directo, otorgando apoyo para la apropiación y comercialización de los resultados de las actividades de industrialización, atenuando el riesgo inherente a las actividades de industrialización y subvencionando el proceso de aprendizaje en los campos más avanzados (compras del sector público y particularmente las del ámbito militar) y favoreciendo por vías crediticias, tributarias y diplomáticas la presencia en el mercado internacional de las empresas respectivas. Un aspecto importante se refiere a la estrecha vinculación entre los instrumentos de apoyo tecnológico y la política industrial en un sentido amplio. En este sentido, la diferencia con América Latina es notoria ya que en la región persiste un enfoque del desarrollo tecnológico que aún no consigue integrarlo al ámbito de las instituciones e instrumentos de la política industrial.

/Para ilustrar

Para ilustrar la apreciable convergencia existente en los países avanzados, superpuesta a diferencias formales e institucionales compárense los programas de los sectores más avanzados del Ministerio de Comercio Internacional e Industria del Japón y del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.<sup>10/</sup>

La transición tecnológico-industrial adquiere particular importancia en la adaptación energética y en las tecnologías más avanzadas pero su influencia se difunde al conjunto de la producción de bienes y servicios, como se intenta describir esquemáticamente basándose en trabajos de la OCDE.<sup>11/</sup>

a) Bienes de consumo duradero

Este grupo de productos incluye principalmente los automóviles y los electrodomésticos, que han sido la base del dinamismo del consumo de los países avanzados y también de los países de América Latina, y que están experimentando modificaciones tecnológicas significativas, motivadas principalmente por distintos factores que se hicieron presentes en los años setenta en los países avanzados. Entre esos factores cabe citar la tendencia a la saturación de la demanda de los productos tradicionales, la creciente preocupación por los problemas ambientales, elevación en el precio de la energía, la competencia de los países en desarrollo, las presiones laborales para elevar la "satisfacción en el trabajo" y, finalmente, las posibilidades de introducción masiva de aplicaciones provenientes de la electrónica y la computación.

En el caso de los automóviles, cabe mencionar entre las tendencias importantes la reestructuración de la producción a escala internacional, la robotización de las plantas, la introducción de materiales más livianos, de nuevos diseños, la de aparatos de control electrónico, la elevación de la eficiencia energética, la búsqueda de nuevos combustibles y la reducción de los efectos contaminantes.

La fabricación de electrodomésticos así como la de juegos corrientes y electrónicos que en términos generales hacía uso intensivo de la mano de obra, se ha transformado, por la vía de la automatización y ha pasado a hacer uso intensivo del capital. Esta es una reacción típica frente a la competencia potencial de los países no industrializados.

b) Bienes intermedios

Incluyen los distintos materiales de uso difundido que se incorporan a una gran gama de productos finales: cemento, productos siderúrgicos, petroquímicos básicos, papel y vidrio.

En los decenios de 1950 y 1960, los productos intermedios crecieron a un ritmo elevado, particularmente los productos químicos, que favoreció el aprovechamiento creciente de las economías de escala, lo que unido a los bajos costos de energía y de algunas otras materias primas, permitieron la introducción de innovaciones en los productos y en los procesos, particularmente en los productos químicos. En la década de 1970 este panorama idílico cambio radicalmente: al lento ritmo de crecimiento económico general, se agregó el incremento en el precio

de la energía, de otras materias primas, las presiones de los especialistas en las ciencias del medio ambiente y la competencia de algunos países en desarrollo con recursos naturales, en los cuales habían comenzado a madurar grandes proyectos de procesamiento básico.

Se estima en general que en estos sectores el proceso de innovación se concentra en mejoramientos marginales de los productos, la búsqueda de nuevas aplicaciones y la elevación marginal de la eficiencia en el proceso (ahorro energético y disminución de la contaminación). Se ha prestado atención principalmente a la búsqueda de las fuentes energéticas alternativas tales como el carbón, gas, desechos agrícolas y urbanos y diversos productos agrícolas: en la misma dirección apuntan los esfuerzos en el área de la energía nuclear.

El diseño de productos complejos, que hacen uso intensivo de la tecnología, y que incorporan mayor valor agregado es otra de las líneas hacia la que apunta la innovación tecnológica en estos sectores de proceso continuo. En el sector siderúrgico el énfasis se desplazaría hacia los aceros especiales y en el sector químico se localizaría en los productos farmacéuticos, pesticidas y otros productos químicos complejos.

#### c) Bienes de capital

En el futuro cercano, la presión salarial de los países avanzados sustituida posiblemente por la intensificación de la competencia entre los países desarrollados y por la de algunos países semiindustrializados, con lo cual persistirán las presiones para sustituir mano de obra. Por otra parte, el cambio en la base energética así como las presiones ambientales han constituido un desafío para la introducción de cambios tecnológicos importantes en el diseño de los bienes de capital y de las plantas complejas. La eficiencia energética, los efectos nocivos sobre el medio ambiente, la mayor seguridad, la reducción del ruido y la simplificación de las operaciones, son factores que han pasado a constituir rasgos determinantes de las posibilidades de competencia de los bienes de capital.

En el área de las máquinas-herramientas se ha producido una invasión sostenida del control numérico, que en sus orígenes estuvo vinculada a las especificaciones de la industria aeroespacial y que, posteriormente, se difundió al ámbito general de las máquinas-herramientas. Las perspectivas de utilización de las técnicas de computación para el diseño industrial, incluidos el de los bienes de capital y para el control de la operación de conjuntos integrados y de máquinas-herramientas y de plantas completas, aparecen hoy día mucho más cercanas a la realidad que a la ciencia ficción.

Esta invasión de la ciencia y tecnología en el ámbito de los bienes de capital tiene, por la naturaleza de la función que estos bienes desempeñan en el aspecto productivo, un efecto de difusión y multiplicación que abarca el conjunto de la producción de bienes y servicios.

#### /d) Difusión

d) Difusión a otros sectores

El proceso de innovación tecnológica se localiza principalmente en la industria manufacturera y, dentro de ella, en los sectores anteriormente mencionados, bienes de capital, productos intermedios, principalmente en la industria química y los bienes de consumo duraderos. Sin embargo, la penetración y difusión desde esos sectores hacia el conjunto de bienes y servicios, se desarrolla con gran dinamismo. La rápida elevación de la productividad en el sector agrícola es atribuible en gran medida a las innovaciones en la industria química y en la maquinaria agrícola. Las innovaciones en el ámbito de las comunicaciones, computación y electrónica, se proyectan con gran intensidad en el sector financiero, comercial, en la administración pública y, con énfasis creciente en el futuro, en sectores tales como la educación y la salud. El costo decreciente de las comunicaciones sin duda influirá en la modificación de los esquemas de transporte de personas y en las posibilidades de descentralización geográfica de las actividades productivas. En suma, la transición hacia un nuevo patrón tecnológico industrial constituye la expresión más visible de un proceso probablemente más profundo de transformaciones que puedan afectar al funcionamiento global de la sociedad.

e) Biociencia y biotecnología

Hay quienes sostienen que el potencial de innovación tecnológica de la biotecnología es comparable al de la microelectrónica. Su proyección potencial abarca diferentes sectores: en la agricultura, la biociencia ha permitido desplazar las investigaciones desde los fertilizantes, como productos hacia la investigación del proceso de fertilización. Lo anterior significa pasar de los métodos tradicionales de la química aplicada a la agricultura hacia la utilización de la fisiología de las plantas, la biología molecular y la ingeniería genética. En el área farmacéutica, ha avanzado significativamente la comprensión de las causas de las enfermedades, lo que permite poder hacer mayor hincapié en la medicina preventiva en lugar de la curativa.

En la esfera de la salud convergen en general, tanto las posibles aplicaciones de la microelectrónica en el instrumental y en los análisis, como de la biotecnología en la comprensión del funcionamiento y en la prevención de enfermedades.

f) Repercusiones para América Latina

Entre las múltiples repercusiones que estas circunstancias pueden tener para los países de América Latina parece útil enfatizar las siguientes:

i) Los países avanzados, habiendo previsto un período relativamente prolongado de crecimiento lento, preparan y apoyan un proceso de transición hacia un nuevo patrón tecnológico industrial que podría conducirlos a incorporarse a un nuevo ciclo de crecimiento. Por ese motivo, los países de la región enfrentarán presumiblemente una situación internacional que a corto y mediano plazo ofrece escasas posibilidades de dinamismo, pero sin embargo, permitirá crear una nueva estructura productiva a escala internacional, en relación con la cual pueden quedar parcialmente obsoletas las estructuras productivas nacionales que no se transforman.

/ii) La

ii) La acción gubernamental de los países avanzados tiende a intensificarse con miras a reforzar la posición relativa de cada uno de los países en este proceso de transición. De ella puede emerger una nueva jerarquía en relación con la gravitación relativa en el plano internacional.

iii) Algunos de los sectores en que se localizan los proyectos más importantes de algunos países de la región, coinciden con aquellos en los cuales pueden producirse transformaciones tecnológicas en los próximos años a nivel internacional. Es el caso de la industria automotriz, la petroquímica y la de bienes de capital.

iv) De lo anterior se desprende la importancia decisiva que pueden tener las iniciativas de cooperación regional que permitan incorporar sistemáticamente al proceso de negociaciones internacionales en cada uno de esos sectores una visión actualizada del cambio tecnológico previsible. En caso contrario podría ocurrir, como ya ha ocurrido en otras oportunidades, que los países desarrollados desplacen hacia los países en vías de desarrollo las modalidades técnicas de fabricación y los equipos que resultan superados por el cambio tecnológico. Tratándose de sectores que constituyen el núcleo industrial más avanzado de los países de América Latina esa eventualidad, de materializarse, afectaría seriamente las economías nacionales en las próximas décadas.

v) Algunos sectores, en los cuales hasta ahora los países de la región habían concentrado los esfuerzos en materia de exportaciones industriales y que hacen uso muy intensivo de mano de obra, pueden experimentar, como consecuencia del proceso de automatización, cambios significativos en los próximos años, que afecten drásticamente la competitividad de los productos nacionales. Sería el caso en los sectores textil y de vestuario y la variada gama de "maquiladoras" del sector textil y electrónico. El sistemático esfuerzo de los países desarrollados por elevar la eficiencia en el uso de la energía y, en general, de materias primas importadas podría incidir en las perspectivas de exportación en algunos rubros que hacen uso intensivo de los recursos naturales.

vi) En las áreas tecnológicas más avanzadas resulta evidente que en los países de América Latina deben hacer un esfuerzo de gran envergadura, para el cual podría ser muy valiosa la cooperación regional. Sin embargo, los campos de aplicación preferencial pueden diferir significativamente, como reflejo de la especificidad de las carencias y potencialidades de los que son objeto de atención particular en los países avanzados.

#### 4. Eficiencia, crecimiento y creatividad: el concepto de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica"

Como ya se ha dicho el crecimiento no es condición suficiente para la creatividad y abundan los casos concretos que así lo demuestran en América Latina. Uno de los rasgos predominantes de la industrialización de América Latina ha sido, en países de características diferentes, el crecimiento rápido que ha experimentado a partir de la segunda guerra mundial y a la vez, como un rasgo complementario de dicho crecimiento cabe mencionar precisamente la falta de creatividad, lo que no ha impedido que hayan existido ciertas áreas de excelencia relativa en la mayoría de los países. 12/

/Cabe preguntarse

Cabe preguntarse entonces, con toda razón, cuáles son las otras condiciones necesarias para lograr el desarrollo de la creatividad ya que se ve que con el crecimiento no basta. Se parte de la base de que la creatividad es un proceso complejo en que participa una amplia gama de agentes y motivaciones: grandes plantas industriales vinculadas con pequeñas y medianas, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, los organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles, los medios de comunicación masiva y los ministerios y organismos centrales que definen políticas y normas, ya que la interacción entre estos agentes y motivaciones es determinante para el proceso de creatividad. Cabe inferir entonces que entre los factores que pueden contribuir a desarrollar o a frustrar esta actividad debería desempeñar un papel importante precisamente, el tipo de relaciones que se establece entre los distintos agentes de la actividad económica y entre los individuos que participan en cada una de esas actividades y el lugar de trabajo en cuestión. Por consiguiente en la creatividad también influirían la modalidad de las relaciones de trabajo dentro de cada uno de estos organismos o entidades y la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre esas distintas actividades. Un modelo industrial impulsado por filiales de empresas, cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países, difícilmente desencadenará un proceso creativo interno porque éste no resulta funcional, en términos generales, para la estrategia de expansión a largo plazo de dichas empresas. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco que se desarrolle la creatividad ni individual ni de las empresas productivas. Por lo tanto, además de la naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen entre y al interior de ellos, como factor explicativo de la creatividad es también importante la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica.

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

Cuando la comunicación, interacción y fluidez de la articulación entre estos actores, instancias y niveles de decisión están consolidadas como práctica cotidiana en el plano nacional se habría conformado lo que a continuación se define como "núcleo endógeno de dinamización tecnológica".

Para que este concepto pueda aplicarse en la práctica es preciso desagregarlo en sus dimensiones básicas, que serían las siguientes:

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

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

/c) Una



c) Una actitud social generalizada de valoración de la actividad creativa y de la función empresarial independientemente de la combinación de formas de propiedad (la que estará condicionada por la especificidad de los procesos históricos de las respectivas formaciones sociales). Esta valoración de la creatividad supone un espíritu muy abierto hacia el resto del mundo, tanto en lo que se refiere al proceso de aprendizaje y asimilación de los conocimientos generados en el exterior, como a la identificación de aquellas actividades en que el país puede adquirir niveles de excelencia relativa que le permitan generar las divisas imprescindibles para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer, en conjunto con aquellos generados localmente, las carencias internas. Este proceso sistemático de aprendizaje supone una preocupación "obsesiva" con la capacitación permanente de la población, por medios formales, con instituciones especializadas y por los medios de comunicación masiva y un conocimiento exhaustivo de las potencialidades locales que comprende, tanto los recursos naturales disponibles, como las posibilidades de modernización de las formas organizativas y las técnicas tradicionales disponibles. La modernización genuina es aquella que enriquece y potencia el acervo heredado en los distintos planos: el patrimonio histórico, valores y aptitudes, las formas de organización y conocimientos asociados a las especificidades locales. Esta modalidad de modernización permite la inserción en los mercados internacionales, porque agrega valor intelectual y efectividad a los diseños, procesos, técnicas y formas de organización de la producción que ya existía. La modernización que no tiene en cuenta el acervo local y favorece el simple trasplante físico de los objetos, podría calificarse de modernización de "escaparate" o espúrea, permite la reproducción efímera de la modernización importada, a un costo en divisas difícilmente financiable en el próximo decenio, pero escasamente contribuye a desencadenar los procesos innovativos locales, sin los cuales, la presencia en los mercados internacionales se torna esencialmente precaria.

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

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

/industrial en

industrial en la región evidentemente se aparta de este criterio de selectividad y especialización. El ejemplo tal vez más notable y negativo, desde el punto de vista del balance de divisas y de su efecto de irradiación tecnológica, ha sido la del sector automotriz. Es posible que para llevar adelante algunas actividades de investigación, desarrollo e incluso, capacitación en ciertas especialidades deba alcanzarse un tamaño mínimo superior a las posibilidades de algunos países de la región. En estos casos, que pueden ser numerosos, la materialización del concepto de "núcleo endógeno" exige otra dimensión, cual es la cooperación regional. Lo propio se aplica a ciertas actividades de prospección de recursos naturales, infraestructuras de comunicaciones y comercialización internacional. Por consiguiente, esa dimensión constituye un elemento importante que trasciende, sin embargo, del comercio intrarregional.

De lo señalado hasta aquí se desprende, que para la gestación y persistencia de un núcleo endógeno de dinamización tecnológica se requiere que exista por una parte un conjunto de elementos que le permitan surgir y aseguren su continuidad y, por otra, un ámbito para la expresión física de su presencia en las estructuras productivas nacionales.

a) El contexto

Entre los elementos que han de existir para que pueda gestarse dicho núcleo, y posteriormente persistir se destacan, en primer lugar, un conjunto de condiciones subjetivas conducentes a la formación de una voluntad nacional en torno a la tarea de satisfacer las carencias internas y asegurar una inserción sólida en la economía mundial a partir del cabal aprovechamiento de las potencialidades nacionales (ecuación carencias-potencialidades). Entre dichas condiciones cabe señalar:

i) La presencia de un liderazgo legitimado a partir de la consecución de la meta indicada; el logro paulatino de un consenso nacional que permita la movilización de los diversos agentes para alcanzar esa meta y la valoración social de las diversas expresiones de creatividad necesarias para alcanzar los objetivos expuestos.

ii) Las condiciones de tipo socioinstitucional que permitan la constitución de un tejido social organizado y funcional en relación con la tarea propuesta, entre las que se destacan la descentralización y desconcentración del aparato público; la flexibilización de las estructuras que expresen, en diversos ámbitos; la relación fácil entre el Estado y la sociedad civil; la claridad y fluidez de las comunicaciones entre los distintos actores sociales; la presencia de una vasta red de organizaciones de los agentes en los diversos ámbitos de actividad y residencia.

/iii) Un

iii) Un conjunto de condiciones entre las cuales la más importante es la que se refiere al adecuado eslabonamiento o articulación entre las actividades vinculadas al desarrollo científico-tecnológico, las actividades de capacitación de carácter masivo y las demandas concretas que plantea el aparato productivo en su proceso de articulación interna e inserción internacional.

b) El ámbito de expresión física

El ámbito de expresión física del núcleo endógeno corresponde al conjunto de actividades productivas (de bienes y servicios) destinadas a satisfacer con eficiencia las carencias internas y asegurar una inserción externa sólida a partir del aprovechamiento de las potencialidades nacionales. En este ámbito concreto las especificidades nacionales son determinantes. Esta definición independientemente de esas particularidades nacionales requiere: que se haga una evaluación sistemática en la que participen los interesados, de las potencialidades nacionales que comprenda tanto los recursos naturales y las capacidades intelectuales como también a las formas de organización social que, enraizadas en las propias historias nacionales, puedan fortalecerse y orientarse hacia la consecución del objetivo señalado: que exista una jerarquización, legitimada por la concertación social de las necesidades sociales más urgentes y que haya una visión de los espacios de la economía mundial en los que sea posible plantearse una inserción dinámica a partir de los esfuerzos concentrados por crear una excelencia nacional en dichas líneas.

Este tema se examina detalladamente más adelante cuando se discuten, el dilema de exportar o hacer sustitución de importaciones, la articulación de la estructura productiva, distinguiendo entre los países grandes y medianos y los países pequeños, la vinculación del sector industrial y de servicios, las pautas de la política tecnológica, las orientaciones para el desarrollo del sector agrícola y de recursos naturales y el papel del Estado.

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

La afirmación de que en América Latina se habría asistido al fracaso de las estrategias de "sustitución de importaciones" y de que procede iniciar la fase de las "estrategias orientadas a la exportación", constituye una simplificación del debate y de la realidad económica y respecto de cuyas repercusiones normativas cabe formular algunas salvedades.<sup>13/</sup>

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

Para que esta formulación que contrapone, como si se tratase de opciones excluyentes, las "estrategias de sustitución de importaciones" y las "estrategias orientadas hacia la exportación" pudiese fundamentarse con un mínimo de rigor, sería necesario demostrar, en primer lugar, que el rasgo específico de la industrialización de América Latina ha sido la sustitución de importaciones y que, en ese sentido, la región se habría apartado de la ruta tradicional de industrialización de las economías hoy día maduras o de otras economías de industrialización tardía. En segundo lugar, sería necesario probar que ese eventual rasgo específico ha sido el factor explicativo principal de los resultados insatisfactorios alcanzados en ámbitos tales como el empleo, la distribución del ingreso, la vulnerabilidad externa y la ausencia de innovaciones tecnológicas autónomas, factor determinante de las posibilidades de competencia internacional. En tercer lugar, sería necesario demostrar que aquellas experiencias exitosas de industrialización tardía, en particular las del Sudeste asiático, que son el referente tácito o explícito de esta recomendación hoy día en boga, se explican esencialmente por la "orientación hacia las exportaciones" relegándose el resto de los factores económicos, sociales, políticos y culturales en que se insertó esa industrialización y con los cuales existen diferencias notorias con la experiencia de América Latina, a un papel marginal en la explicación de los resultados obtenidos. Finalmente, cabría considerar la factibilidad de una eventual masificación de las exportaciones de los países semiindustrializados frente a un mercado internacional cuyo dinamismo se prevé más modesto que en el pasado. Se concentra la atención, sin embargo, en los factores que ya fueron mencionados, por cuanto, se estima que los requisitos internos determinan, en mayor medida que las condiciones de la demanda internacional, las notorias diferencias nacionales en la capacidad de exportación de manufacturas. Es obvio que suponer que el mercado internacional podría dar cabida a un gran número de "Coreas" es una falacia, pero ese no es un argumento que refute para los casos nacionales, la tesis genérica que propone que se deje de lado la sustitución de importaciones y se oriente la economía hacia la exportación, el tema que aquí se intenta abordar. La experiencia

histórica, los casos reales recientes, así como el bagaje teórico disponible, sugieren que difícilmente podrían encontrarse satisfactoriamente respuestas simples y taxativas para los problemas precedentes. Por ese motivo, es necesario matizar esta formulación y para ello, inevitablemente debe postularse que el tema de las estrategias de desarrollo posee una complejidad ante la cual las versiones simplificadas que contrastan las "virtudes" de las exportaciones, frecuentemente asociadas a la preeminencia de los principios de mercado, en tanto que atribuyen una connotación "pecaminosa" a la sustitución de importaciones, que reflejaría una intervención pública excesiva, constituyen un marco insuficiente para una reflexión de carácter estratégico formulada en las actuales condiciones de la economía regional e internacional.

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

El rápido crecimiento del sector industrial en los países "orientados hacia la exportación", asociado al proceso interno de aprendizaje, desencadenó el "círculo virtuoso" de crecimiento industrial, elevación de la productividad y progreso técnico y participación creciente en el mercado mundial de manufacturas. Es necesario enfatizar que la presencia en los mercados internacionales no puede entenderse si no se tienen en cuenta antecedentes como el dinamismo industrial y el progreso técnico de la estructura productiva de los países.

Este último aspecto se vincula directamente a otro en torno al cual a veces se incurre en simplificaciones rayanas en la confusión. Las expresiones "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el mercado interno", suelen utilizarse indistintamente lo que da la impresión de que el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno está condicionado a la intensificación de la sustitución de importaciones y de lo cual se desprende que si las posibilidades de avanzar en la sustitución de importaciones parecen limitadas, el mercado internacional se transforma en la única opción dinamizadora. El uso indistinto de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mercado interno" puede inducir a equívocos. El efecto dinamizador de la expansión de la demanda interna puede materializarse acompañado de una

/intensificación de

intensificación de la sustitución de importaciones (disminución del coeficiente importaciones), de una reducción de la sustitución de importaciones (aumento del coeficiente de importaciones) o de un proceso neutro de sustitución de importaciones (coeficiente constante). En el primer caso, el efecto dinamizador del incremento de la demanda interna final sobre la producción interna es reforzado por el aporte de la sustitución de importaciones; en el segundo, a la contribución del aumento de la demanda interna es preciso sustraer el efecto del incremento más que proporcional del componente de importaciones; en el tercero, sólo incide el crecimiento del mercado interno sin ninguna corrección por efecto del componente importado. Por consiguiente, la sustitución de importaciones contribuye, particularmente en la fase inicial del proceso de industrialización, a dinamizar la producción local, pero esta última puede expandirse en ausencia de sustitución de importaciones e, inclusive, en presencia de un proceso de reducción de dicha sustitución.

Algunas ilustraciones empíricas pueden ayudar a aclarar este aspecto:<sup>14/</sup> en el caso del Japón, que es el ejemplo más notable de dinamismo y penetración en el mercado internacional de manufacturas, durante todo el proceso de industrialización, el incremento de la demanda interna final ha explicado, por lo menos, 70% del aumento de la producción y, en algunos períodos recientes más del 80%. Entre 1914 y 1955, el aporte del proceso de sustitución de importaciones al crecimiento de la producción fue positivo y a partir de esa fecha, negativo aunque marginal. La contribución de las exportaciones, positiva antes de 1935 y después de 1955, ha fluctuado entre 10% y 20% del crecimiento de la producción local. En los casos de Corea y Taiwan, el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno fue hasta 1970 superior al aporte del incremento de las exportaciones al aumento de la producción. En el caso de Corea, el efecto sustitución de importaciones en el período 1955-1963 equivalió a cuatro veces la contribución del incremento de las exportaciones al crecimiento de la producción local y posteriormente se tornó negativo aunque marginal. En el caso de Taiwan la contribución de la sustitución de importaciones fue comparable en el período 1955-1961 al incremento de las exportaciones y ambos inferiores al aporte del incremento de la demanda interna. En el período siguiente 1961-1966 persistió el liderazgo del mercado interno pero el efecto sustitución de importaciones se redujo aunque continuó siendo positivo; en el período 1966-1971, durante el cual el factor dinamizador más importante fue el incremento de las exportaciones seguido de la expansión del mercado interno, el aporte de la sustitución de importaciones, aunque marginal, siguió siendo positivo.

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

Lo anterior, además de fundamentar la importancia de una utilización cuidadosa de las expresiones "sustitución de importaciones" y "mercado interno" y de poner de manifiesto su contribución diferente al dinamismo de la producción, sugiere la existencia de una vinculación temporal entre "sustitución de importaciones" y "orientación hacia el exterior" incompatible con aquellas simplificaciones que las presentan como opciones excluyentes. Este tercer aspecto, reiteradamente enfatizado por la CEPAL en trabajos anteriores, ha sido sintetizado en los términos siguientes: Sin embargo, detrás de esos éxitos (las estrategias orientadas a la exportación), hubo un período de amplia sustitución de las importaciones y mejoras tecnológicas durante el cual las industrias nacionales desarrollaron y fortalecieron la competitividad internacional. Sin esta etapa preparatoria, quizá no hubiera sido posible la industrialización llevada a feliz término por la expansión de las exportaciones en esas economías. 15/

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

Cabe destacar que aún en los períodos en que el incremento de las exportaciones industriales constituye el factor explicativo principal del aumento de la producción industrial local, coexisten la sustitución de importaciones con la expansión de las exportaciones. A nivel global ya se mencionaron los casos de Japón y Corea, Taiwan, México y Colombia y, a nivel desagregado, es interesante destacar la situación de Corea, en la cual aproximadamente 60% del incremento de las exportaciones provino en el período 1965-1970, de sectores en los que la sustitución de importaciones contribuyó positiva y simultáneamente al incremento de la producción industrial. En el período 1970-1975 esa proporción se redujo a 30%.16/

Por otra parte, un cuarto aspecto digno de ser tomado en cuenta es el nivel de agregación al que se efectúa el análisis tanto por razones metodológicas como por el tipo de conclusiones a que puede dar lugar. En efecto, dado que la sustitución de importaciones se mide, para efectos analíticos, a través de la variación en los coeficientes de importación respectivos, puede ocurrir que, dependiendo del nivel de agregación del análisis, un proceso de sustitución de importaciones aparezca con signo positivo a cierto nivel de agregación y negativo a otro, lo que se explica por las variaciones que experimenta la estructura de la demanda interna. Así, por ejemplo, puede ocurrir que la medición por rama industrial indique que se ha intensificado el proceso de sustitución de importaciones (ha disminuido el coeficiente de importaciones) y que, para el conjunto de la economía, la sustitución de importaciones haya experimentado un "retroceso". Para esto bastaría que aquellas ramas con un coeficiente de importación elevado, aunque decreciente, experimentaran un ritmo significativamente más elevado de crecimiento que las de coeficiente de importaciones inferior, fenómeno por lo demás frecuente en América Latina.

Pero más importante que este "efecto óptico" asociado al nivel de agregación, es destacar la enorme importancia que, para efecto de la interpretación y el diseño de políticas, tiene el análisis de las modificaciones que experimenta la estructura productiva, lo cual conduce, necesariamente, a otorgar al menos tanta importancia

nivel sectorial como al nivel global de análisis de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones. El proceso de desarrollo económico supone transformaciones en la estructura de la demanda y de la producción, acompañados de progreso técnico. Por consiguiente, el análisis de la sustitución de importaciones y del fomento de las exportaciones, elementos parciales del proceso de desarrollo, deben incorporar como elemento esta transformación productiva si se desea profundizar en la comprensión de su dinámica. Salta a la vista, por ejemplo, que en el proceso de crecimiento de la posguerra las transformaciones de la estructura productiva se caracterizaron por un mayor dinamismo de los insumos intermedios de uso difundido, acero y productos petroquímicos, de los bienes de capital y de consumo duradero incluidos en las ramas de maquinaria no eléctrica y eléctrica y del sector equipo de transporte. Reconocido este rasgo básico del proceso de industrialización de las últimas décadas, resultarán insuficientes el análisis y las recomendaciones en materia de sustitución de importación y promoción de las exportaciones que no incorporen la evolución temporal de las transformaciones y las políticas adoptadas en estas ramas que tienen importancia estratégica tanto desde el punto de vista de la transformación productiva, como del dinamismo en el mercado internacional y de las tendencias de incorporación de progreso técnico.

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

/propriadamente dicho,



propiamente dicho, la contribución de la sustitución de importaciones fue similar al incremento de las exportaciones y, sumadas, representaron aproximadamente el 80% de la contribución del incremento de la demanda interna al aumento de la producción industrial.

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

De lo expuesto se infiere que el uso de la sustitución de importaciones como instrumento de industrialización no es privativo ni específico de América Latina. Más bien ha sido el expediente básico que utilizaron las economías hoy día maduras para construir su proceso de industrialización (con la "obvia" excepción de Inglaterra a fines del siglo XVIII y a comienzos del siglo XIX que no tenía de donde importar manufacturas) y lo propio se aplica para una economía de industrialización tardía y de presencia más dinámica en el mercado internacional como el Japón. Aun en el caso de algunos países del Sudeste asiático, como Corea, el uso conjunto de la sustitución selectiva de importaciones y el fomento de las exportaciones, es hoy día un hecho validado en la práctica. Lo que es específico de América Latina es la modalidad particular, marcada por la ausencia de creatividad, usada en el proceso de sustitución de importaciones. Entre los rasgos en que la industrialización de América Latina muestra específicamente diferencias notorias con la de los países de industrialización madura y la de los de industrialización tardía del Sudeste asiático, cabe mencionar los siguientes: el nivel elevado e indiscriminado de protección otorgada que, conjuntamente con las políticas cambiarias, favoreció tasas de rentabilidad más altas en el mercado interno, con diferencias notables y permanentes, que en el internacional; el tipo de sectores a los que se dirigió la protección; los actores que fueron portadores del crecimiento industrial; la atomización de la estructura productiva; la reproducción acrítica de un patrón de consumo que no resultó funcional para las necesidades de la región y las potencialidades existentes en ella; la asimetría entre el desarrollo industrial y el agrícola, que favoreció la permanencia y, en algunos países la acentuación del fenómeno de heterogeneidad estructural, particularmente en lo que toca a la producción de alimentos básicos para el consumo interno; la base energética no funcional utilizada; el rezago relativo del sector de bienes de capital; la deformación parcial de la intermediación financiera hacia el corto plazo; y la insuficiente gravitación del empresariado nacional en los sectores industriales más dinámicos.

Esta enumeración, incompleta y esquemática, sugiere que el resultado de la industrialización de América Latina, debe evaluarse considerando una amplia gama de factores económicos, sociales, políticos y culturales, que en conjunto explicarían la gestación de esta modalidad de crecimiento muy particular. Al parecer, puede afirmarse que el rasgo básico de la industrialización de las hoy día economías maduras y también de las del Sudeste asiático, que realizaron el proceso tardíamente, reside menos en la utilización de determinados instrumentos de política --que, en general, se reproducen en América Latina, aunque con ponderaciones distintas-- que

/en el

en el carácter "articulado" de esas sociedades, resultado de procesos históricos que se caracterizan en el ámbito político por un liderazgo claro, aceptado y reconocido por el resto de la sociedad. Si bien ese liderazgo, cuyo origen, naturaleza, sectores sociales portadores, y modalidades institucionales para su ejercicio, varía según los sistemas políticos y los distintos períodos, no estaba exento de conflictos e, incluso de quiebres institucionales, favorecía la definición y relativa estabilidad de opciones estratégicas de largo plazo.

Dichas opciones, unidas a la existencia, en el plano social, de normas mínimas de solidaridad --que suponían para los sectores que ejercían el liderazgo asumir ciertas responsabilidades respecto de los sectores sociales subordinados, asociadas al sentido de pertenencia a la entidad nacional-- contribuían a difundir la perspectiva de que se iría superando paulatinamente la inequitativa situación inicial. Esta evolución se proyectaba, en el ámbito económico, en una vinculación entre Estado y sociedad, con modalidades que obviamente variaban con los sistemas, historias y períodos y que favorecían la aceptación de un orden en cuyo marco se generaba un proceso paulatino de integración cultural y aprendizaje tecnológico que viabilizaba el objetivo "nacional" de fortalecer la gravitación relativa de cada uno de esos países en el concierto económico internacional.

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

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

Es el caso de países como el Japón y su antigua colonia, Corea, en los que la carencia relativa de recursos naturales constituía precisamente el factor movilizador principal del proceso de innovación necesario para compensar esa insuficiencia mediante la capacidad de competir internacionalmente en la fase de procesamiento y de fabricación. Se trataba de afrontar el desafío de sobrevivir y defender su existencia como entidades nacionales; en esos países, el proceso de modernización de la agricultura con diferencias de intensidad y ritmo, precedió y luego acompañó al proceso de

/industrialización al

industrialización al igual que los países nórdicos y los que impulsaron la primera y la segunda revolución industrial, Inglaterra y Estados Unidos. En este segundo grupo de países, que siguieron la ruta de la modernización impulsada "desde abajo", la gravitación relativa del mercado respecto al Estado fue mayor que en el primer grupo. En los casos del Japón, cuya industrialización fue "tardía", y de Corea, en que fue "aún más tardía", el Estado desempeñó una función determinante en la articulación y modernización impulsada "desde arriba" de la actividad de los distintos actores y sectores, que resultaba funcional para este propósito nacional trascendente de sobrevivir y elevar el nivel de vida de la población, reforzado, en ambos casos, por motivaciones geopolíticas evidentes. La exportación inicial de manufacturas livianas cumplía, igual que la protección, un propósito de aprendizaje que permitiría evolucionar paulatinamente hacia productos manufacturados que hacen uso intensivo de tecnología y de capital, pero en esa evolución, el factor determinante fue el esfuerzo de asociación, aprendizaje, adaptación y posteriormente innovación, factores cruciales para poder competir en el ámbito internacional, elemento determinante de la "sobrevivencia" nacional.

La presencia de esos países en los mercados internacionales se explica en gran medida por la mayor prioridad que le otorgaron al proceso de aprendizaje y de construcción de la infraestructura tecnológica como a su vinculación con el sector productivo y por la política sistemática de apoyo a la pequeña y mediana empresa vinculada orgánicamente con las empresas líderes. Uno de los requisitos básicos de todas esas experiencias fue la subordinación al interés nacional, de los intereses particulares de los sectores sociales que ejercían el liderazgo, lo cual contribuyó a que el resto de la sociedad percibiera que si bien al comienzo la situación en materia de remuneraciones y distribución del ingreso era inequitativa en comparación con la de América Latina cabía esperar que, al amparo de esa conducción no exenta de coerción pero audaz, austera y que se consideraba identificada con el interés nacional, la evolución posterior de la economía y de la sociedad tendiese paulatinamente a neutralizarla.

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

Lo expuesto sobre la vinculación entre la intermediación financiera, el Estado y el proceso de industrialización, constituye una ilustración particular de las salvedades que deben tenerse en cuenta respecto de las recomendaciones taxativas de la función paradigmática del mercado. En efecto, su función ha sido importante en aquellas experiencias históricas en que la modernización impulsada "desde abajo" generó formas de organización social caracterizadas por una relativa simetría del acceso al poder económico y político y que culminó en instituciones democráticas compatibles con la alternancia política que se basa en la existencia de un elevado grado de consenso respecto de los méritos del sistema vigente. En los casos de industrialización "tardía", la gravitación del Estado en el proceso de desarrollo ha sido decisiva y sobre eso hay mucho escrito. Es interesante destacar que en aquellos casos, entre los cuales figuran algunos países europeos y el Japón, en que las instituciones democráticas fueron implantadas después de la segunda guerra mundial, la alternancia política aún no constituye una práctica establecida.

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

Las consideraciones expuestas permiten apreciar las vinculaciones entre el Estado, el mercado y las estrategias de industrialización como un tema respecto al cual difícilmente se pueden formular recomendaciones taxativas en que se haga abstracción de las especificidades sociopolíticas nacionales. La diversidad de situaciones dentro de América Latina, es tan evidente que, dado el nivel de abstracción y generalidad en que se plantea este documento, sólo cabe una sugerencia metodológica muy modesta, inspirada en lo ocurrido recientemente, cual es que en lo que toca a estimular y viabilizar tecnológica y financieramente la inserción internacional de las empresas nacionales, al Estado le cabe una función orientadora y catalizadora decisiva. En lo que se refiere específicamente al ámbito tecnológico, podría afirmarse que dadas las peculiaridades de la tecnología, que es a la vez mercancía y servicio y las reconocidas distorsiones que caracterizan el mercado internacional en que se transa, al Estado le corresponde la función de orientar y articular los múltiples actores privados que participan en el proceso de desarrollo tecnológico en que se basa la competencia en el plano internacional. En cuanto a la dimensión financiera, la contribución de los gobiernos de los países de la OCDE al proceso de ajuste en sus sistemas industriales-tecnológicos constituye una indicación inequívoca que América Latina no puede ignorar.<sup>17/</sup>

Salta a la vista que la capacidad de generar exportaciones industriales refleja claramente la "calidad" del proceso de industrialización y que una industrialización capaz de penetrar en el mercado internacional con productos manufacturados y permanecer en él es "mejor" que aquella que no lo logra. Sin embargo, de esta afirmación, casi tautológica, no se infiere que el problema se resuelva

/asignándole a

asignándole a la promoción de exportaciones una función "cuasi mágica" para la solución de las carencias heredadas y acentuadas en el período reciente de crisis. Aun cuando se adoptase el criterio de que las exportaciones industriales miden, en cierto sentido, el éxito del proceso de industrialización, el problema real, teórico y práctico que se plantea consiste en identificar la combinación de acciones, instrumentos, políticas e instituciones, en los planos macroeconómicos, sectoriales, regionales y aun microeconómicos, que puedan ir conformando paulatinamente sistemas productivos y marcos institucionales, que tengan capacidad de aprendizaje y de innovar, tema muy pertinente en esta fase de transición de patrones industriales-tecnológicos a nivel internacional. Ni el azar ni el mayor o menor conocimiento de los economistas respectivos explican el número muy reducido de casos de industrialización tardía "orientados hacia exportación".

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

En síntesis, cuando no existe el "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" o cuando éste no se encuentra suficientemente consolidado, se genera un proceso de industrialización cuyo balance de divisas es mucho más desfavorable que el que podría lograrse en condiciones de igualdad de tamaño, de mercado y de dotación de los distintos actores, pero en que la función empresarial, sea pública o privada, tiene una nítida valoración y gravitación. Este balance de divisas más desfavorable se origina en la incapacidad relativa de la producción local para competir internacionalmente respecto de las importaciones potenciales y a los mercados externos y que, como consecuencia del insuficiente esfuerzo creativo interno, se refleja en la utilización innecesaria de divisas a la cual refuerza. En la práctica, con esto se consolida una estructura productiva que utiliza importaciones innecesarias por concepto de diseño e información lo cual se aplica tanto al diseño de sistemas energéticos, de transportes, salud, comunicación, vivienda, educación, alimentación, como al de productos industriales funcionales para las condiciones locales; las insuficiencias en este plano se proyectan con gran intensidad en los siguientes aspectos: i) los insumos, puesto que no se aprovechan las materias primas,

/alimentos y

alimentos y recursos energéticos locales; ii) las técnicas de fabricación, y que se refiere tanto al empleo inadecuado de la mano de obra como al desaprovechamiento de formas organizativas tradicionales que pueden modernizarse sin desvirtuarse y, iii) bienes de capital y que vale tanto para aquellos bienes que podrían producirse localmente, como al derroche en bienes de capital inmovilizados en una estructura productiva atomizada con elevado grado de capacidad ociosa y al gasto excesivo en armamentos.

La insuficiencia de las exportaciones industriales y las importaciones innecesarias son dos caras de la misma moneda: la ausencia de creatividad, que se refuerzan mutuamente y convergen en la explicación del estrangulamiento externo. Resulta ilusorio imaginar que una tasa de cambio "elevada", acompañada de instituciones especializadas en la promoción de exportaciones y una drástica contracción de la demanda interna resuelvan por sí solas las insuficiencias mencionadas, aunque contribuyan, obviamente, a desalentar las importaciones, no necesariamente, las prescindibles, y a estimular las exportaciones que no requieren esfuerzo tecnológico interno y la liberación de excedentes por la caída del consumo interno. La racionalización de la estructura productiva existente, la corrección de la asimetría industria-agricultura, la canalización selectiva de recursos financieros hacia los sectores que actúan como impulsores de la industrialización (que obviamente varían según los países), y la articulación del sistema educativo, de medios masivos de comunicación, y de la infraestructura científico-tecnológica con el sistema productivo, constituyen algunos de los requisitos básicos para desencadenar un proceso innovativo interno capaz de contribuir a la elevación sólida y sostenida de la competitividad internacional, tanto de los productos que sustituyen importaciones, como de aquellos que se destinan a las exportaciones.

Los países avanzados y aquellos de industrialización tardía que han penetrado exitosamente en los mercados internacionales, han entendido claramente que la acción nacional, concertada y sostenida y con proyecciones de largo plazo en el plano tecnológico, es un requisito básico para construir las ventajas comparativas futuras. Cabe citar ejemplos recientes e irrefutables y de naturaleza totalmente distinta en que ha existido dicha acción (además de las actuales políticas tecnológicas nacionales de los países avanzados, ya mencionados): la actual política de Corea en el sector de la electrónica y las políticas de los distintos estados en Estados Unidos que compiten por la localización de empresas de alta tecnología en sus territorios. En ambos casos se percibe una perspectiva de largo plazo, la presencia pública en el plano de la definición de prioridades, la canalización de recursos financieros en condiciones preferenciales, la existencia de incentivos fiscales, de una infraestructura científica y tecnológica y actividades de formación de los recursos humanos y todo esto en estrecha articulación con las empresas nacionales grandes, medianas y pequeñas que hoy impulsan el proceso o podrían hacerlo en el futuro.<sup>18/</sup>

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

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

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

Desde esta perspectiva queda claro que las opciones estratégicas no son, como se sostiene con cierta frecuencia, fomentar las exportaciones o sustituir las importaciones. Las opciones reales podrían caracterizarse en términos un poco diferentes, y consistirían en constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse

en el proceso de dinamización tecnológica, la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional en lugar de delegar en agentes externos la responsabilidad de definir la estructura productiva presente y futura de los países. Por esta última vía sólo parecería posible impulsar la exportación de recursos naturales, mientras exista la demanda o hasta que se agoten, productos manufacturados que requieren la existencia de condiciones sociales que permitan salarios excepcionalmente bajos, circunstancia inexorablemente efímera o, por último, aquellos productos manufacturados ubicados en la fase tecnológica senil los que, por definición, presentan magras perspectivas de crecimiento.

En la opción del "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" no se excluye la producción y exportación de algunos de esos bienes pero, además de tener clara conciencia de su contribución temporal, se concentran los esfuerzos en la creación de condiciones para la construcción de vertientes productivas en que se alcancen niveles de excelencia relativa que permitan dar profundidad y solidez a la presencia en los mercados internacionales. De acuerdo con este criterio, el fomento de las "exportaciones fáciles" y la "sustitución de importaciones fáciles" pueden, en determinados sectores, contribuir en forma circunstancial al necesario proceso de aprendizaje que acompaña el desarrollo de la creatividad interna. Pero, a diferencia de lo ocurrido en el modelo de industrialización seguido hasta la fecha en América Latina, constituyen un medio que busca crear condiciones para lograr alcanzar una situación de genuina competitividad internacional de la producción interna. En el modelo precedente se constituían en un fin en sí que se traducía en la consolidación de la ineficiencia, tanto en la acepción convencional como en la que aquí se sustenta.

La meta buscada es que los países de América Latina emerjan de este período de transición con un "núcleo endógeno" articulado y tecnológicamente fortalecido, con capacidad para penetrar sólidamente en los mercados internacionales, los que con posterioridad a esta fase de transición, recuperarán nuevamente su dinamismo. En la próxima década deberán generarse las ventajas comparativas del futuro y para que ese objetivo se alcance es necesario que la actividad de planificación, además de incluir horizontes temporales de largo plazo, introduzca sistemáticamente y en forma desagregada, la dimensión tecnológica.

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



## 6. Elementos para el diseño de la política tecnológica

### a) Criterios generales

La experiencia de los países avanzados y la más reciente de países del Sudeste asiático muestra nítidamente que el dinamismo y la solidez del proceso de industrialización está indisolublemente ligado al desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas de las respectivas sociedades.

Por su parte, las precariedades de la industrialización latinoamericana analizadas en la sección anterior reflejan y, al mismo tiempo, se explican por el rezago tecnológico que con diferencias de intensidad, está presente en los distintos países de la región.

La difusión al conjunto de la sociedad de la vocación, las inquietudes y las valoraciones de las actividades tecnológicas constituye una tarea de mayor complejidad y trascendencia que la expansión física de la producción industrial. La industrialización relativamente rápida de América Latina y el respectivo rezago tecnológico, confirma plenamente esta afirmación.

Para reflexionar sobre nuevos patrones de industrialización es necesario abordar el tema del desarrollo tecnológico aplicando nuevos criterios y teniendo presente en toda su magnitud la complejidad y trascendencia que este tema plantea. Se trata, en efecto, de integrar la política tecnológica en los ámbitos más generales de la política económica, industrial, el proceso educativo y los medios de comunicación masiva. Las inquietudes, vocaciones, el método y las "fantasías tecnológicas" se nutren del proceso educativo, se amplifican y orientan a través de las modalidades de organización social y de los medios de comunicación masiva, se estimulan o inhiben a través de la política económica y se concretizan a través de la política industrial. Por refinados y generosos que sean los instrumentos de la política tecnológica propiamente tal, a los que se hará referencia más adelante, su impacto está en buena medida condicionado por los ámbitos más generales mencionados. Salta a la vista que el contenido y el alcance parcial del proceso educativo en América Latina dista mucho de constituirse en el cimiento adecuado para la difusión social de la vocación de progreso técnico y los temas y héroes que predominan en los medios de comunicación masivos suelen no coincidir con los grandes desafíos nacionales y difícilmente contribuyen a estimular y valorar las relaciones tecnológicas internas. Como consecuencia de la crisis, la política económica ha privilegiado el corto plazo y relegado a un plano secundario la precaria política industrial de la fase precedente. El contraste entre esta situación y la que prevalece en los países avanzados y del Sudeste asiático es particularmente notable en este período reciente. Las reiteradas menciones del tema de la eficiencia y del progreso técnico como respuesta fundamental para la crisis y la rapidez de la adaptación social e industrial de los países avanzados en la última década difícilmente se explicarían haciendo abstracción del respectivo contexto de instituciones y valores.

Un elemento central del marco conceptual que se considera necesario reiterar para abordar el tema tecnológico sería la constitución o reforzamiento sustancial de un núcleo conformado por agentes internos, públicos y privados, empresas productoras, de ingeniería, de investigación básica y aplicada, articulado en torno a ciertos ejes sectoriales de especialización susceptibles de identificarse tanto en función de las perspectivas industriales a nivel internacional, como de las potencialidades internas existentes. La existencia de un "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" abre la oportunidad para avanzar en el aprovechamiento de las potencialidades en el ámbito de los recursos naturales o la mano de obra y para adecuar el patrón de consumo "cósmico" a las especificidades de las condiciones locales.

La gravitación de este concepto permitió al Japón, que en el ámbito del consumo adoptó una actitud tan "imitativa" como la de América Latina, generar una estructura productiva que le permite alcanzar un superávit en el balance comercial de productos que hacen uso intensivo de tecnología en relación con Estados Unidos, que es precisamente el país que ha constituido la fuente de inspiración tecnológica de Japón, y eso se expresa en el significativo déficit que el Japón tiene respecto de Estados Unidos y que es generado por los pagos por concepto de tecnología. Así se explica también que países como Suecia, Noruega, Dinamarca, Rumanía, Finlandia, Yugoslavia, Bulgaria y Hungría, con mercados internos significativamente menores que los países grandes de América Latina, hayan alcanzado niveles de excelencia internacional en materia de equipos y tecnología que, en ciertos casos, se vinculan directamente con el procesamiento de recursos, que antes constituían la base de sus exportaciones.

En síntesis, la gravitación del núcleo endógeno determina el grado de articulación de la matriz industrial y, por consiguiente, su dinamismo potencial. A partir de este núcleo es posible compatibilizar el acervo tecnológico adquirido internacionalmente con las especificidades nacionales. Sobre la base de su existencia es factible construir programas y proyectos estratégicos que tengan en cuenta las tendencias tecnológicas prospectivas y sobre esa base enfrentar lúcida-mente la vinculación con las empresas transnacionales.

Estas son implícitamente las consideraciones que tienen en cuenta los gobiernos de los países desarrollados para elaborar los generosos programas de apoyo y subvención del desarrollo tecnológico en los campos de la electrónica, las telecomunicaciones, la ingeniería genética, la búsqueda de nuevos materiales como fuente de energía nuclear, fuentes de energía no convencionales y todas aquellas actividades a las que se atribuye una función estratégica en el futuro. Estos actos de "voluntarismo" e "intervencionismo estatal" son los que determinarán las "ventajas comparativas" de los países en el cuadro futuro de relaciones económicas internacionales.

Grande es la distancia respecto al modelo de inserción pasiva en que el concepto de Estado subsidiario se traduce, en el ámbito tecnológico, no sólo en la reducción del monto de los recursos financieros a disposición de las entidades y organismos dedicados a la investigación sino que además en la aplicación de un criterio estricto de autofinanciamiento que, por definición, excluye la reflexión de carácter estratégico. A falta de la decisión de reforzar el núcleo endógeno,

/las opciones

las opciones efectivamente se reducen a: i) la inserción pasiva en el mercado internacional, con una especialización basada en las ventajas comparativas estáticas que, en la mayor parte de los países, se traduciría en el retorno a la exportación de recursos naturales; o bien, ii) la extrapolación del modelo precedente, con lo cual las insuficiencias mencionadas terminarían por agudizarse.

b) Prioridades temáticas

En lo que se refiere a las prioridades temáticas, se considera útil distinguir tres situaciones diferentes caracterizadas por la existencia de: i) un conjunto de tecnologías más adelantadas en torno a las cuales se articula el patrón tecnológico-industrial futuro a nivel internacional, y cuya proyección tiende a difundirse al conjunto del sector productivo de bienes y servicios y, por consiguiente, a las áreas temáticas mencionadas a continuación; ii) áreas en las cuales algunos países de América Latina han logrado constituir grupos con masa crítica adecuada, la relativa integración de los mismos con la actividad productiva y una cierta competitividad a nivel internacional y; finalmente, iii) diversas áreas en las cuales existe un claro rezago tanto de la infraestructura científico-tecnológica como de su incorporación al aparato productivo.

i) Tecnologías más avanzadas. En lo que se refiere a las tecnologías más avanzadas está claro que constituyen la base de las ventajas comparativas del futuro en el ámbito internacional y por este solo hecho América Latina no puede evadir la responsabilidad de abordar estos temas. Sin embargo, ese sería un enfoque extremadamente restringido ya que esa nueva base científico-tecnológica no sólo se proyectará sobre el comercio internacional sino, lo que es mucho más importante, sobre las formas de organización de la sociedad y de satisfacción de sus carencias.

Las referencias internacionales mencionadas, muestran que existe consenso respecto de la importancia de incorporar la ciencia y la tecnología en la actividad productiva. Son, sin embargo, muy diversas las motivaciones que inspiran esa convicción en los distintos países: en los Estados Unidos, la Unión Soviética y en menor medida en Inglaterra, Francia y China, la motivación militar y geopolítica ha desempeñado sin duda un papel significativo; en el Japón la carencia total de recursos naturales, convierte la competitividad internacional del sector manufacturero, en elemento básico de la supervivencia. El esfuerzo central del Japón ha consistido en traducir los más adelantados avances científico-tecnológicos en nuevos productos, procesos y técnicas de fabricación susceptibles de reforzar su posición internacional en relación con los bienes de consumo duradero y los bienes de capital que constituyen el núcleo del comercio mundial de manufacturas. En la India, el drama histórico de la sucesión de conquistas de que ha sido objeto, le dio una valoración particular a la autosuficiencia militar (energía nuclear y fabricación de armamentos); en los países socialistas, además de la motivación ligada a la competitividad internacional, válida para todos los países independientemente de su sistema social, la escasez de mano de obra y la necesidad de elevar su productividad, constituyen una motivación de carácter específico, además de la motivación militar ya mencionada para la Unión Soviética y China.

/Se trata,

Se trata, en el caso de América Latina, de reflexionar sobre las opciones estratégicas para articular ciencia, tecnologías avanzadas y sociedad. A diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, poco o nada influyen las motivaciones relacionadas con la carencia de recursos naturales, y de escasez de mano de obra; las consideraciones geopolíticas sólo tienen importancia afortunadamente por ahora, en un número muy reducido de casos; en cuanto a la motivación de lograr que el sector manufacturero pueda competir en el ámbito internacional, si bien tiene evidente validez, supone superar un obstáculo institucional; la debilidad relativa del empresariado industrial nacional, en el sector manufacturero, para lo cual necesariamente se requiere un plazo prolongado y un esfuerzo sostenido. Esta afirmación, de carácter general, adquiere significados y vigencias diferentes en los distintos países de la región. Es evidente, que en relación con aquellos países de amplio mercado interno, cuyo sector manufacturero tiene una inserción internacional significativa y que cuentan con un mercado consolidado de empresas nacionales modernas, esta afirmación merece algunas salvedades que no son necesarias en los países de tamaño reducido en que esas condiciones no existen. En esas circunstancias resulta discutible pretender reproducir unívocamente en la región el "modelo" japonés que centra su atención en la incorporación de la ciencia y la tecnología, por intermedio de empresas nacionales, a través de nuevos productos, procesos, técnicas y productos destinados predominantemente al consumo individual. Es sin duda vital realizar un esfuerzo sostenido y profundo para fortalecer tecnológicamente al empresariado nacional, privado y público, racionalizar la estructura productiva, y por esas vías elevar sus posibilidades de competencia internacional. Sin embargo, lo anterior no significa que éste deba ser el objetivo exclusivo en torno al cual se articulen las tecnologías más avanzadas y el conjunto de la sociedad. En esa área existe un largo camino por recorrer y lo que se sostiene es que la vinculación entre dichas tecnologías y la sociedad debe construirse, en el caso de América Latina, incorporando un criterio complementario basado en las consideraciones siguientes:

- a. Las carencias sociales acumuladas de servicios básicos, tales como educación, salud, transporte, comunicaciones, vivienda, alimentación.
- b. La existencia de una experiencia institucional relativamente sólida y de un sistema que aspira a lograr una cobertura nacional en cada una de esas áreas.
- c. La enorme potencialidad que tiene el conjunto de tecnologías más avanzadas para elevar significativamente la productividad en varios de los servicios básicos.
- d. El hecho de que en los países avanzados están básicamente satisfechas las necesidades de servicios básicos y que, por consiguiente el incremento de la productividad de los mismos se traduce necesariamente en desempleo con los consiguientes efectos político-sociales. Esta situación difiere de la de América Latina donde por la necesidad de expandir la cobertura de las prestaciones respetando la restricción de recursos presupuestarios, se torna también necesario aumentar enormemente la productividad de los mismos. Por lo expuesto anteriormente, la prioridad que se asigne en los países avanzados en materia de incorporación de las tecnologías más avanzadas

al aparato productivo, tenderá posiblemente a concentrarse, siguiendo el ejemplo de Japón en los bienes de consumo individual que son objeto de comercio internacional, más que en la prestación de servicios sociales básicos.

- e. Los resultados que logre América Latina al integrar las tecnologías más avanzadas en los servicios básicos la colocarían en una posición de vanguardia a nivel internacional y abriría enormes posibilidades de cooperación en relación con el conjunto de países en desarrollo con las consiguientes repercusiones en el ámbito de la política y la economía internacional.

Sobre la base de las consideraciones precedentes puede proponerse como opción estratégica complementaria la articulación de las tecnologías más avanzadas y los servicios sociales básicos a partir de la cual se induciría el desarrollo de la base científica, tecnológica, técnica y manufacturera en torno a un núcleo dinámico de empresas nacionales, privadas, mixtas y públicas. Se trataría básicamente de articular un desarrollo vigoroso de la ingeniería genética con las necesidades nacionales de salud y alimentación, de intensificar la utilización de los medios de comunicación masiva en el proceso educativo, tanto desde el punto de vista metodológico como de su contenido. Por esta razón es sumamente importante vincular la educación con los medios de comunicación, la ciencia y la tecnología.

El desarrollo de los componentes físicos (hardware) y la masificación de la enseñanza de la programación en el nivel medio urbano y rural, unido a la utilización de componentes lógicos (software) diseñado y producidos localmente en función de los requisitos específicos de costo y simplicidad del proceso educativo y un programa nacional y masivo de capacitación laboral, puede cumplir propósitos múltiples: motivar poderosamente a una población predominantemente joven, ampliar la cobertura del proceso educativo y de capacitación, elevar la productividad y desarrollar una capacidad industrial y tecnológica que en estos usos específicos permitiría a algunos países de América Latina ubicarse en el ámbito internacional.

En el sector salud, la introducción de los equipos médicos electrónicos así como de los sistemas de archivo y procesamiento de información electrónicos, está en la etapa inicial en el plano internacional. En las condiciones particulares de los países de la región en la cual existen sistemas masivos de salud pública con grados variables de cobertura y que no disponen aún de suficiente personal médico, es preciso definir una estrategia funcional específica que permita, por una parte, introducir los avances en los equipos médicos electrónicos en las comunicaciones y computación con miras a elevar la cobertura y eficiencia del sistema de salud, y por otra, favorecer el desarrollo nacional de la fabricación del equipo correspondiente.

En América Latina debido a la magnitud territorial y el grado de integración nacional inducido por la acción pública, existe un número importante de sistemas industriales complejos en la esfera de: las comunicaciones; el transporte; el petróleo; la industria petroquímica, la generación, transporte, distribución de electricidad;

/la aviación,

la aviación, los ferrocarriles, los ferrocarriles metropolitanos subterráneos y las telecomunicaciones. Estos sistemas, no obstante las evidentes especificidades, comparten un área común de gran interés desde el punto de vista tecnológico y es la que se refiere a los componentes físicos y lógicos de regulación y control del diseño operacional de los sistemas, incluido el proceso de capacitación de los operadores de los mismos. Por la magnitud de la demanda, la experiencia institucional acumulada y el enorme interés tecnológico del tema, así como la incipiente infraestructura tecnológica de apoyo, este tema merece la más alta prioridad. El tema podría dar lugar a un programa integrado de desarrollo de la fabricación nacional de componentes físicos y elaboración de componentes lógicos susceptibles de articularse en un esquema de largo plazo con las entidades públicas correspondientes.

Paralelamente, al esfuerzo industrial que se hiciera en el campo de los componentes físicos, sería necesario concebir y poner en marcha un vasto programa de elaboración de componentes lógicos vinculados tanto al diseño como a la fabricación de equipos industriales. La experiencia internacional sugiere que la frontera entre ambos componentes tiende a diluirse y resulta ilusorio para un país avanzar significativamente en uno de sus campos con independencia del otro.

ii) Tecnologías consolidadas en América Latina. En primer lugar es preciso destacar que la consolidación está condicionada por la capacidad de absorber el impacto de las nuevas tecnologías.

En este grupo pueden incluirse algunas especialidades agronómicas, algunas disciplinas vinculadas al sector energía e ingeniería civil. En todas estas disciplinas existe masa crítica, un grado aceptable de integración con la producción y expresiones localizadas de competitividad internacional. En estas áreas correspondería, en primer lugar, reforzar los núcleos existentes, favoreciendo un incremento en el nivel de utilización de la base tecnológica por parte del aparato productivo, aunque con modalidades institucionales diferentes en cada caso. La vinculación entre la actividad de investigación y el sector productivo parece requerir en el sector agrícola un esfuerzo decidido de articulación en el cual pueden desempeñar un papel privilegiado los bancos regionales y nacionales de fomento, como parte del necesario proceso de vinculación entre la industria y la agricultura.

Buena parte de la modernización del agro de América Latina ha estado constituida por la asimilación pasiva de adelantos realizados en agriculturas avanzadas. Por las características mismas de los conjuntos de elementos tecnológicos, éstos han podido ser adoptados sólo por un número reducido de empresas en sólo algunas de las regiones que conforman el espacio agrícola de los países de la región. Por ese motivo, coexisten en la región la sobremecanización e incluso la sobreutilización de productos químicos en algunas regiones, unidades o cultivos con la ausencia, o presencia esporádica, de insumos industriales y de medios de tracción mecánica en vastas regiones y en número importantes de unidades productivas, agudizando la heterogeneidad entre unidades y entre regiones.

El principal desafío planteado en este ámbito --en particular para los países en que persiste una masa importante de productores campesinos y de productores medianos-- consiste en desarrollar opciones tecnológicas para la modernización de

/este tipo

este tipo de unidades. Cabe destacar sin embargo que, no se trata de lo que, como reacción a las tendencias prevalecientes, se ha dado en llamar la búsqueda de "tecnologías campesinas", las cuales por abordar el problema con un sentido más bien bucólico hacen correr el riesgo de perpetuar los bajos niveles de productividad y constituyen una verdadera arqueología de tecnologías rurales. Por el contrario, se busca una integración adecuada entre los avances científico y tecnológico --en particular en el ámbito biológico y químico-- y las particularidades de la lógica del manejo de las unidades de tipo campesino así como emplear para la capacitación técnica de este tipo de productores, los recursos que el avance en materia de informática ofrece para multiplicar el alcance de los recursos más escasos (técnicos y científicos de alto nivel, etc.).

En general, se procura incrementar la productividad por hectárea y por unidad de insumos en particular, de insumos importados, en la producción de bienes de consumo esencial y de bienes exportables, fortaleciendo las unidades pequeñas y medianas. Este tipo de unidades, por su propia naturaleza, podría privilegiar la intensificación del uso de mano de obra más que de procesos mecánicos que la reemplazan, por contraste con las tendencias preponderantes en las grandes empresas agrícolas. Para lograr ese fin debe impulsarse una política en materia de desarrollo de tecnología agropecuaria que permita vincular, en niveles sucesivos más agregados y generales los problemas específicos que plantea el incremento de la producción y de la productividad microlocal con las tareas que se proponen los centros nacionales de excelencia científico-tecnológica a través de una red que, partía de asociaciones locales de productores, y culmine en dichos centros de excelencia pasando por toda una red de instancias intermedias integradas al ámbito correspondiente por centros educativos y experimentales de alcance regional.

En el caso del sector energético cuyo mercado cautivo está constituido principalmente por las empresas públicas se trataría más bien de considerar la posibilidad de crear centros o subsidiarias especializadas, o instituciones de ambos tipos, o participar en empresas multinacionales de ingeniería que permitiesen irradiar el valioso patrimonio tecnológico acumulado, hacia el sector productivo de la región en su conjunto.

En estos tres campos, agronomía, ingeniería civil y energéticos, sería necesario además emprender una acción sistemática de promoción internacional, que fuese ideada teniendo en cuenta tanto consideraciones referentes a la política internacional de los países de la región como a sus vinculaciones económicas y de carácter comercial.

iii) Áreas rezagadas. En cuanto al rezago tecnológico del sector industrial parecería conveniente concentrar la atención, al menos, en tres de sus áreas en las cuales parece extremadamente acentuado el desfase entre la capacidad física de producción y la infraestructura tecnológica de apoyo, lo que es reforzado por el hecho de que se trata de sectores prioritarios desde el punto de vista del desarrollo de largo plazo: de alimentos, industria química y bienes de capital. Será necesario formular en cada uno de estos sectores programas regionales, subregionales y nacionales de desarrollo de la infraestructura científico-tecnológica que tomen en consideración la incipiente infraestructura científico-tecnológica existente en cada

uno de los sectores, el pequeño grupo de empresarios nacionales comprometidos en cada uno de ellos y el apoyo potencial que puede recibirse de las empresas públicas que participan, como proveedores o usuarios principales en estos sectores. Es fundamental que en la elaboración de estos programas sectoriales de desarrollo tecnológico que incluirían la definición de los temas, recursos, instituciones e instrumentos, participen activa y coordinadamente empresarios, usuarios, proveedores, académicos, empresas de ingeniería y funcionarios de las distintas dependencias cuya acción incida sobre el sector correspondiente. Es importante destacar que al rezago acumulado se agrega el impacto potencial de las nuevas tecnologías en cada una de las áreas mencionadas.

c) Actividades e instrumentos

En lo que se refiere a las actividades e instrumentos de la política tecnológica es necesario apoyarse en la experiencia acumulada en América Latina en la última década con su combinación de éxitos y frustraciones, así como en la experiencia de los países avanzados y del Sudeste asiático. A continuación se señalan esquemáticamente algunos campos prioritarios:

i) Reforzar la infraestructura científica (investigación y posgrados) y tecnológica (normalización, metrología, control de calidad, información, capacitación e investigación tecnológica). Es preciso favorecer a diferencia de lo que se hacía antes, la cooperación subregional y regional y, muy particularmente, compartir los servicios existentes en los países mayores de la región con el resto de los países. La actual restricción externa tiende a favorecer la articulación de las demandas del sistema productivo con las potencialidades de la infraestructura tecnológica existente y puede contribuir a reorientar la expansión de esta última en la dirección de las necesidades productivas. Al mismo tiempo, puede estimular a los distintos actores que enfrentan obstáculos tecnológicos, acentuados por la escasez de divisas, a recurrir a soluciones disponibles en la región a un costo muy inferior. Es altamente prioritario establecer cuanto antes acuerdos y mecanismos institucionales conducentes a viabilizar esta posibilidad en monedas de los países de la región.

ii) Integrar, sustantiva e institucionalmente los instrumentos de política tecnológica en el ámbito de la política industrial, y favorecer una presencia directa del sector empresarial, público y privado en el diseño y evaluación de esta última. La aplicación de este criterio general adquiere particular importancia.

iii) Favorecer las modificaciones necesarias en el proceso educativo y en los medios de comunicación masiva conducentes a elevar la valoración de los esfuerzos y resultados de la innovación tecnológica interna, ampliando y difundiendo, al mismo tiempo, la información respecto del avance científico y tecnológico mundial. La búsqueda de soluciones funcionales a las carencias y a las potencialidades locales debería convertirse en "obsesión" y en uno de los criterios orientadores de la comunicación social. En este ámbito existe un amplio margen para la cooperación subregional y regional que puede tener valiosos subproductos desde el punto de vista didáctico y de afirmar la factibilidad y reales posibilidades de la integración de América Latina.

/iv) Contribuir



iv) Contribuir a reducir los costos de las actividades tecnológicas por medio de los instrumentos crediticios y de incentivos fiscales que incluyan tanto la fase de investigación como la de comercialización. Parece necesario estrechar las vinculaciones y la coordinación entre los bancos de desarrollo industrial, las instituciones que proporcionan asistencia técnica, los servicios de información y las entidades que otorgan incentivos fiscales. La desarticulación, frecuente en el pasado, estimulada por la relativa abundancia de recursos financieros resulta inadmisibles en las circunstancias previsibles para la próxima década. En la misma dirección es necesario estimular los esfuerzos cooperativos de investigación tecnológica entre empresas de la misma rama industrial. Los bancos de desarrollo industrial y las grandes empresas públicas usuarias, en determinados sectores, pueden desempeñar un papel catalizador significativo. La experiencia internacional sugiere que esto es particularmente relevante en el caso de las pequeñas y medianas empresas que en este período de transición tecnológica han mostrado una gran vitalidad en los países avanzados. En el caso de América Latina parece imprescindible que el apoyo en materia de información y asistencia técnica a la pequeña y mediana industria se articule en torno a variables claves cuales son el poder adquisitivo de las grandes empresas, públicas y privadas, y el apoyo financiero.

v) Contribuir a reducir los riesgos inherentes a las actividades tecnológicas mediante:

- a. la creación de un acervo de capital de riesgo, prácticamente ausente en la región, para estas actividades;
- b. la protección selectiva en el mercado interno de los productos que incorporen la innovación tecnológica, particularmente en el ámbito de la capacidad de compra de las grandes empresas públicas, instrumento privilegiado en los países avanzados;
- c. el apoyo decidido para la colocación en los mercados internacionales de productos y procesos y técnicas de fabricación desarrollados localmente. Si bien este último elemento parezca tener poca importancia para la mayoría de los países de la región, en los casos exitosos puede ejercer una influencia "ideológica" decisiva en un aspecto crucial: la confianza en las potencialidades creativas locales, a nivel nacional y regional.

## V. ARTICULACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

### 1. Estructura productiva y nueva industrialización

#### a) Países grandes y medianos

Ya definido el concepto de eficiencia que inspira esta reflexión sobre "nueva industrialización", se intenta aquí analizar la naturaleza de las relaciones que deberían establecerse entre la industria y algunos de los otros sectores, así como el contenido interno de las ramas decisivas en el sector industrial con miras a concretar más este concepto. Se trata de pensar una estructura productiva capaz de contribuir a superar la restricción externa (y por esa vía, a lograr un crecimiento elevado y perdurable) y de desarrollar simultáneamente las potencialidades creativas, tanto individuales como de determinadas actividades.

Para abordar el tema del sector industrial, se tratarán dos aspectos que se refieren a su contenido interno y cuatro ámbitos de relaciones externas. Los dos aspectos internos aluden al sector automotriz y al de bienes de capital; las relaciones externas, por su parte, se refieren a sus vínculos con la agricultura, con el sector energético, con la minería y con los servicios. La relación industria-servicios se analizará más adelante por separado.

Mediante la consideración de estos aspectos pueden sintetizarse las principales características tanto del patrón industrial que aquí se esboza como las carencias, omisiones y distorsiones del esquema industrial precedente. Por cierto, esto no significa desconocer la importancia de otras ramas industriales; sin embargo se considera que en estas áreas pueden concentrarse el sentido de la reflexión y la explicitación del concepto de eficiencia previamente analizado, haciendo así posible caracterizarlo en forma sintética y esquemática.

La rama de alimentos, incorporada en el análisis de la relación industria-agricultura, se considera para efecto de esta reflexión la rama principal del consumo no duradero. Las ramas principales del consumo duradero consideradas son la automotriz y la de producción de bienes de capital. La rama de alimentos apunta a la vinculación industria-agricultura; la automotriz representa el patrón industrial en el cual se ha inspirado la industrialización latinoamericana, y la de bienes de capital refleja el carácter tecnológico trunco de la versión local del patrón industrial de los países avanzados. El liderazgo ejercido por el sector automotriz ha tenido expresiones tan variadas que llega incluso a caracterizar lo que podría ser un desarrollo urbano automotriz. El sector de bienes de capital, que como se ha visto anteriormente desempeña una función importante en la dinámica del sistema industrial y en la incorporación del progreso técnico, en alguna medida constituye la omisión básica del patrón industrial vigente en América Latina.

La relación industria-agricultura en América Latina pone de manifiesto una especificidad de este patrón industrial que lo distingue fuertemente: se trata de una variante "perversa" de la relación existente en los países avanzados, donde el sector agrícola ha sido objeto de una protección particular, complementada por el crecimiento de la productividad a un ritmo elevado, que ha permitido al sector industrial, fuente principal de generación de divisas, mantener su posición de hegemonía a nivel internacional. La peculiar relación de la industria con la agricultura en América Latina, que ha sido en buena medida responsable de las insuficiencias y enormes carencias acumuladas en el sector alimenticio y que al mismo tiempo se vincula con la marginalidad urbana, rasgo que existe en los países de la región sea cuál sea su grado de industrialización, exige sin duda una atención preferente en la concepción de un nuevo patrón de desarrollo.

Las relaciones industria-energía son particularmente interesantes, en primer lugar, porque posiblemente exista un tránsito hacia un nuevo patrón energético vinculado al patrón industrial y en segundo lugar, por su importancia estratégica en lo que se refiere a la restricción externa, dado que la mayor parte de los países carecen de la fuente principal de energía hasta ahora utilizada en la región, el petróleo, y que existe una situación deficitaria en el sector externo.

En algunos países de la región, la vinculación industria-minería adquiere una trascendencia particular. La minería, además de contribuir a generar divisas, tiene una enorme potencialidad de arrastre para el sector industrial: demanda maquinaria e insumos industriales (químicos), y abre posibilidades para actividades técnicas avanzadas (automatización y biotecnología). En este aspecto, la cooperación subregional entre Chile, Perú, Bolivia y otros países tiene enormes posibilidades. En la elaboración de subproductos, los avances son aún insuficientes, y sigue habiendo una amplia gama de posibilidades para explorar en el ámbito nacional y en el subregional.

La acción sobre estos aspectos identificados como estratégicos tiene, en primer lugar, una incidencia importante sobre la capacidad de superar el estrangulamiento externo, requisito para la expansión rápida que constituye uno de los ingredientes fundamentales del concepto de eficiencia ya definido. En relación con el otro componente de este concepto de eficiencia, es decir, la creatividad, es preciso recordar que la experiencia de los países avanzados indica que la expansión de la producción interna de bienes de capital presentó, entre otros beneficios importantes, el desarrollar precisamente la capacidad de adaptar los productos y procesos a las condiciones locales, y constituyó además una fuente privilegiada de formación de mano de obra calificada para el conjunto del sector industrial.

Tanto en las relaciones entre industria, agricultura y minería, como entre industria y energía y entre las tecnologías avanzadas y la sociedad, tema este último que se aborda al tratar la política tecnológica, la dimensión de creatividad adquiere particular relevancia. En el primer caso, se trata de industrializar recursos naturales disponibles en la región, para lo cual la innovación interna resulta en muchos casos insustituible. Las tareas de procesamiento industrial de recursos naturales disponibles en la región son, sin duda, aún muy insuficientes;

/ésta será

ésta será, tal vez, una de las vertientes importantes de esta nueva industrialización. En el caso de la relación industria-energía, la falta de adecuación del patrón predominantemente petrolero en que se sustenta el desarrollo de la región, que entraña escasa utilización de la potencialidad de los recursos hidráulicos, del carbón y de la biomasa, muestra precisamente, la ausencia de creatividad para acercarse a un desarrollo industrial compatible con los recursos energéticos disponibles. Además, en toda el área de fuentes de energía nuevas y renovables, vinculada también a la aspiración de industrializar la agricultura, existe una amplia gama de posibilidades de carácter descentralizado.

Al plantear la necesidad de intensificar y de reorientar la articulación entre la agricultura y la industria se está haciendo referencia a la gestación, fortalecimiento o modificación de varios tipos de vínculos existentes entre estos sectores. El primero y más obvio se refiere a la agroindustria como transformadora de insumos agrícolas: la tarea planteada consiste en privilegiar los procesos de producción de bienes de consumo esencial (alimentos y ciertos tipos de vestuario) y de exportación de productos agroindustriales ya existentes u otros en los que se puedan obtener ventajas comparativas. En este sentido, la agroindustria tiene la posibilidad de funcionar como núcleo de gestación de formas superiores de organización de la actividad agrícola (permitiendo así la intensificación de ésta) especialmente mediante empresas asociativas y autogestionarias de campesinos y productores medianos del agro y, cuando se trata de iniciativas de mayor envergadura, mediante empresas mixtas con participación pública.

El segundo vínculo consiste en el papel de la industria como proveedora de insumos y medios de producción a la agricultura, lo que la transforma en uno de los agentes que más influyen en la orientación del cambio tecnológico. Una visión retrospectiva de los efectos de este vínculo en el pasado señala que ha llevado a la incorporación pasiva de conjuntos de elementos tecnológicos que han acentuado la bimodalidad del agro, con la consiguiente agudización de la heterogeneidad y de la vulnerabilidad externa de los sistemas productivos. En este campo, una de las principales tareas es la corrección de dicha tendencia, para encontrar elementos tecnológicos que permitan la modernización de la enorme masa de pequeñas y medianas empresas (en particular de la agricultura campesina), aumentando así su productividad. Junto con ello, se plantea una disminución en el contenido importado de los insumos y medios empleados.

Un tercer aspecto de los vínculos potenciales abarca un ámbito distinto al de los procesos productivos y se refiere a la creación de actividad industrial en el espacio rural. Esta aprovecharía la desocupación estacional y tendería a absorber la fuerza de trabajo que, en caso contrario, terminaría por aumentar la migración hacia las ciudades, ya sobrepobladas en la región.

En términos generales, la redefinición de los vínculos entre agricultura e industria, así como el desarrollo de las acciones complementarias de esta redefinición, deben apuntar hacia una valorización creciente del espacio rural.

/Para la

Para la superación de muchos obstáculos que se presentan en este aspecto sería preciso tomar un conjunto de acciones acerca de la propiedad y la especulación con la tierra y los bienes raíces. Un rasgo básico de este patrón industrial urbano-automotriz ha sido precisamente el rápido e improvisado crecimiento de los conglomerados urbanos, junto con la consiguiente especulación inmobiliaria. Entre las múltiples consecuencias de este fenómeno destacan dos que afectan directamente las posibilidades de avanzar hacia una nueva industrialización: la primera, la elevada rentabilidad que se obtiene en estas actividades y que desalienta la canalización de recursos privados de inversión hacia actividades productivas; la segunda, el drástico deterioro de la "calidad de vida" de la población urbana en general, en cuanto a vivienda, higiene ambiental y transporte. Los usuarios de la locomoción colectiva, que en las grandes ciudades de América Latina representan por lo menos dos terceras partes de la población, destinan, en promedio, entre dos y cuatro horas diarias a desplazarse en precarias condiciones materiales. Es evidente que, en la medida en que persista una confortable y generosa "oportunidad de inversión" asociada a la especulación inmobiliaria, resultará ilusorio pretender canalizar masivamente las inversiones privadas hacia el sector industrial o agrícola, sobre todo tomando en cuenta las presiones externas (y de algunos sectores internos) para abrir el mercado interno a las importaciones. A propósito de la protección elevada e indiscriminada que ha predominado en la región, puede observarse que, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, la productividad en la construcción y en el comercio es significativamente más elevada que en el sector industrial. En alguna medida, la elevada rentabilidad que caracteriza las actividades de intermediación financiera, inmobiliarias y de comercio, aparece como el referente a partir del cual se define la protección necesaria para obtener, en la industria, rentabilidades que no sean significativamente inferiores. Se está, por consiguiente, muy lejos de la protección para la industria incipiente y muy cerca de aquello que se ha denominado el "proteccionismo frívolo".

En cuanto a la segunda consecuencia, el deterioro de la "calidad de vida", ésta aparece como la ilustración más notable de las consecuencias prácticas y cotidianas del patrón industrial-urbano-automotriz. En esa medida, constituye un valioso motivo de reflexión sobre una nueva industrialización, la que deberá, entre otros objetivos, responder al imperativo de frenar y modificar esa tendencia al deterioro de la "calidad de vida". Uno de los criterios para evaluar las propuestas alternativas debería ser, precisamente, su capacidad de contribuir a ese propósito.

Estos problemas plantean un obstáculo importante al avance hacia una "nueva industrialización". Se vinculan nítidamente con la necesidad de regulación social y democrática de la intermediación financiera, tema que en ciertos casos implica además innovar respecto a uno de los aspectos que marcaron la aplicación de la propuesta neoliberal en algunos países de la región.

b) Países pequeños

En las consideraciones expuestas respecto de estas áreas estratégicas se ha tenido hasta ahora como referencia principal la situación de aquellos países en que se trata de readecuar el modelo industrial precedente, en particular en lo

/que se

que se refiere a los sectores automotor y de bienes de capital. Implícitamente, la reflexión se ha inspirado sobre todo en los países de tamaño medio y grande. Interesa entonces releer las mismas consideraciones, pero fijando ahora la atención en los países de menor tamaño, donde la "nueva industrialización" tendría que partir de una proporción mayor de población rural, una infraestructura industrial incipiente y una mayor concentración en un número reducido de productos tradicionales de exportación. Desde esta perspectiva, se esboza a continuación esta "nueva industrialización" en países de mercado interno reducido, pero dispuestos a favorecer esquemas de cooperación e integración regional. Es decir, se traduce el concepto de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" en términos de lo que significa para los países pequeños.

La modernización de la agricultura debe ser un importante punto de apoyo, tanto por la elevación significativa del nivel de vida en el campo como por la necesidad de autosuficiencia alimentaria y de generación de divisas. No sólo deben interesar los rubros tradicionales de exportación sino cada vez más los lácteos, carnes, frutas y hortalizas y el conjunto de los productos procesados a que ellos dan origen, como también el vasto conjunto de productos farmacéuticos y de perfumería y los insumos químicos de origen vegetal, que deben alcanzar niveles crecientes de complejidad.<sup>19/</sup> Esto implica articularse, en primer lugar, con el conjunto de servicios de apoyo tecnológico a la industrialización de la agricultura,<sup>20</sup> con los distintos rubros de aplicación de la química a la agricultura <sup>21/</sup> y con una actividad de importancia cada vez mayor en el sector metalmecánico: la producción de implementos, equipos e instalaciones industriales de procesamiento de productos alimenticios, y también los referentes al aprovechamiento del biogás.

Los otros dos aspectos asociados a la industrialización integral de recursos naturales corresponden a la riqueza forestal y a la riqueza pesquera, las que deberían poder aprovechar plenamente los mercados internacionales. En ambos casos, se trataría de avanzar tanto "hacia adelante" --productos finales con grados crecientes de elaboración-- como "hacia atrás", impulsando el sector metalmecánico de apoyo, incluso las actividades de instalación y reparación y la fabricación de embarcaciones pequeñas.

La especificidad de esta nueva industrialización de los recursos naturales principales de los países pequeños podría asentarse en la convicción, ampliamente reafirmada por la experiencia internacional, de que lo que hace importante y permanente la explotación de recursos naturales es, precisamente, la capacidad local de llevar adelante en forma creativa las actividades industriales conexas. Los países que carecen de recursos naturales y compiten en los mercados internacionales precisamente por su aporte creativo en las distintas fases de procesamiento constituyen un ejemplo extremo de esta capacidad.

El desarrollo hidroeléctrico, además de sus ventajas intrínsecas desde el punto de vista energético, puede llevar a una movilización y capacitación importante de la construcción. Junto con la actividad de construcción residencial y de obras públicas necesaria para reforzar una infraestructura de transporte, vital en la perspectiva de la convergencia de esfuerzos de las diversas zonas del país, constituye durante un determinado período un factor importante en la generación de empleo descentralizado por zonas.<sup>22/</sup> Sin embargo, el efecto dinamizador de

/esta actividad

esta actividad es, por definición, temporal, y por consiguiente debe ser valorado como un factor de movilización inicial y no como recurso permanente de dinamización.

La actividad agroindustrial y la de la construcción podrían articularse en grado creciente y selectivo con el sector metalmecánico. Este último además de los componentes ya mencionados (implementos, equipos e instalaciones para la agroindustria, reparación, fabricación de naves pequeñas, estructuras y productos metálicos para construcción), podría incluir el ensamblado de ciertos equipos de transporte y la producción y reparación de partes y componentes.<sup>23/</sup> Este conjunto corresponde a la dimensión de productos de inversión de la metalmecánica, que se complementaría con la de bienes de consumo duradero producidos en esta rama y limitados a los de consumo masivo.<sup>24/</sup> La magnitud e importancia de la metalmecánica podrían incrementarse rápidamente en términos de su contribución a la calificación de la mano de obra, la internalización de los efectos del proceso de inversión, la sustitución de importaciones y el desarrollo de la capacidad de la región para la plena explotación de sus recursos naturales.

Los avances en la metalmecánica inducirían un desarrollo paralelo de ciertas áreas de la electrónica, como la incorporada en algunos rubros electrodomésticos de uso masivo, la del ensamblado de equipos de comunicación y, posteriormente, la de los equipos de control y computación vinculados a la modernización de la administración pública y a la automatización de ciertos procesos agroindustriales. Las posibilidades de los países pequeños de América Latina en este sector están claramente vinculadas a la capacitación de personal técnico en actividades de diseño de sistemas, para permitir una utilización óptima de los equipos importados y el ensamble de sistemas informáticos adaptados a sus propias necesidades. El sistema eléctrico interconectado podría constituir el núcleo central para la actividad de diseño de sistemas, para posteriormente incidir en otras actividades, tales como el transporte y las comunicaciones. La actividad de ensamble debería concebirse principalmente como mecanismo de aprendizaje y calificación de la mano de obra, más que como fuente de divisas.

En esta estrategia industrial, la agroindustria (incluidos los cultivos tradicionales de la región) cumpliría la función principal de generación de excedente y de poder de compra en el exterior, al menos durante un período inicial y garantizaría además la autosuficiencia alimentaria. La construcción y la metalmecánica internalizarían los efectos de la inversión y elevación del nivel de actividad interna. La metalmecánica, junto con el incipiente sector electrónico, sería la base de la elevación de la productividad a mediano plazo. La transferencia de los excedentes se canalizaría a través del sistema financiero y de comercio exterior, lo que exigiría establecer para estas actividades modalidades de regulación social coherentes con la naturaleza de la alianza social portadora de esta "nueva industrialización".

La base energética para sustentar esta estrategia podría incluir, en primer término, la electricidad de origen hidráulico, la geotermia, la biomasa y los recursos adicionales en el sector de hidrocarburos y carbón. En las áreas rurales, se otorgaría una atención especial a las posibilidades de la biomasa,

/las minicentrales

las minicentrales hidráulicas y la energía solar para usos que requieran bajas temperaturas. En cuanto al sector transporte, se avanzaría en el análisis de las posibilidades de utilización del alcohol proveniente de la caña de azúcar como combustible, en el establecimiento de normas para inducir la importación de vehículos eficientes desde el punto de vista energético, y la estructuración de una red ferroviaria regional. En el caso de una agrupación de países pequeños, el eje central de la integración energética estaría en la interconexión eléctrica, la que se complementaría con un esquema descentralizado de utilización de biomasa, minicentrales hidráulicas y energía solar. Deberían explotarse las posibilidades energéticas de algunos países para establecer actividades industriales cuyo rasgo central sea la utilización intensiva de energía.

La trascendencia de este proceso de modernización estaría fundamentalmente determinada por la magnitud e intensidad del proceso de capacitación y especialización de la mano de obra. Los países pequeños pueden, aprovechando la experiencia y los errores cometidos anteriormente en América Latina, llevar adelante un considerable esfuerzo innovador. En efecto, podrían hacer uso intensivo de los medios más modernos de difusión y comunicación de masas con el propósito de favorecer un esquema descentralizado, flexible y funcional de capacitación; éste tendría además consecuencias significativas en el ámbito del afianzamiento tanto de la identidad nacional como de la comunidad regional.

Existe un consenso cada vez más amplio respecto a la necesidad de complementar los esquemas de capacitación formal con la capacitación en el trabajo y, en este sentido, en ciertas fases del procesamiento industrial es preciso buscar oportunidades no sólo de generación de divisas sino, fundamentalmente, de contribución al proceso de aprendizaje tecnológico. No se trataría de reproducir o de ampliar el esquema de maquilas, sino de recuperar la potencialidad de capacitar en otras actividades internas. El efecto de difusión interna, así como la distribución de los beneficios de tal enfoque, está determinado por la selección de los procesos industriales y, sobre todo, por la injerencia de agentes internos en la concepción de las vinculaciones con las contrapartes internacionales: sería preciso explorar vinculaciones con empresas de tamaño mediano de diferentes países, subrayando como objetivo central las fases de capacitación. En esta perspectiva, es necesario distinguir y combinar situaciones de disponibilidad de mano de obra calificada, susceptible de incorporarse en actividades industriales complejas y otras cuyo factor principal sea la abundancia de mano de obra y no su calificación.

La legitimidad de nuevos regímenes políticos latinoamericanos, unida a la voluntad de desarrollo de sus potencialidades humanas y naturales, permitiría llevar adelante programas de cooperación en ámbitos tales como la salud, la educación, la infraestructura de transporte y comunicaciones, la base energética, la comercialización internacional y el desarrollo de una actividad coordinada en el ámbito de la investigación científica y tecnológica aplicada.

De estas consideraciones emerge la visión de países pequeños que se modernizan principalmente sobre la base de los esfuerzos nacionales, complementados por la cooperación regional; que avanzan en la industrialización del campo, con esquemas acordes con su potencialidad energética y de recursos naturales; que buscan la descentralización en la producción y en las diversas zonas, en el

/ámbito de



ámbito de una concepción estratégica común cuyo criterio esencial es el desarrollo de las potencialidades creativas de su población. Para esto último se apoyan tanto en la capacitación que emana de la industrialización como en la que se puede obtener mediante las técnicas más avanzadas y modernas de información y comunicación de masas. Esta sería la fisonomía propia del concepto "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" en la situación de los países pequeños.

## 2. Vinculación entre los sectores industrial y de servicios

### a) Ocaso industrial o complementación

Se ha extendido la percepción de un tránsito desde una era impulsada por el sector industrial hacia un futuro en que dicho papel correspondería a los servicios, completándose así la secuencia agricultura-industria-servicios. Esta idea se apoya en dos observaciones simples, y por eso mismo seductoras: el aumento de los ingresos genera una demanda más que proporcional de servicios; y el aumento del empleo en el sector servicios, es en consecuencia mayor que el del empleo total y, por consiguiente, una proporción creciente de la ocupación se localiza en las actividades de servicios.

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

Algunas de las transformaciones del sector industrial que inducen a la expansión de determinados servicios se enumeran a continuación.

i) La expansión del consumo de bienes duraderos, automóviles y electrodomésticos, lleva a la expansión de los servicios de financiamiento, comercialización, mantenimiento y publicidad, y las ocupaciones generadas en esas actividades rápidamente superan las requeridas en la fase de producción.<sup>25/</sup>

ii) El descenso de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, que se inicia a fines de la década de los sesenta, explica la canalización de recursos hacia aquellos servicios asociados a las llamadas "empresas de papel" (paper entrepreneurialism) con el consiguiente crecimiento de los sectores de intermediación comercial, financiera, asesoría legal y bienes raíces.<sup>26/</sup> La recuperación de la tasa de rentabilidad tendería a modificar las proporciones observadas durante el período de crisis.<sup>27/</sup>

/iii) El

iii) El desplazamiento de competencia desde precios hacia la diferenciación de productos estimula los servicios de publicidad y comercialización.

iv) El progreso técnico en el sector industrial lleva a reducir la jornada de trabajo, y ésta exige cada vez menos esfuerzo físico, tanto en el lugar de trabajo como en la actividad doméstica. Aumenta en consecuencia la demanda de servicios de esparcimiento, los que incorporan, por lo demás, el consumo de bienes y equipos de tipo industrial (televisores, útiles deportivos, instalaciones turísticas, etc.).<sup>28/</sup> El liderazgo de los Estados Unidos en la "industria" del esparcimiento constituye un factor de vital importancia para evaluar su inserción futura en la economía internacional.<sup>29/</sup>

v) La intensificación de la competencia a nivel nacional e internacional estimula la especialización de las actividades productivas de bienes y de aquellos servicios previamente incorporados en las empresas, los que se convierten en actividades empresariales independientes: servicios de computación, empresas de ingeniería, gestión de actividades financieras, etc.<sup>30/</sup>

vi) La internacionalización de la actividad industrial induce a la internacionalización de las actividades de servicio conexas, lo que explica que sean precisamente aquellos países con la mayor actividad de servicios en el exterior los más entusiastas impulsores de la liberación del comercio internacional de servicios.<sup>31/</sup>

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

De lo anterior se desprende que no existe una relación "mágica" entre aumento del ingreso y demanda de servicios; en cambio, hay una transformación económica y social en que se modifica, simultáneamente, el sector industrial y una amplia gama de servicios que con él se vinculan, a través de relaciones diferentes, pero que apuntan hacia la complementariedad.<sup>32/</sup>

#### b) Incidencia en el empleo

Una proporción mayoritaria del incremento del empleo en el sector servicios se localiza en actividades con nivel de productividad bajo y estacionario: comercio minorista, salud y educación.<sup>33/</sup> En estas actividades, el nivel de precios se ha elevado significativamente más rápido que en las actividades industriales, dado el lento crecimiento de su productividad. Se han constituido así en una fuente de presión inflacionaria no despreciable y en un factor que explica parcialmente el menor ritmo de crecimiento de la productividad global.<sup>34/</sup>

En el caso del sector salud, mencionado como uno de los ejemplos más significativos de la relación entre el incremento de los ingresos y la demanda de servicios, el ritmo de crecimiento de los precios ha sido tan elevado (particularmente en los Estados Unidos, pero también en otros países industrializados) que se  
/está generando

está generando una creciente conciencia de la necesidad imperiosa de introducir modificaciones institucionales y de regulación que permitan elevar la productividad y contener la elevación de los precios.35/

En términos generales, puede decirse que en las actividades de servicio de productividad baja y estacionaria se asiste a la fase inicial de una "industrialización", es decir, a la introducción de la "lógica industrial", con la presencia consiguiente de equipos y procesos productivos de inspiración industrial. Esto puede verse claramente en la comercialización, la salud y la capacitación, e incluso en actividades tan "terciarias" como las peluquerías y las clínicas de atención psiquiátrica.36/

En la medida en que continúe la "industrialización" de los servicios de baja productividad con una contribución creciente de la informática, el aporte de estas actividades al incremento del empleo tenderá a reducirse. Los servicios de productividad alta y creciente, como comunicaciones, servicios financieros o comercio mayorista, se caracterizan por su elevado grado de "industrialización", con una ocupación significativamente menor y que crece a un ritmo más limitado que la de los servicios de baja productividad.37/

c) Liderazgo de las comunicaciones

Desde el punto de vista de la oferta, el factor explicativo básico de la llamada "revolución informática" es el rápido avance tecnológico en la década de los setenta en las áreas de microelectrónica, telecomunicaciones y computación; esto explica la caída significativa de los costos de transmisión, procesamiento, almacenamiento y reproducción de información. Es decir, es el progreso técnico generado en algunas ramas del sector industrial lo que permite sustentar la consigna simple y seductora de que en el futuro la información reemplazará al capital y al trabajo como factores básicos de producción. No es casualidad que sea el sector comunicaciones, el más "industrializado" de los servicios, aquel que parece asumir el liderazgo en la transformación que experimenta la estructura productiva de bienes y servicios en su conjunto. En efecto, si se considera como atributos de liderazgo al conjunto de los indicadores del ritmo de crecimiento de la producción, del empleo, de la productividad, del nivel de productividad y de la disminución de precios relativos, el único sector productivo que presenta niveles más favorables que el conjunto de la economía, en esos cinco indicadores simultáneamente es precisamente el sector de comunicaciones.

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

/d) Inserción

d) Inserción internacional y competitividad industrial

La competitividad internacional de los países y su perspectiva de inserción a largo plazo en la economía mundial continúan estando determinadas, básicamente, por la eficiencia de los respectivos sectores industriales, generadores del progreso técnico que se difunde al resto de las actividades, incidiendo en sus respectivos niveles de productividad. En un período recesivo, un país puede enfrentar el problema del desempleo por la vía de expansión de los servicios no expuestos a la competencia internacional, opción en que América Latina posee abundante experiencia; sin embargo, en el mediano y largo plazo, el problema de la inserción internacional continúa estando determinado por la competitividad de la industria y de los servicios "industrializados" vinculados a ella.

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

3. Medio ambiente y recursos naturales

América Latina ha sido siempre considerada como el continente de las grandes reservas de recursos naturales y especialmente de recursos renovables. Lamentablemente, esta apreciación ha facilitado una expoliación continua agravada por la creciente presión interna para utilizar más recursos, debido a que los procesos de crecimiento y transformación socioeconómica y los cambios poblacionales no han ido acompañados por una adecuada gestión ambiental.

El patrimonio natural puede o no convertirse en recurso, según las condicionantes socioeconómicas y las tecnologías predominantes. Para una mejor apreciación y utilización de las ventajas que estos recursos pueden representar para el desarrollo de largo plazo de los países de la región, resulta pertinente examinar los criterios básicos para su evaluación y manejo.

a) Prospección y evaluación de los recursos naturales

Los recursos y sobre todo las reservas de cada país latinoamericano se han conocido debido a la presión para incorporarlos al mercado, ya sea interno o externo. En consecuencia, la prospección y evaluación de los recursos naturales está, en lo fundamental, en función de la demanda interna y de la inserción de cada país en la economía mundial.

La necesidad de explorar nuevas soluciones sociales y productivas da la oportunidad de convertir en recursos determinados elementos patrimoniales antes no considerados como tales y, además, exige incorporar todo el conocimiento

/científico disponible

científico disponible para poder conocer y evaluar los recursos que se obtienen de interacciones ecosistémicas o que actualmente pasan inadvertidos.

Hasta la fecha, la mayoría de los estudios sobre recursos naturales se han hecho tratando cada uno de ellos en forma separada. Así, se habla de investigaciones y evaluaciones de recursos hídricos, edáficos, climáticos, geológicos, geomorfológicos, de flora, de fauna, etc. Sólo se logran ciertos niveles de agregación cuando se realizan estudios de aptitud de los suelos, debido a que a los estudios edáficos se integran aspectos orográficos, climáticos e hídricos. Se alcanzan también ciertos niveles de agregación en estudios de cuencas hidrográficas; más allá, es poco lo que se ha avanzado.

b) El ecosistema como recurso integral: atributos e interacciones

La necesidad de generar nuevos recursos y, sobre todo, de lograr que las transformaciones producidas en el proceso de desarrollo sean sostenibles a largo plazo, exige que, a futuro, se consideren y evalúen los ecosistemas como recursos integrales susceptibles de ser transformados por el hombre, modificándolos, haciéndoles perder o adquirir determinados atributos.

La región latinoamericana tiene una multiplicidad de "zonas de vida" (según los términos de Thortwhite), en las que varían notablemente los grados de ocupación humana. Esto ha llevado en la actualidad a un heterogéneo mosaico de ecosistemas, con muy diversas formas de intervención y transformación. La incompreensión del comportamiento de estos ecosistemas, junto con la imperiosa necesidad de extraer productos para poder crecer económicamente, condujo a la deplorable condición ambiental en que nos encontramos en la actualidad.

Los desafíos en este aspecto son muy grandes. Es necesario que, en el futuro, además de evaluar recursos tradicionales (agua, suelo, clima, etc.) se valoricen los ecosistemas como recursos integrales. Se trata de valorizar la interacción propia del ecosistema y, por sobre todo, su capacidad de reproducirse y mantenerse a sí mismo.

En consecuencia, se hace necesario establecer una política de investigación científica innovadora, que explore mucho más que los recursos clásicos. En especial interesa conocer el comportamiento del ecosistema, su productividad, su resistencia y su grado de recuperación en relación con las perturbaciones antrópicas, su capacidad de fijación de elementos y de retención hídrica, las tramas tróficas y su capacidad de controles naturales, sus principales factores limitantes y la posibilidad de alterarlos, etc. Se trata de investigar de qué forma se puede utilizar la oferta ambiental, tanto la de recursos tradicionales como la de los atributos que tienen los ecosistemas por su propio funcionamiento. Esta es la proyección del concepto de "núcleo endógeno de dinamización tecnológica", al ámbito de los recursos naturales.

El creciente grado de intervención y transformación del medio, producto del proceso de desarrollo, hacen que este último tenga cada vez mayor costo ecológico, ya sea por la sobreexplotación ecosistémica, en especial de la tierra, o bien por

/el efecto

el efecto de los residuos generados en el proceso productivo. Los efectos espaciales producidos en las interrelaciones entre ecosistemas cada día son más graves. Por esta razón, la planificación de entidades fisiográficas tiene especial relevancia. En particular, cuando el recurso hídrico es el ordenador, la planificación de cuencas permite abordar los complejos problemas que nacen de los conflictos antes mencionados, ya que posibilita el uso integrado del territorio, con miras a la complementación de sus componentes.

La búsqueda de fuentes de desarrollo alternativo exige una estrategia que valore determinados recursos a los que, hasta la fecha, no se les ha dado la importancia debida, y que han sido desaprovechados. El ambiente natural los ofrece. Existen muchos recursos en ambiente natural que pasan inadvertidos debido a la falta de profundidad en las investigaciones y prospecciones. Un ejemplo típico de ello lo constituyen determinadas especies arbóreas, cuyas condiciones sólo podrían apreciarse mediante procesos de investigación de sus aptitudes, una vez que se las identifica. Lo que normalmente sucede es que a estas especies, a diferencia de las explotadas tradicionalmente, se les trata como parte de la cubierta vegetal, sin caracterizar especificidades.

Además de estos recursos inadvertidos, es necesario en la región proteger y favorecer el desarrollo de muchos recursos en peligro de extinción. Ciertas especies de la fauna silvestre son un ejemplo. Los territorios de algunas de ellas sobrepasan los límites de las propiedades, lo que las expone a ser eliminadas, por falta de controles efectivos. De esta forma se están perdiendo numerosos recursos que podrían contribuir a satisfacer necesidades básicas, fundamentalmente alimentarias.

#### c) El manejo de los recursos naturales renovables

Para aprovechar la oferta ambiental, que en nuestra región es muy amplia y diversificada, es de imperiosa necesidad modificar los actuales sistemas de explotación de los recursos naturales renovables, ya que llevan a una continua depredación y, por otra parte, reducen las ventajas que podrían obtenerse con un adecuado manejo.

Esta situación exige dos tipos de medidas: unas que apunten a modificar el marco socioestructural que condiciona el uso de los recursos y otras que planteen profundas rectificaciones al modelo tecnológico de artificialización de los ecosistemas para el desarrollo agrícola.

En cuanto a las primeras medidas, y además de los clásicos problemas de precios, créditos y comercialización, hay que hacer hincapié en el problema de la estructura de tenencia de la tierra y sus formas de regulación, que hasta la fecha han sido determinantes en los procesos negativos de habilitación de suelos y en el uso excesivo de los recursos.

El modelo tecnológico predominante hasta la fecha en América Latina ha tendido a un alto grado de artificialización del ecosistema, copiando formas de hacer agricultura de alta productividad de la tierra y mano de obra. Sin embargo, estas últimas necesitan subsidios energéticos y alta densidad de capital por unidad de superficie, y ahorran fuerza de trabajo. La modificación del modelo se hace  
/necesaria, por

necesaria, por un lado, para lograr aprovechar los atributos ambientales que existen y que están dados en base al comportamiento del ecosistema intervenido y, por otro, para posibilitar un sistema de explotación menos dependiente de conjuntos de elementos tecnológicos foráneos, con menos subsidios energéticos y más acorde con los actuales desafíos del desarrollo agrícola, como el aumento de la productividad y una creación de empleos sostenible a largo plazo.

Dos tipos de zonas deben afrontar en el futuro en condiciones particularmente difíciles los desafíos planteados: las zonas áridas y semiáridas y las zonas tropicales húmedas.

En las primeras, la fragilidad de los ecosistemas ha generado notables procesos de erosión: el desafío actual es cómo modificar esa tendencia. Entre los recursos limitantes, el más importante es el agua, por lo que la planificación de cuencas es de suma importancia. Muchos recursos genéticos que hoy pasan inadvertidos pueden ser de gran utilidad para mejorar la eficiencia hídrico-energética.

En las zonas tropicales húmedas el desafío fundamental es tratar de hacer agrosistemas mediante un grado y forma de intervención que los haga sostenibles a mediano y largo plazo. La amplísima cantidad y calidad de los recursos que componen estos ecosistemas y la gran facilidad con que se deterioran en la actualidad exigen un cambio radical en los modelos tecnológicos que hoy se aplican.

d) El manejo de los recursos naturales no renovables

La explotación de los recursos naturales no renovables, en relación a las tasas de extracción que se fijan debe ser coherente con el modelo de desarrollo adoptado en un país. Nuestra región aparece con sustanciales reservas de minerales metálicos y no metálicos, muchas de las cuales, dadas sus condiciones, han sido incorporadas a la explotación.

Los cambios tecnológicos previsibles en relación a sustitución de algunos recursos, la valorización de otros y las notables innovaciones en el reciclaje de muchos de ellos exigen una estricta planificación, sobre la base de las proyecciones y pronósticos de los procesos aludidos.

Puesto que la explotación de los recursos naturales no renovables implica grandes esfuerzos financieros, se plantea la imperiosa necesidad de contar con cierto grado de seguridad de recuperación de dichas inversiones y de poder obtener los excedentes necesarios para el desarrollo.

Especial mención merecen los sistemas de prospección de estos recursos. En primer lugar, se hace necesario realizar prospecciones que refuercen el grado de certeza sobre su existencia y cuantía, lo que se ha puesto en evidencia por las numerosas experiencias negativas sobre agotamiento prematuro. Ello redundará en tener reservas probadas, en lugar de probables o posibles.

Por otra parte, también es muy necesario que una estrategia de explotación de estos recursos afine y perfeccione los métodos que estudian la factibilidad económica de las probables explotaciones.

/Por último,

Por último, nuestra región, en la medida en que se justifique socioeconómicamente, debe incorporar los grandes adelantos del reciclaje de minerales metálicos creado en los países desarrollados.

e) Los balances de materiales y energía y la eficiencia energética

La crisis energética puso de manifiesto que América Latina es sumamente vulnerable ante cambios en la oferta y el precio de los recursos energéticos. Los distintos países de la región presentan desigual dotación de recursos energéticos, especialmente los provenientes del petróleo. Para la mayoría de los países, el peso de las divisas destinadas a importar petróleo incidió considerablemente en la intensificación de la crisis económica, y ante ella se establecieron estrategias energéticas basadas en los respectivos balances, con miras a generar una oferta de recursos para producir energía en concordancia con las proyecciones de la demanda. Casi todos los países plantearon estrategias basadas en una mayor producción, tanto de los recursos tradicionales como de otros de fuentes alternativas. Sin embargo, se realizaron algunos esfuerzos importantes para alterar la demanda, y hubo sustanciales modificaciones de las tasas de incremento anual de energía.

Las estrategias de desarrollo, sin excepción, se basan en incrementos del uso energético. Las limitaciones financieras y de recursos plantean la necesidad de jerarquizar determinadas políticas. Por un lado, se hace necesario mejorar la eficiencia energética para bajar la relación energía-producto. Por otro, debe continuarse y reforzarse la búsqueda de fuentes alternativas. Además de estrategias que impulsan la hidroelectricidad y el uso de energía nuclear, hay en América Latina buenas perspectivas de producción energética por biomasa, ya sea por cultivos energéticos (alcohol de caña de azúcar, plantaciones forestales) o por la utilización de los residuos.

Las otras fuentes alternativas, como las provenientes de la energía solar y la energía eólica, deben también tener un lugar en las futuras estrategias.

La crisis energética plantea, además, un cuestionamiento del modelo tecnológico agrícola predominante que, por una parte, consume una gran cantidad de energía y, por otra, desaprovecha la oferta energética ambiental. Tal como se dijo, se hace necesario modificar este modelo para aprovechar los atributos y aptitudes de los ecosistemas.

f) Los recursos futuros

Una proporción importante del territorio latinoamericano se encuentra intocado o presenta un muy bajo grado de intervención. Esto otorga a la región mucha importancia para el futuro mundial de los recursos. Sin embargo, los procesos de degradación producidos por la continua ocupación antrópica van reduciendo paulatinamente estas zonas. Recientes adelantos tecnológicos, como los de la ingeniería genética, y otros previsibles, convierten a estos espacios en fuentes de recursos genéticos. Estos bancos genéticos, terrestres y marítimos --hasta hace poco sin claras perspectivas de utilización-- se convierten a través de estas tecnologías en recursos del más alto valor, que pueden traer consigo insospechadas innovaciones.

/Lo dicho



Lo dicho corrobora la importancia de las áreas protegidas, que en algunos países sólo se valorizan como recurso escénico, de patrimonio natural y turístico. En consecuencia, es necesario extender y profundizar investigaciones científicas que señalen zonas de interés por su exclusividad y diversidad, las que podrían servir de fuente de recursos para el futuro.

#### 4. Desarrollo agrario

##### a) Síntesis del diagnóstico

La estructura productiva del sector agropecuario ha experimentado profundas transformaciones como consecuencia de muchos factores, entre los que se cuentan los siguientes: el acelerado proceso de expansión del complejo urbano-industrial (y con éste, el crecimiento y diversificación de la demanda interna de insumos y de productos de origen agropecuario); la maduración de las inversiones en infraestructura de riego y el desarrollo de variedades genéticas de alta respuesta a los fertilizantes, y la expansión de los mecanismos de financiamiento directo e indirecto para la producción agropecuaria que, unida a un considerable aumento de la penetración del capital comercial y agroindustrial, condujo a un proceso de intensificación tecnológica cuyos patrones agudizaron el carácter bimodal de las estructuras agrarias existentes.

En este marco, desde inicios de los años cincuenta hasta fines de los setenta la producción regional creció a ritmos superiores a los del crecimiento poblacional, a su vez elevados: 3.7, 3 y 3.3%, en los tres decenios. El crecimiento incluso superior al de los países desarrollados y al del resto de los países en desarrollo en igual período. Sin embargo, el crecimiento de la oferta interna (sobre todo de alimentos básicos) en muchos países de la región fue inferior a la demanda efectiva interna, lo que llevó a crecimientos considerables de las importaciones, que en el período 1975-1980 alcanzaron tasas superiores al 13% promedio anual. Esta excesiva facilidad de importación probablemente desalentó la propia oferta interna.

La inserción internacional de la agricultura regional --con la sola excepción de dos o tres países-- se caracteriza por una marcada asimetría: por una parte, en las exportaciones agrícolas predomina un reducido número de rubros tradicionales de demanda poco dinámica (o incluso declinante) a nivel mundial, los que constituyen, además, componentes marginales de las canastas alimentarias básicas, tanto de los países exportadores como de aquellos que las importan; por otra, las importaciones alimentarias --que crecieron en la década pasada a más de un 10% anual promedio-- están constituidas por alimentos básicos para las dietas nacionales (cereales, semillas oleaginosas, lácteos, etc.) originarios casi exclusivamente de los países desarrollados y controlados por un reducido número de empresas transnacionales.

Esta dinámica del comercio exterior se ha traducido en una pérdida relativa de participación de las exportaciones agrícolas de América Latina en el comercio mundial, en un crecimiento de su participación en las importaciones y en una creciente vulnerabilidad de los sistemas alimentarios nacionales, sobre todo en algunos rubros claves en los que una parte significativa y creciente de la oferta interna depende de los volúmenes importados. Es el caso del trigo (62% importado, si se excluye a la Argentina y al Uruguay) y oleaginosas (33%).

/En el

En el ámbito del comercio exterior, las repercusiones de la crisis han sido inmediatas y significativas. Por una parte, la tasa de crecimiento de las exportaciones alimentarias se redujo (en volumen) en casi un 50%, y la de crecimiento de las importaciones sufrió una disminución del orden del 60% respecto a los valores medios de la década pasada: pasó a niveles del 1.9% anual para las exportaciones y del 4.2% anual para las importaciones en el período 1978-1982. Por otra parte, parece advertirse también un descenso en los niveles de fertilización, probablemente como consecuencia de menores importaciones y de mayores costos en los insumos importados, lo que ha llevado a que el empleo de fertilizantes por hectárea cultivada se haya reducido en un 18% entre 1980 y 1982. Aunque no se dispone de cifras específicas, lo anterior lleva a presumir que también se produjo una reducción en la importación y en la adquisición de maquinarias y otros medios de producción en el sector agrícola.

A las dificultades planteadas a la demanda interna por la recesión, y a la oferta interna por las restricciones para importar se agrega la contracción en el ritmo de crecimiento de la demanda externa, debido tanto a la recesión propiamente tal, como, sobre todo, a la persistencia e incluso intensificación de las medidas proteccionistas de la agricultura de los países desarrollados.

b) Principales objetivos

Una estrategia alternativa a la aceptación pasiva de las tendencias indicadas en el diagnóstico implica dar máxima prioridad a dos grandes objetivos: primero, la erradicación de la pobreza rural; segundo, la reducción de la vulnerabilidad externa.

La erradicación de la pobreza rural no es sino la expresión, en un ámbito específico, del objetivo nacional de erradicación de la pobreza en sus diversas manifestaciones. La magnitud, localización y determinantes de la pobreza rural son, a estas alturas, suficientemente conocidos como para pensar que ésta pueda desaparecer en plazos aceptables sin una acción decisiva del Estado para lograrlo.

La reducción significativa de la vulnerabilidad externa, en rubros y procesos productivos cruciales desde el punto de vista de las necesidades básicas dependientes de producción agropecuaria, es un objetivo vinculado directamente a los términos de inserción internacional de la economía y que, en este sentido, constituye también una especificación sectorial del objetivo más general de la búsqueda de un desarrollo autónomo. Sin embargo, por tratarse de bienes vinculados a la satisfacción de las necesidades más básicas, la reducción de la vulnerabilidad externa adquiere en este ámbito particular importancia.

c) La seguridad alimentaria como objetivo integrador

Los dos objetivos mencionados más arriba constituyen parte integral de otro objetivo que trasciende el ámbito estricto de la política agrícola y compromete, en rigor, al conjunto de la estrategia de desarrollo. Este es la búsqueda de la seguridad alimentaria, definida en los términos propuestos recientemente por la FAO: "El objetivo final de la seguridad alimentaria mundial es asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten... La seguridad alimentaria debe tener tres propósitos

/específicos: asegurar

específicos: asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan".

Puesto en otros términos, se trata de avanzar en la constitución de sistemas alimentarios nacionales --entendiendo por tales al conjunto de relaciones socio-económicas que se dan desde el proceso de producción primaria hasta el consumo final de alimentos-- que se caractericen por los siguientes atributos:

i) Ser suficientes, en el sentido de generar una oferta interna de alimentos cuyo volumen y composición permita satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso u otros, no pueden traducirlas en demandas de mercado.

ii) Ser estables, en el sentido de disponer de mecanismos que neutralicen las fluctuaciones cíclicas en los volúmenes de producción y en los precios, en particular de aquellos productos que constituyen componentes importantes de la dieta de los sectores mayoritarios.

iii) Ser autónomos, en el sentido de reducir a un mínimo la vulnerabilidad en el logro de la suficiencia y de la estabilidad en la oferta interna en relación a fenómenos generados en el mercado externo.

iv) Ser sostenibles en el largo plazo, en el sentido de que el logro de las condiciones de suficiencia, estabilidad y autonomía no se haga a costa de una explotación tal de los recursos naturales (renovables y no renovables) que haga imposible que dichas condiciones se mantengan en el largo plazo.

v) Por último, y principalmente, ser equitativos, concepto este, por su propia naturaleza, necesariamente esquivo; sin embargo, en el actual contexto de los países de la región una definición aceptable en este sentido sería aquella que asegure, en primer lugar, el logro universal de los mínimos nutricionales indispensables, y en segundo lugar, impida que el consumo de alimentos suntuarios por parte de determinados sectores de la población implique el deterioro de uno o más de los cinco atributos hasta aquí mencionados.

d) Los principales procesos de una dinámica alternativa

Para alcanzar los objetivos planteados, el conjunto de las políticas orientadas al sector agropecuario deberá encaminarse a gestar y sostener una dinámica que se caracterice por el siguiente conjunto de procesos:

i) Un proceso de reversión de la heterogeneidad productiva del sector sector agropecuario. En la gran mayoría de los países de la región, esto significa un proceso de modernización y fortalecimiento de la economía campesina, que implica asegurar que el acceso a los recursos productivos (en especial tierra, agua, insumos e implementos) se dé en magnitudes y condiciones que permitan, al menos, la satisfacción de las necesidades básicas y el control autónomo de los procesos de producción y comercialización por parte de este sector.

/Cabe destacar

Cabe destacar al respecto que, en la medida que los campesinos constituyen simultáneamente productores importantes de alimentos básicos y componentes significativos de los sectores rurales pobres, el incremento de sus niveles de producción y productividad apunta al doble objetivo de incrementar la disponibilidad de alimentos y de erradicar la pobreza rural. Si a lo anterior se agrega la posibilidad de emplear en este sector opciones tecnológicas de mayor intensidad en el uso de fuerza de trabajo y de menor intensidad en la demanda de insumos importados por unidad de producto, se advierte la estrecha correlación que hay entre el fortalecimiento de la agricultura campesina y el logro de la seguridad alimentaria en los términos aquí definidos.

ii) Procesos de reorientación selectiva de la transferencia de excedentes.

La generación de un proceso de homogeneización productiva, sobre todo si se da en el marco de las restricciones impuestas por la crisis, supone un período sostenido de retención de los excedentes propios del sector agropecuario o de transferencias de excedentes, no sólo desde los sectores no agrícolas al agrícola, sino también desde el sector de agricultura moderna hacia los sectores atrasados pero potencialmente dinámicos de la agricultura campesina y hacia otras actividades dinamizadoras, localizadas o localizables en el ámbito rural (véase el punto iii). Lo anterior, por cierto, debe plantearse en términos tales de ir creando para el sector agropecuario en su conjunto, en plazos razonables (pero en ningún caso muy cortos), la capacidad de autosustentación primero y de generación de excedentes transferibles después.

Los mecanismos para generar la reorientación propuesta son múltiples y, dada la especificidad que tendrían en cada uno de los casos nacionales, no cabe detallarlos aquí. Basta mencionar, sin embargo, que éstos van desde políticas diferenciadas de precios y crédito (a las que se hace referencia más adelante) hasta la reasignación del gasto público, en particular, la magnitud y características de la inversión en infraestructura (pequeñas obras hidráulicas, caminos vecinales "de mano de obra", pequeñas centrales de acopio de las organizaciones de productores, investigación y difusión tecnológica en productos campesinos).

iii) Industrialización de la agricultura y revalorización del espacio rural.

Una parte de la reorientación de los excedentes --que variarán en cada caso nacional-- deberá hacerse con miras al desarrollo de industrias rurales de diverso tamaño, preferentemente aquellas que puedan articularse en forma eficiente, mediante cooperativas o empresas asociativas, a la producción campesina, tanto en el sentido de valorizar sus productos como de ofrecer ocupación (complementaria a la actividad agrícola propiamente tal) en actividades industriales no necesariamente vinculadas a la transformación de insumos agrícolas. Se trata, por una parte, de recomponer espacialmente en torno a la agricultura familiar, pero a niveles superiores de organización, una serie de actividades que fueron originariamente propias de esta agricultura pero que en el proceso de división del trabajo y especialización se fueron desgajando no sólo sectorial sino espacialmente. Se trata además de impulsar el desarrollo descentralizado de actividades que, aunque ajenas al procesamiento de insumos agrícolas, pueden integrarse a éste por la vía de mercados de trabajo, con ventajas recíprocas, y con grandes ventajas sociales en un contexto de hiperurbanización y de alta concentración industrial, como el que caracteriza a la mayoría de los países de la región. Como es obvio, la integración de actividades industriales deberá ir acompañada de una política coherente en materia de transporte, educación, salud y recreación,

/La experiencia

La experiencia europea y japonesa de articulación entre agricultura campesina y agroindustria, así como entre trabajo parcelario y trabajo industrial de diverso tipo, constituye un ejemplo de la efectividad de este tipo de opciones.

iv) El proceso de reversión de la asimetría en la inserción internacional. De la descripción de esta asimetría hecha en el diagnóstico se desprende que las dificultades para revertirla no pueden subestimarse, entre otras razones porque muchas de ellas escapan a las posibilidades de acción de los países de la región, aisladamente o en conjunto; de hecho, dependen de las políticas de los grandes países importadores y exportadores. Sin perjuicio de esto, existe una variedad de espacios insuficientemente explotados en materia de exportación o de reducción y sustitución de importaciones en el ámbito agroalimentario, los que podrían llegar a tener gran significación.

El proceso de diversificación de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas ha sido lento. Se mantiene el predominio de un reducido conjunto de rubros que no muestran gran dinamismo en el mercado mundial y cuya expansión no puede, en consecuencia, seguir considerándose como base del desarrollo futuro del sector. En este sentido, la incorporación de una diversidad de rubros con demanda más dinámica en los mercados mundiales, y que a la vez permitan mayores agregaciones de valor local (por pequeña que sea la magnitud de cada uno considerado individualmente) puede llegar, en conjunto, a tener enorme importancia, como lo demuestran algunas experiencias recientes (cítricos, frutales, hortalizas, productos forestales, calzado, etc.). A lo anterior hay que agregar las ventajas que tienen los patrones diversificados en cuanto a prevenir grandes fluctuaciones de los ingresos provenientes del exterior.

Es importante destacar, sin embargo, los avances espectaculares que han logrado algunos países de la región, en términos de penetración en los mercados internacionales de ciertos rubros "modernos". Estos sugieren que, en determinadas condiciones, el sector agrícola puede exhibir una gran flexibilidad y una capacidad de respuesta que normalmente no se le atribuía en América Latina.

En el ámbito de las importaciones, además de las medidas obvias de reducción o eliminación de las compras de alimentos suntuarios a la que la propia crisis debería obligar, es necesario y factible avanzar en la sustitución de insumos agrícolas importados o insumos nacionales, sobre todo en aquellos rubros alimentarios que han mostrado un muy acelerado crecimiento (piensos, semillas oleaginosas, lácteos) y donde no hay obstáculos técnicos complejos que impidan la sustitución.

Otro espacio subutilizado es el que brindan los mercados regionales y subregionales, donde la concertación para las compras a terceros, el incremento de comercio interno y la creación de interdependencias dinámicas en el ámbito de la agricultura y de la industria alimentaria, así como la intensificación del comercio compensado, pueden conducir a reducciones significativas del gasto de divisas en importaciones de alimentos. No debe perderse de vista, sin embargo, que una parte importante de los criterios que determinan el origen de las importaciones está constituida por las facilidades financieras que los grandes países exportadores estén en condiciones de otorgar, las que, en las condiciones de la crisis, adquieren aún mayor importancia.

/v) El

v) El proceso de reducción de la dependencia tecnológica. Al plantearse un proceso de este tipo, no deben subestimarse ni los altos costos ni el largo período de maduración de los procesos de creación o adaptación de tecnologías disponibles en el mercado mundial para hacerlas consistentes con las dotaciones locales de recursos. Esto no implica, sin embargo, aceptar como única alternativa la actual tendencia a la incorporación pasiva de tecnologías gestadas en ámbitos diferentes; por el contrario, apunta a la necesidad de establecer para el sector agropecuario una política tecnológica con la continuidad y la coherencia necesarias para cumplir con los plazos que exige la maduración de la gestación de alternativas. La importancia del papel del Estado en esta materia es innegable, tanto por la magnitud de los recursos que es necesario comprometer como por el carácter social del grueso de los beneficios que se derivarían de su desarrollo.

En términos de orientaciones generales, un paso importante en la dirección propuesta sería dejar de lado la importación de "paquetes tecnológicos integrales", los que suponen insumos y medios de producción importados y el desplazamiento de fuerza de trabajo, cuando algunos de sus componentes, mediante un esfuerzo de adaptación perfectamente realizable, podrían ser sustituidos por insumos de producción interna o por mano de obra.

Otro aspecto que exige evitar la tendencia a la pasividad es el crecimiento de patrones de diversificación y diferenciación de la demanda alimentaria cuya satisfacción exige insumos o medios de producción ajenos a los países de la región, por lentos que sean los procesos de inducción de cambio en dichos patrones.

La concertación regional y subregional en el ámbito del desarrollo tecnológico es, sin lugar a dudas, un espacio en que los avances logrados son aún insuficientes y en que la división del trabajo a escala regional en torno a una política común de desarrollo científico y tecnológico en el ámbito agroalimentario tendría ventajas evidentes, muchas de las cuales ya han sido incluso debidamente evaluadas.

vi) Proceso de recuperación y de freno al deterioro de los recursos naturales. Los procesos de erosión, desertificación, salinización, agotamiento de mantos freáticos, deforestación, etc., que han alcanzado en muchas regiones caracteres de verdadera catástrofe, no pueden seguir manteniéndose ajenos a los procesos decisivos públicos y privados. Tampoco pueden seguir aceptándose con indiferencia los deterioros ecológicos que se derivan de la traslación de la agricultura campesina a áreas de tierras marginales, como consecuencia del avance de la agricultura empresarial en tierras campesinas. Es necesario incorporar al diseño de políticas diferenciadas por tipo de productos, las exigencias de manejo específico que plantea cada uno de los ambientes ecológicos, si se quiere cumplir con el objetivo de contar con sistemas alimentarios sostenibles en el largo plazo. Dada la diversidad de situaciones que caracterizan a los países de la región, la relevancia y aplicación de principios arriba enunciados será distinta en cada uno de los casos, y su descenso a mayores niveles de especificidad y concreción exigirá, por lo menos, tomar en cuenta los siguientes factores sustantivos de diferenciación en las situaciones nacionales:

/a) El

- a) El tamaño absoluto de las economías (o, si se quiere, de los países en cuestión), por lo que implica en cuanto al peso relativo del mercado interno o el mercado externo en la oferta agrícola, y a la función potencial de la agroexportación en la dinámica global de la economía.
- b) La proporción de la población que se encuentra en zonas rurales o, como corolario, la proporción de la población económicamente activa dedicada a la agricultura, por las repercusiones que tiene en la heterogeneidad de la estructura productiva del sector (peso relativo y grado de diferenciación de la economía campesina frente a la economía empresarial) y en la selección de las opciones tecnológicas más adecuadas.
- c) Las diferencias en la disponibilidad de tierra agrícola por habitante así como en la relación entre tierra arable y población ocupada en el proceso productivo, por su importancia para la selección de tecnología, para las dimensiones de la posible generación de excedentes alimentarios y otros productos para el desarrollo del sector urbano-industrial, para la heterogeneidad de la estructura productiva, etc.

Lo relativo a grados de heterogeneidad de cultivos y de tamaño y tipo de explotación, es de la mayor importancia para el diseño de la política sectorial. Mientras mayor sea la heterogeneidad (tanto en las regiones como entre ellas, al interior del país) mayores serán las exigencias de políticas diferenciadas por tipo de productor (y por regiones) y mayor la necesidad de descentralización, coordinación y organización de productores, para lograr una política agrícola con cierta capacidad de concertación y movilización de los agentes que se desea hacer participar en su desarrollo.

En consecuencia, habría que plantearse, en cada una de las situaciones nacionales, qué sectores sociales, qué agentes económicos y qué tipos de alianza entre éstos serían los capaces de lograr una acción del Estado en este sentido.

e) El papel del Estado

Si los objetivos aquí planteados son válidos, así como los procesos necesarios para alcanzarlos, cabe preguntar en qué medida pueden lograrse mediante el funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado interno y externo.

Múltiples argumentos de diverso orden --en los que no cabe abundar aquí-- permiten concluir que dicho funcionamiento, lejos de producir una dinámica que lleve a la mayor homogeneización e integración de la estructura productiva, a una disminución de la vulnerabilidad externa y a un incremento de la equidad distributiva, tienden, por el contrario, a agudizar la polarización y la dependencia. Lo anterior no es sino el resultado de la enorme heterogeneidad de la estructura productiva y de la consiguiente desigualdad con que los agentes se enfrentan como compradores y vendedores en los diversos mercados. Los resultados manifiestos de las recientes experiencias denominadas "neoliberales", que plantearon y aplicaron la tesis de la "subsidiariedad" del Estado en el ámbito de la economía, avalan lo dicho. Por contraste, puede afirmarse que existen numerosos precedentes de agriculturas que han logrado su desarrollo con el apoyo decidido del Estado,

/en un

en un marco de relativa homogeneidad de las unidades productivas y de alto grado de organización e influencia de las asociaciones de productores. Las políticas de precios de sustentación, de acopio estatal, de regulación de áreas de siembra, de cuantiosos subsidios directos e indirectos a la producción (equivalentes en algunos países a más de la mitad del valor de lo producido), de protección contra la competencia externa y de estímulo a la penetración en los mercados de exportación, de creación y sostenimiento de vastas redes de investigación científico-tecnológica y de estructuras de extensión agropecuaria, etc., son sólo algunas de las formas más notables de la intensa injerencia pública en la agricultura avanzada, la que se caracteriza además por una visión de largo plazo y un sostenimiento de su acción a través de varias décadas.

La experiencia latinoamericana exhibe también un nutrido historial de intervenciones públicas directas e indirectas sobre el sector agropecuario, las que se intensificaron notoriamente a partir de los años treinta. Sus resultados han tendido, sin embargo, en la mayoría de los casos, a consolidar o incluso a agudizar las tendencias hacia la heterogeneidad de la estructura productiva, tanto por un marcado sesgo urbano-industrial, que condujo a la desvalorización del espacio rural, como, en el ámbito del propio sector agrícola, por un sesgo hacia la agricultura empresarial moderna. Algunas de las expresiones de este último fueron las siguientes: el tipo de beneficiarios principales del desarrollo de la infraestructura sectorial; la distribución del crédito, generalmente subvencionado, destinado a la producción agropecuaria; la ausencia de una estructura tributaria con gravámenes proporcionales al potencial productivo de la tierra; las reducciones arancelarias o los tipos de cambio y condiciones de importación favorables a la maquinaria y a ciertos insumos agrícolas; las políticas de regulación de precios que, en aras de reducir el costo de los bienes salariales, terminaron por generar ventajas relativas para productos más propios de la estructura empresarial que de la campesina, etc.

Cabe destacar al respecto que, a pesar de no existir economías de escala de alguna significación en la aplicación de los componentes esenciales de las nuevas tecnologías (en particular de la asociada con la llamada "revolución verde") pues abonos, semillas y riego, una vez hechas las obras de infraestructura, a cargo generalmente del sector público, son perfectamente divisibles, las estructuras de tenencia y el entorno institucional crearon un sesgo polarizador en la adopción de dichas tecnologías, a las que se sumó un componente de mecanización que no era inherente a ellas y que terminó haciéndolas adaptables sólo a las unidades de mayor tamaño.

El patrón de desarrollo tecnológico aplicado, además de acentuar la polarización de los niveles de productividad y de ingreso del sector agropecuario, condujo a un incremento acelerado de la dependencia externa en materia de insumos y maquinarias, tal como se destacó antes.

En las contadas oportunidades en que se plantearon políticas de transferencias significativas hacia el sector de campesinos y pequeños productores, éstas tuvieron un marcado carácter paternalista o clientelista, lo que las privó de la orientación y de la continuidad necesarias para generar un fortalecimiento productivo en sus beneficiarios. Idéntica limitación caracterizó a las diversas intervenciones de tipo asistencial destinadas a los sectores más pobres del campo.

/Las consideraciones



Las consideraciones anteriores indican que es falso plantear el dilema de injerencia versus subsidiariedad, de mayor o menor grado de intervención estatal en la economía: éste elude la cuestión central, que no es otra que el contenido y orientación de la acción pública o, más precisamente, el tipo de relación establecida entre el Estado y los agentes sociales que participan en los procesos de gestación y aplicación de las políticas. Es en este ámbito donde se requieren cambios fundamentales para alcanzar los objetivos antes enunciados.

En términos genéricos, los cambios propuestos apuntan a la constitución progresiva de un marco democrático-participativo que asegure una relación eficiente entre planificación y mercado con respecto a los objetivos señalados.

## VI. LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

### 1. Perspectivas generales de las relaciones económicas internacionales de América Latina

Las tendencias de la economía internacional antes señaladas indican que, a lo menos durante lo que resta del presente decenio, el desarrollo de los países latinoamericanos enfrentará fuertes restricciones externas, agravadas por la interdependencia existente entre los distintos aspectos que configuran el marco externo. Esta interdependencia se expresa en el efecto combinado del aumento del servicio de la deuda y la contracción del ingreso de capitales externos, por una parte, y del estancamiento del comercio, el proteccionismo y el deterioro de la relación de precios del intercambio, por la otra.

Frente a un marco externo restrictivo e incierto, los países latinoamericanos se verán en la necesidad de remozar su diplomacia económica internacional para poder sacar las negociaciones Norte-Sur del estancamiento en que se encuentran. Los países en desarrollo dieron un gran paso al elaborar una estrategia común de negociación con los países desarrollados, cuya primera expresión articulada se manifestó en la primera conferencia de la UNCTAD hace más de 20 años, y al mantenerse cohesionados en torno a ella durante todo el período siguiente. Sin embargo, debido en parte al propio transcurso del tiempo, esta estrategia ha mostrado tener serias limitaciones. En primer lugar, se ha centrado principalmente en las reivindicaciones de los países en desarrollo, sin estar suficientemente respaldada por un análisis permanentemente actualizado de las tendencias registradas en los países industriales y en la economía mundial en su conjunto; esto le ha dado un carácter estático que ha impedido a los países en desarrollo defenderse oportunamente de los riesgos y aprovechar en la misma forma las posibilidades planteadas por el sistema económico mundial. En segundo lugar, a medida que han ido surgiendo diferencias en las situaciones y características de los distintos países representados, los planteamientos conjuntos han ido haciéndose más frágiles. Es útil destacar, sin embargo, que la estrategia incorpora los puntos de coincidencia entre los distintos países en desarrollo; con ello ha logrado conciliar plenamente hasta ahora la necesidad de mantener la cohesión entre ellos con la de prestar mayor atención a la creciente diferenciación observable entre los distintos grupos de países al interior del Tercer Mundo, sin lo cual algunos de estos grupos podrían debilitar su respaldo a las negociaciones económicas multilaterales, optando por el camino de las negociaciones directas. Por último, como consecuencia de la necesidad de reflejar fielmente las reivindicaciones de todos los países que integran el Grupo de los 77, la estrategia se basa en una lista excesivamente ambiciosa de reivindicaciones, lo que hace difícil escoger los temas cuya negociación podría ser más relevante o más factible en un momento determinado.

Para remozar su diplomacia económica internacional, los países latinoamericanos necesitan elaborar una estrategia negociadora más selectiva o desagregada, basada en un análisis dinámico de las tendencias de la economía mundial, manteniendo en todo momento la indispensable unidad del Grupo de los 77. Necesitan también

/defender los

defender los foros de negociación que el Tercer Mundo ha logrado construir tras largos años de esfuerzos, modernizándolos y orientándolos en cada momento hacia las cuestiones más candentes que plantean las negociaciones Norte-Sur.

## 2. Las relaciones comerciales externas de América Latina

### a) Proteccionismo

Las exportaciones de la región se oponen a un complejo arsenal de barreras arancelarias y no arancelarias en los mercados de los países industrializados. Entre las primeras, cabe destacar el efecto negativo de la progresividad de los aranceles que aumentan según el grado de procesamiento de los productos exportados, constituyéndose en un freno muy importante al proceso de industrialización regional. Entre las segundas, destacan las restricciones cuantitativas a las importaciones, los recargos variables, las cláusulas de salvaguardia, las restricciones "voluntarias", las prácticas discriminatorias, los derechos compensatorios, las barreras técnicas al comercio y los subsidios a la producción y la exportación. El proteccionismo se ha acentuado, también, mediante otras modalidades, que se materializan en "acuerdos" de las partes; los países de la región han debido aceptarlos como único medio de exportar a un país desarrollado, como sucedió en el caso del Acuerdo Multifibras.

Las nuevas reglas que se aplican hoy al comercio de bienes entre países, particularmente entre naciones industrializadas, se basan en conceptos ajenos al sistema multilateral. Entre los que han surgido recientemente --y que se manejan con frecuencia-- vale la pena destacar los siguientes: i) "niveles inaceptables de penetración de mercado" o de "proporción máxima del mercado", mediante los cuales los países industrializados importadores pueden limitar las compras desde ciertos países; ii) "precios mínimos a la importación", que fija precios y anula toda posible ventaja comparativa de las importaciones de terceros países frente a la producción nacional; iii) "producción de bajo costo o desleal", que permite a los países industrializados limitar las ventajas de exportaciones provenientes de regiones o países de mano de obra barata, etc.

El proteccionismo del sector agrícola ha sido uno de los obstáculos para la expansión dinámica de la producción y comercio de productos básicos de América Latina, en particular los de zona templada (cereales, carnes, lácteos, aceites, azúcar). Las políticas aplicadas por algunos países industrializados con miras a asegurar la autosuficiencia agropecuaria han limitado seriamente las condiciones de acceso al mercado de una cantidad importante de productos.

Sin embargo, es en el campo de las manufacturas donde más se ha intensificado en estos últimos años la tendencia proteccionista, y donde se ha impuesto mayor variedad de restricciones. Varios países industrializados han aplicado nuevas restricciones a la importación de productos de interés para la región, en particular en sectores tales como los artículos de cuero y calzado, el vestuario, y los productos electrónicos y afines, afectando así gravemente el ritmo de crecimiento de las exportaciones.

/Si bien

Si bien es difícil medir la repercusión global del aumento del proteccionismo, puede considerarse que este fenómeno constituye uno de los principales problemas que afectan actualmente las relaciones económicas internacionales e impiden una reactivación dinámica de la economía mundial, pues no solamente perjudica el comercio Norte-Sur, sino también el intercambio entre países del Norte.

b) Condiciones para el fortalecimiento del comercio internacional

Como punto de partida, este análisis reconoce que la cooperación internacional seguirá siendo necesaria para la solución de muchos de los problemas que aquejan a la economía mundial. Renunciar al diálogo con los países industrializados o rechazar categóricamente las negociaciones previstas en los diferentes foros internacionales en un futuro cercano sería poco realista y contraproducente para los países del Grupo de los 77. Lo que debería buscarse, por lo tanto, no es la eliminación del diálogo Norte/Sur o de la cooperación internacional como instrumento o mecanismo de negociación, sino una nueva estrategia y modalidades de negociación capaces de cambiar las bases y reglas de juego del pasado por otras que permitan a los países en desarrollo una mayor participación y peso en el proceso negociador.

i) Ambito de las negociaciones y posibles alternativas. En este sentido, una primera constatación que es útil rescatar de las experiencias del diálogo Norte/Sur en diversos foros, se refiere al ámbito restringido y compartimentalizado en que se han llevado a cabo estas negociaciones.

Para los países en desarrollo, la segmentación de los temas y de las negociaciones ha tenido un costo muy elevado, básicamente, por dos razones: en primer lugar, ha dificultado el proceso de coordinación y acción conjunta, facilitándoles a los países industrializados la tarea de crear mayores divisiones y divergencias entre los países en desarrollo; en segundo lugar, ha reducido el poder de negociación de estos últimos a niveles muy limitados.

La experiencia de las rondas de negociaciones comerciales multilaterales anteriores, y en particular las que se efectuaron en el marco del GATT, han demostrado las limitaciones de una negociación global donde se conjugan e integran los intereses de todos los países, ya sean éstos desarrollados o en desarrollo. Vista la relación asimétrica de poderes que existe entre estos dos grupos de países, el resultado ha sido siempre, como ya se ha señalado anteriormente, que las negociaciones se concentran principalmente en solucionar los problemas comerciales que afectan las relaciones recíprocas de los países industrializados, mientras quedan al margen los intereses y objetivos de los países en desarrollo.

La alternativa a una nueva rueda de negociaciones multilaterales, con participación global de países desarrollados y países en desarrollo, podría ser la de una negociación esencialmente Norte/Sur. De esta manera, y por primera vez, los objetivos e intereses de los países en desarrollo podrían ponerse en el primer plano de la negociación.

/Otra alternativa

Otra alternativa podría ser que los países en desarrollo aborden estas negociaciones con cada uno de los principales países o grupos de países industrializados separadamente, y no con ellos en su conjunto.

Finalmente, valdría la pena explorar una posibilidad alternativa o bien complementaria de las ya indicadas: la búsqueda de una negociación propia de América Latina, sobre los problemas que le son más específicos, con el mundo desarrollado de economía de mercado y con los países socialistas.

Sin renunciar a la plataforma de negociación que la región ha constituido con las otras regiones en desarrollo (y en particular a la Plataforma de Buenos Aires acordada en 1983), se podría tratar de negociar con estos grupos de países acerca de problemas y temas de particular importancia en las relaciones económicas internacionales latinoamericanas.

Hay que destacar, sin embargo, que un requisito previo fundamental para que los países en desarrollo puedan aprovechar cualquiera de las modalidades de negociación sugeridas, es el fortalecimiento y perfeccionamiento de los mecanismos de concertación y coordinación entre ellos, con miras a organizar una respuesta y estrategia conjunta frente al desafío que representa el estancamiento de la cooperación internacional; para ello se ha considerado en el pasado la posibilidad de establecer una secretaría especializada del Grupo de los 77.

ii) Nuevas reglas y principios para las relaciones comerciales. Los requisitos principales para el logro de un nuevo sistema de comercio más equitativo, sano y dinámico han sido ya definidos en las discusiones realizadas en la UNCTAD, y pueden enumerarse brevemente.

En primer lugar, el sistema comercial del futuro ha de apoyar el proceso de crecimiento dinámico y de cambio estructural de la economía mundial. El proteccionismo, en particular sus aspectos discriminatorios, es en grado considerable un reflejo de las rigideces estructurales que caracterizan a la economía mundial. La hipótesis de que el ajuste estructural se produciría en forma autónoma por el libre juego de las fuerzas del mercado ha resultado incorrecta; es necesario, por lo tanto, considerar las políticas de ajuste estructural como una nueva dimensión del futuro sistema comercial.

En segundo lugar, hay que crear un sistema satisfactorio de salvaguardia para tener la seguridad de que los problemas y dificultades que inevitablemente surgirán en determinadas ocasiones podrán resolverse de manera transparente, previsible, no discriminatoria y equitativa.

En tercer lugar, es necesario prestar atención a la forma en que se traten en el futuro los procesos que están fuera del sistema actual de comercio o que éste no absorbe adecuadamente. Entre ellos figuran las prácticas comerciales restrictivas,

una parte importante del comercio de productos agrícolas, los servicios, y las transacciones de las empresas transnacionales y de las empresas de comercio estatal.

En cuarto lugar, el sistema comercial del futuro debe constituir un marco que permita articular de manera satisfactoria la evolución de las relaciones comerciales entre los subsistemas. Además de las agrupaciones de integración y de cooperación económica de Europa, como la CEE, AELI y CAME, debe haber en los países en desarrollo una creciente tendencia hacia tales subsistemas, tanto en los niveles subregional y regional como en el plano interregional.

Un quinto problema concierne al tratamiento que debe otorgárseles a los países en desarrollo en este nuevo esquema. El Sistema Generalizado de Preferencias constituye sólo una respuesta parcial a esta cuestión. Aparte de no haber sido aún incorporado en forma permanente al sistema de comercio, su alcance y efectos se han visto debilitados por la introducción de nuevos conceptos, tales como los de graduación y reciprocidad. El sistema de comercio futuro debe resolver todas estas contradicciones y establecer un vínculo importante entre el comercio y el desarrollo.

En sexto lugar, el sistema de comercio multilateral que se creó en Bretton Woods nunca estuvo llamado a funcionar en forma aislada, sino que debía estar respaldado por otros mecanismos y sistemas para obtener los objetivos de pleno empleo, estabilidad de las monedas y transferencia de recursos suficientes a los países en desarrollo.

Es evidente que el cumplimiento de estos requisitos, orientados a un nuevo sistema de comercio internacional, no dependerá únicamente de las acciones que puedan emprender en ese sentido los países en desarrollo.

Un elemento importante que habrá de valorizarse en futuras negociaciones es que el orden actual no solamente no funciona para los países en desarrollo, sino que también ha dejado de funcionar y de aportarles beneficios a los propios países desarrollados. Las modificaciones y reformas que se negocien deberían proponerse salvaguardar los intereses de todas las partes, para beneficio de la comunidad internacional en su conjunto.

iii) Posibles acciones en el plano regional. Las acciones que podrían concertarse a nivel regional son básicamente de dos tipos: las primeras, de carácter esencialmente preventivo, para evitar la imposición de nuevas medidas, y las segundas, de respuesta a medidas proteccionistas que se apliquen y que afectan los intereses fundamentales de los países de la región.

Sería muy importante que la región pudiera contar con mayores informaciones acerca de los mecanismos de toma de decisiones proteccionistas en los principales mercados industrializados.

En cuanto a las medidas de respuesta ante el proteccionismo, América Latina debería estar mejor preparada para aplicar medidas similares a las exportaciones de los países desarrollados a la región. El tratamiento simétrico podría tener también un carácter preventivo, ya que los países industrializados que contemplen la aplicación de medidas proteccionistas se verían obligados a considerar cuidadosamente el efecto negativo sobre sus economías o empresas que podrían tener las medidas de represalia. El uso de tales medidas elevaría asimismo las negociaciones a un nivel más político y ampliaría su alcance, puesto que las sacaría del ámbito sectorial o de producto específico al crecer la gama de productos afectados por el proteccionismo; por último, aumentaría la participación de diversos intereses y grupos de presión afectados por dichas medidas. Todo ello facilitaría una visión de conjunto del problema y podría llevar a soluciones más adecuadas y racionales para todos.

Finalmente, podría pensarse que la contribución más importante que la región podría hacer a la promoción de la reactivación mundial es la de seguir luchando en dos frentes paralelos. El primero apunta a un mayor reconocimiento de la interdependencia mundial al abordar las relaciones, los problemas y los intereses de los países en desarrollo y los países desarrollados, y de la creciente importancia que los primeros tienen en el funcionamiento de la economía mundial. En otras palabras, se trata de demostrar la necesidad de integrar la participación activa de los países en desarrollo, teniendo en cuenta sus intereses y potencialidades reactivadoras, a cualquier solución que se busque para salir de la crisis actual. El segundo frente llama la atención sobre la interacción existente entre los sistemas monetario, comercial y financiero, lo que exige un enfoque integral en las acciones internacionales que se diseñen para aliviar o eliminar las deficiencias que actualmente caracterizan dichos sistemas.

### 3. Las vinculaciones financieras internacionales y el endeudamiento externo

La pesada carga impuesta por el servicio de la deuda externa a las economías latinoamericanas no sólo limitará sus posibilidades de desarrollo durante largo tiempo, sino que incluso podría llegar a ser insoportable en la medida en que la comunidad internacional no revise algunos de los criterios aplicados en las reprogramaciones hasta ahora efectuadas. Uno de esos criterios consiste en estimar que las dificultades de pagos que están experimentando los países latinoamericanos se deben a circunstancias transitorias similares a las que suelen enfrentar algunas operaciones bancarias en épocas normales, las que aumentan el riesgo de los nuevos créditos para las reprogramaciones y justifican la elevación del costo de las mismas y la práctica de extenderlas por períodos breves. Otro criterio que aplica la comunidad financiera internacional es el de la necesidad de que los países deudores apliquen políticas de ajuste ortodoxas --y por lo tanto recesivas-- como condición necesaria para mantener su solvencia ("creditworthiness") ante la comunidad financiera internacional. Otro criterio más apunta a que los intereses de la deuda externa de los países latinoamericanos son eminentemente privados, toda vez que alrededor de las cuatro quintas partes de dicha deuda se encuentra contratada con la banca privada.

/Del análisis

Del análisis de la situación internacional efectuado en otras secciones de este documento se desprende que el aumento del endeudamiento externo de los países latinoamericanos fue el resultado de factores estructurales de carácter global, y, muy principalmente, del extraordinario clima de permisividad financiera internacional que imperó desde la primera mitad del decenio pasado como consecuencia de la recesión mundial, de las políticas reactivadoras aplicadas por los países industrializados y de los excedentes financieros acumulados por los países miembros de la OPEP; no es posible considerar estos factores como si fuesen circunstancias transitorias. Las políticas recesivas de ajuste aplicadas por los países latinoamericanos para satisfacer los criterios de la comunidad financiera, expresados por el Fondo Monetario Internacional, limitan aún más la capacidad de crecimiento y de pago a largo plazo de esos países. El hecho de que el extraordinario crecimiento del endeudamiento externo de América Latina se debiese en una medida sustancial a factores estructurales que operaron a nivel mundial, determina que su manejo no pueda regirse exclusivamente por criterios de carácter privado, sino que constituya un problema de orden público, en que tienen una responsabilidad importante todos los interesados y cuyos costos deben distribuirse entre todos ellos en forma más equitativa. Es necesario, por lo tanto, buscar soluciones de mediano y largo plazo en que tanto los países y las instituciones deudoras como los bancos acreedores, las autoridades monetarias de los países desarrollados y los organismos financieros internacionales asuman su cuota de responsabilidad.

Para ello, desde distintos ángulos se ha sugerido una amplia variedad de fórmulas. Una de las conclusiones fundamentales que se desprende del debate realizado hasta ahora es que ninguna de ellas, en forma aislada, bastaría para dar respuesta a este problema, y que su solución necesariamente pasará por una combinación entre varias. Cualquiera que sea la combinación que en la práctica se aplique, ésta deberá corresponder a algunos criterios. Desde el punto de vista de los países deudores, parece aconsejable avanzar en las renegociaciones respectivas hacia una mayor coordinación entre sus distintas posiciones, con miras a lograr que los países de la región no dediquen una proporción excesiva de sus ingresos por exportaciones al servicio de la deuda ni se vean en la necesidad de congelar por largos años sus procesos de desarrollo. Desde el punto de vista de los acreedores, será necesario que la banca privada absorba una proporción mayor de los riesgos de las operaciones contratadas, y sobre todo, que mantenga su disposición a otorgar los nuevos créditos necesarios para reprogramar el servicio de la deuda a largo plazo. También tendría que haber mayor respaldo de parte de los organismos gubernamentales e intergubernamentales con responsabilidad en el problema. El Fondo Monetario Internacional, que ha desempeñado un papel más activo que en el pasado, debería flexibilizar la condicionalidad a que procura sujetar las reprogramaciones. Otros organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, deberían movilizar recursos adicionales para compensar a los países afectados por la aplicación de tasas de interés anormalmente elevadas en relación con su promedio histórico. Tal vez la responsabilidad más importante de los países desarrollados radique en la necesidad de eliminar los factores que han llevado la tasa de interés a niveles tan elevados: el déficit fiscal y la expansión monetaria.



La concertación de posiciones entre los países latinoamericanos ha demostrado ser un instrumento importante tanto para aunar criterios entre ellos como para presentarlos más eficazmente a la comunidad internacional. Esa es la lección de la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito y del Consenso de Cartagena.

#### 4. El desafío de la cooperación y la integración regionales

Las perspectivas de la economía internacional, la convicción generalizada de que es preciso introducir modificaciones en la modalidad de desarrollo latinoamericano, los criterios de articulación productiva y desarrollo tecnológico esbozados en los capítulos anteriores, así como las transformaciones en curso en el ámbito político, convergen para reforzar la importancia y la posibilidad de la dinamización del proceso de cooperación e integración regional.

En la actualidad predomina, sin embargo, una apreciación escéptica acerca de la marcha de los principales esquemas de integración existentes en América Latina, tanto en lo que se refiere a la ALALC (hoy ALADI) y al Mercado Común Centroamericano, concebidos a fines de los años cincuenta, como también, aunque en menor medida, al Grupo Andino y a la Comunidad Económica del Caribe, diseñados con posterioridad. Esto se debe, en parte, a una subestimación de los logros alcanzados por esos procesos en el largo plazo, y, en parte también, a la falta de conocimiento acerca de la existencia de una serie de nuevas formas de cooperación entre los distintos países latinoamericanos, que a veces desbordan los programas previstos en los esquemas formales de integración anteriormente mencionados, y que los complementan.

Una característica común a estas nuevas formas de cooperación económica es que por lo general se refieren a acuerdos, proyectos o acciones específicas de interés para dos o más países, sin comprometer automáticamente a la totalidad de los países miembros del esquema de integración. Otra es que no siempre se basan en acuerdos interestatales, sino que con frecuencia son protagonizados por actores gubernamentales o no gubernamentales distintos de los tradicionales. Es posible observar así un creciente número de nuevas formas de complementación económica en el campo de la energía y la infraestructura, la cooperación industrial y tecnológica y la cooperación financiera, así como en otros aspectos centrales del desarrollo latinoamericano. Todo ello ha determinado que, pese a la aparente lentitud con que avanzan los esquemas formales de integración, el entrelazamiento económico entre los países del área no haya cesado de profundizarse.

Al mismo tiempo, una de las principales consecuencias de la crisis internacional en América Latina ha sido la reducción de los márgenes de movilidad que habían llegado a conquistar los países de la región y el aumento de su vulnerabilidad externa.

La búsqueda de fórmulas novedosas de cooperación regional para incrementar la injerencia de los países de la región en el manejo de esos problemas parece prometedora. Existen ya al respecto experiencias muy significativas como el acuerdo de

/Santo Domingo

Santo Domingo y la labor del Grupo de Contadora en lo que respecta a la cooperación y la paz en Centroamérica o la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito y el Consenso de Cartagena en lo que se refiere a la coordinación de las posiciones de los distintos países latinoamericanos frente al problema de la deuda.

Como se indicó anteriormente, la integración y la cooperación ofrecen diferentes vías para ayudar a los países de la región a superar las difíciles circunstancias por las que atraviesan sus economías. Asimismo, permiten crear condiciones más estables para el desarrollo económico futuro. Los caminos posibles son de distinta naturaleza y alcance en el tiempo, y pueden proporcionar soluciones tanto a problemas de la coyuntura como a problemas estructurales de largo plazo.

En la coyuntura, la integración y la cooperación pueden ayudar a salir de la crisis mediante instrumentos que conduzcan a una mayor utilización de las capacidades instaladas y de los recursos humanos, reduciendo al mínimo el empleo de las escasas divisas convertibles que posee la región. El incremento del comercio regional (sin disminuir las exportaciones hacia terceros países) y la sustitución de importaciones extrarregionales son dos mecanismos fundamentales para restablecer los niveles de actividad económica perdidos en la crisis.

Para lograr dichos objetivos --aumento del intercambio intrarregional y sustitución de importaciones desde fuera de la región-- existen múltiples instrumentos de los cuales los principales son: las preferencias arancelarias, la eliminación o limitación de las restricciones no arancelarias, la desviación de parte de las compras estatales hacia proveedores de la región, el perfeccionamiento de los sistemas de compensación de pagos y créditos recíprocos y los acuerdos de alcance parcial y de comercio compensado.

En el mediano y largo plazo, la integración y la cooperación pueden ayudar a generar condiciones para un desarrollo más autónomo, estable y acelerado a través de la creación de un espacio económico más amplio que el nacional. Así, por ejemplo, se podrán emprender iniciativas conjuntas destinadas a favorecer la recuperación de los rezagos sectoriales generados por un proceso trunco y desarticulado de industrialización, y a mejorar la articulación entre sectores productivos. Se podrá, asimismo, dar una sustentación al desarrollo de ramas o sectores que han quedado rezagados, como los bienes de capital y la ciencia y la tecnología. Del mismo modo, será posible dar contenido real a la cooperación en materia de seguridad alimentaria y energética si hay una visión comunitaria de la urgencia y necesidad de superar los riesgos de la dependencia en esos sectores.

La cooperación regional en el campo de la ciencia y la tecnología puede desempeñar un papel clave, tanto para posibilitar el desarrollo de capacidades tecnológicas locales en los países de menor dimensión relativa, como para movilizar inversiones y recursos humanos especializados en magnitudes suficientes para acceder, colectivamente, a dominios tecnológicos más avanzados.

En el plano económico, la heterogeneidad en el tamaño y potencialidad de las economías de los países tiende a generar desequilibrios estructurales en las relaciones de intercambio comercial, los que difícilmente pueden ser resueltos mediante los instrumentos convencionales de la integración, tales como las preferencias arancelarias y los mecanismos de compensación de pagos. De la misma manera que la

/asimetría del

asimetría del comercio entre los países del centro y de la periferia no puede ser solucionada sin cambios estructurales en la composición y el nivel del intercambio entre estas categorías de países, los desequilibrios comerciales dentro de la región no podrán superarse sin poderosos elementos correctivos.

La cooperación en el ámbito del aprovechamiento conjunto de recursos naturales ha mostrado que puede ser una vía importante para los países de menor desarrollo, y que debe ser explorada con mayor profundidad. Los recursos hídricos, petroleros, minerales, agropecuarios, pesqueros y otros pueden ser elementos que, debidamente desarrollados y explotados, ayuden al desarrollo de los países que los poseen a veces en gran abundancia, pero que no cuentan con los recursos financieros, organizativos y técnicos para su utilización integral. Proyectos concebidos y desarrollados en conjunto por dos o más países interesados de la región pueden liberar significativos recursos para el desenvolvimiento de los países menos desarrollados, con beneficio también para sus asociados regionales de mayor tamaño.

Dos objetivos adicionales deberían tenerse presente en los procesos de integración subregionales: i) procurar que los instrumentos actuales de la integración adquieran un carácter tal que contribuyan a aproximar entre sí a los esquemas subregionales; y ii) intentar equilibrar el avance en las acciones de alcance parcial, particularmente las bilaterales, con la instrumentación de mecanismos de naturaleza multilateral. El primer objetivo apunta a la idea de favorecer la articulación entre los esquemas subregionales de integración, a fin de incrementar la presencia latinoamericana en el escenario internacional y de estrechar los lazos económicos al interior de toda la región. El segundo objetivo pretende armonizar los logros en el campo de las acciones de alcance parcial con el necesario progreso en la aplicación de instrumentos multilaterales, con miras a una convergencia final hacia metas comunes de carácter regional y a la alimentación recíproca de ambos procesos.

Aparte del poderoso obstáculo para la integración que significa la heterogeneidad económica de los países miembros de cada esquema subregional, las tensiones geopolíticas y la diversidad de regímenes políticos también han frenado la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe. Por cierto, los efectos de las tensiones geopolíticas van mucho más allá de debilitar los nexos entre los países de la región, y pueden llegar incluso a comprometer las propias bases del desarrollo nacional en países latinoamericanos y del Caribe.

El afianzamiento de procesos democráticos y la resolución de conflictos ayudarán a disminuir los gastos militares en beneficio del desarrollo de los países de la región.

La disminución del gasto militar permite habilitar más recursos para fines económicos y sociales, aliviar la restricción externa favoreciendo el crecimiento y contribuye a crear condiciones políticas más propicias para el entendimiento y la cooperación entre países de la región.

Si se concibe la integración como un proceso en que intervienen activamente todos los actores sociales, políticos y económicos, la existencia de sistemas de gobierno democráticos se convierte en un elemento muy importante para alcanzar grados de integración verdaderamente significativos entre los países participantes.

## VII. ESTADO, PLANIFICACION Y DEMOCRACIA

### 1. Una reflexión sobre el papel del Estado en la concepción de la CEPAL

#### a) Las ideas originales

Ante los desafíos económicos, sociales y políticos que presenta la crisis actual, los esquemas de pensamiento neoliberales están en retroceso y todas las miradas se dirigen hacia el Estado, en la esperanza de que éste organice la acción de la sociedad en su conjunto. Pero ¿acaso podrá o querrá hacerlo el Estado?

La respuesta a este interrogante se ve dificultada por la falta de conocimiento y por la confusión teórica, empírica y doctrinaria que existen en torno a la naturaleza y papel del Estado. En efecto, las corrientes más importantes del pensamiento económico latinoamericano, incluidas la de la CEPAL, nunca han destinado un gran esfuerzo al análisis del Estado. Por ello, el estudio del papel que el mismo ha tenido en la concepción de la CEPAL permite ejemplificar el tipo de enfoque --con sus aciertos y errores-- que ha predominado en dichas corrientes.

En su concepción originaria la CEPAL atribuyó al Estado el papel de protagonista principal del desarrollo, debido en gran medida a las fallas que observó en los agentes económicos privados y en el mecanismo del mercado. Tal atribución no fue el resultado de la aplicación de principios doctrinarios; por el contrario, del mismo modo que el programa de desarrollo que entonces propuso, fue más bien una imposición de las circunstancias.

Como es sabido, aquella concepción constituyó una respuesta a las consecuencias de la crisis de los años treinta en América Latina. Dicha crisis impulsó a la CEPAL a poner en tela de juicio tanto el patrón de desarrollo que habían seguido los países de la región como los fundamentos institucionales del orden económico nacional e internacional que le habían servido de base. Ponerlos en tela de juicio no significaba rechazarlos, sino tan solo evitar que se los aceptara de manera acrítica como consecuencia de la influencia doctrinaria proveniente de los centros; ellos debían ser evaluados para determinar si podrían servir de sustento a las economías periféricas que estaban procurando transformar su patrón de desarrollo.

En ninguno de los documentos producidos por la CEPAL en esa época existe un análisis explícito y sistemático de esos fundamentos institucionales; quizá su carácter controvertido impidió que se los discutiera abiertamente. De todos modos, las alusiones dispersas que se formularon a dichos fundamentos permiten esbozar el orden institucional que la CEPAL consideró deseable y el papel que el Estado debía cumplir en el mismo.

La imagen que presenta la CEPAL sobre esos temas resulta ambivalente. Por un lado, subraya la importancia del dinamismo y la creatividad que surgen del impulso individual alentado por el interés privado, como asimismo de la mayor eficiencia económica que permite alcanzar la gestión privada de las empresas. Por otro,

/señala las

señala las fallas de algunos de aquellos fundamentos para servir, por sí solos, de base eficaz a las decisiones y tareas que exige el desarrollo.

Las fallas principales derivan de algunas características de los agentes económicos privados y del mercado. Dichos agentes carecen de los recursos necesarios para llevar adelante las tareas requeridas por el desarrollo, pero, por sobre todo, no poseen la perspectiva global que les permitiría tomar las decisiones más apropiadas para impulsarlo. Dicha perspectiva global exige superar los límites de una visión orientada solamente por el interés de la empresa individual y tomar en consideración aspectos tales como las relaciones entre los distintos sectores de la estructura económica nacional, las relaciones económicas con el exterior, las repercusiones sociales y políticas de las decisiones económicas, las transformaciones tecnológicas apropiadas y otros aspectos, los que, además, deben ser colocados en una perspectiva temporal amplia.

Por añadidura, esta visión parcial de los agentes económicos privados no puede ser suplida por el mecanismo de mercado, cuyas señales tampoco toman en consideración aquellos aspectos pues son un mero reflejo de la demanda efectiva que emerge de esos mismos agentes; la suma de las racionalidades individuales no conduce a la racionalidad social global. Además, las economías periféricas deben controlar y reorientar los estímulos que provienen del mercado internacional pues, si quedaran libradas a ellos, sólo reproducirían una estructura económica cuyos defectos fueron puestos de manifiesto por la crisis. El desarrollo no se logrará mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado, sino por la acción deliberada de toda la sociedad conducida por el Estado.

Estas fallas son entonces las que justifican y a la vez orientan y delimitan la acción del Estado que proponía la CEPAL en aquellos años. En términos generales, la amplitud y profundidad de dicha intervención deriva de las exigencias del programa de desarrollo propuesto y de la debilidad de los agentes privados y del mecanismo de mercado necesario para llevarlo a cabo.

Son muchos los ámbitos económicos en que la CEPAL consideraba necesaria la orientación y acción directa del Estado, pero algunos destacan por su importancia. Primero, la ya señalada visión de conjunto y a largo plazo, que se organiza de manera sistemática en un plan orientado a transformar la estructura heredada del patrón de desarrollo hacia afuera para convertirla en una economía industrial moderna. Segundo, la acción directa en las áreas decisivas de ese plan de transformación, como el impulso a la acumulación de capital, mediante la elevación del coeficiente de ahorro interno y la captación y canalización de recursos externos; la protección y fomento de la industrialización; la atenuación de la vulnerabilidad externa; la creación de infraestructura; y el incentivo y orientación del cambio tecnológico. Tercero, en relación estrecha con los dos anteriores, la prevención y control de los desequilibrios económicos de variada naturaleza que inevitablemente acarrea una transformación estructural como la implicada en ese plan.

Se trataba de una intervención amplia y profunda, si se la juzga por los cánones doctrinarios entonces imperantes en América Latina, pero sería erróneo suponer que la CEPAL propuso que la misma se ampliara hasta el punto de sofocar a los agentes económicos privados o el mecanismo de mercado. En efecto, su ideal

/consistía más

consistía más bien en encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, que aprovechara los aspectos positivos de cada uno, facilitara su complementación y evitara las consecuencias negativas que produce el predominio excesivo de alguno de ellos sobre el resto. Dicho equilibrio debía ser la expresión de un marco institucional que combinara los principales fundamentos de una economía de mercado con la indispensable acción del Estado. En la peculiar combinación de la propuesta originaria de la CEPAL dicha acción estatal tiende mucho más a complementar, suplementar y sustentar aquellos rasgos que a transformarlos de manera radical. O sea, la acción del Estado debía estimular la actividad privada siempre que fuera posible y sustituirla sólo cuando fuera inevitable. En suma, proponía un Estado planificador que, guiado por el plan de desarrollo y utilizando los instrumentos monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios, conduciría la actividad económica de la sociedad en su conjunto; pero la realización directa de tal actividad debía permanecer, de preferencia y principalmente, en manos privadas. El resultado final de tal proceso debería ser el fortalecimiento de la economía privada y del Estado.

A partir de principios de los años sesenta, la CEPAL introdujo algunos cambios en su programa originario que tuvieron como consecuencia una ampliación y profundización adicional del papel económico y social del Estado. Entre dichos cambios destaca la exigencia de introducir reformas estructurales --que impulsarían la acumulación de capital, orientarían de manera adecuada el uso del mismo, distribuirían de modo más equitativo la riqueza y promoverían la producción-- así como políticas dirigidas de manera directa a redistribuir los frutos del progreso económico. En ambos casos, el Estado debía jugar un importante papel, ampliando su ámbito para ocuparse de la redistribución de los medios productivos --cuando la gestión ineficiente de las empresas privadas así lo aconsejara, como en la estructura agraria-- y de los ingresos, para aminorar la desigualdad social y los problemas sociales y políticos que la misma provocaba.

Desde mediados de los años setenta hasta el presente, se introdujeron otros cambios en las propuestas globales de la CEPAL, pero ellos no alteraron de manera decisiva la concepción originaria sobre el papel del Estado, ni tampoco la relación entre los sectores público y privado que ha servido de base a su orden institucional deseable.

#### b) Teorías y experiencias de los centros industriales

En la elaboración de su pensamiento sobre el papel del Estado, la CEPAL se surtió de las teorías y experiencias de los centros, aunque debió modificarlas para adecuarlas a la situación de los países periféricos. Desde los años treinta en adelante, las tendencias históricas predominantes en los centros han girado en torno a la constitución del Estado benefactor o Estado social de derecho; en el plano teórico, dichas tendencias pueden ser ejemplificadas por la propuesta del "Estado organizador" y las formas de intervención estatal vinculadas al pensamiento keynesiano.

A riesgo de presentar una síntesis demasiado simplista, es posible describir la naturaleza del Estado organizador. La pretensión de los detentadores originarios del poder estatal consistió en ordenar la sociedad de acuerdo a sus criterios e intereses; los arquetipos de esa pretensión fueron el "Estado absoluto" y el establecimiento de una economía organizada en función de los intereses del poder estatal (mercantilismo). Pero la propia expansión económica que hizo posible el orden impuesto por el Estado absoluto y que le era necesaria para su propia sustentación y ampliación, diversificó los núcleos de poder ajenos al poder estatal, que reaccionaron en contra del absolutismo. Esa reacción se expresó especialmente en la doctrina liberal de raigambre económica, que pretende subordinar el poder estatal a los criterios, intereses y poderes de la organización económica; y en la doctrina liberal-democrática de raigambre política, que intenta disolver el absolutismo mediante la soberanía de la ley y la ampliación de los derechos civiles y políticos.

La consolidación de las tendencias liberales y democráticas --lograda en mayor o menor grado en las distintas situaciones concretas-- produjo la multiplicación de los poderes internos; en efecto, en toda sociedad en que estos procesos tuvieron vigencia, se percibía la existencia de estructuras de poder cada vez más complejas, en que ciertos núcleos de poder, heterogéneos en cuanto a su origen, ejercían influencias en múltiples ámbitos de la sociedad. Además, tal complejidad se daba en sociedades que, en gran parte debido a esos mismos procesos, habían alcanzado un alto nivel de interdependencia económica y de integración política.

Tanto la multiplicación de los núcleos de poder como sus conflictos colocaron otra vez en primer plano el problema del "orden", que el Estado absoluto había procurado resolver mediante una alta dosis de compulsión, si bien dicho problema se plantea de manera distinta en sociedades altamente integradas e interdependientes, con múltiples núcleos de poder --en especial económicos y políticos-- ajenos al poder estatal. Para alcanzar dicho orden en principio se recurre al mecanismo del mercado y a las instituciones democráticas representativas. Las crisis económicas y políticas de las primeras décadas del siglo ponen de manifiesto la necesidad de compensar las debilidades del mecanismo de mercado y de ampliar y profundizar las instituciones democráticas. Este es el problema que intenta resolver el Estado organizador, armonizando intereses contrapuestos y coordinando la acción de las distintas partes en pos de una finalidad colectiva. Para ello debe recuperar para el Estado una porción mayor del poder disperso en la sociedad, establecer mecanismos institucionales de resolución de conflictos que sean adecuados a sociedades con un alto grado de diversificación económica y participación política y, sobre todo, ser capaz de orientar y coordinar la acción colectiva.

En cuanto a la acción estatal en la economía, el modelo estaba implícito en el pensamiento keynesiano. En síntesis, Keynes sostiene que el sistema capitalista de mercado no logra establecer de manera espontánea un volumen de producción que haga posible la ocupación plena, por lo que propone que el Estado contribuya a lograr dicho volumen mediante una regulación de la demanda efectiva lograda por medio de las políticas fiscal y monetaria. Alcanzado ese volumen de producción por la acción compensatoria y reguladora del Estado, los mecanismos de la economía capitalista de mercado y la acción del Estado pueden establecer qué producir, cómo producir, y de qué modo distribuir el valor del producto final entre los factores productivos.

c) Los dilemas del Estado periférico

Cuando en América Latina se colocó sobre el tapete la cuestión de la intervención estatal a consecuencia de la crisis de 1929 y de la Segunda Guerra, se advirtió que las sociedades no tenían ante sí únicamente los problemas derivados de dicha crisis. Por el contrario, entre ellos también estaba, como lo señaló la CEPAL, la necesidad de transformar el patrón de crecimiento económico. No se trataba pues de impulsar la expansión de un sistema existente sino de crear uno nuevo, para lo cual se requerían nuevos agentes económicos --con capacidades y potencialidades distintas-- y nuevos medios materiales. Por añadidura, tampoco estaba resuelta la cuestión de la integración nacional; al contrario, la vinculación apendicular de algunas áreas y sectores económicos con el exterior sólo había agudizado la heterogeneidad de la estructura económica y social. En realidad, era necesario promover no sólo la integración física y económica sino también la integración social, pues existían importantes contingentes de población que no se reconocían como miembros de la sociedad en la cual habitaban. Se trataba, en suma, de sociedades que tenían ante sí la tarea de construir la nación, a fin de convertirse en verdaderos estados nacionales.

Los aspectos políticos de la construcción de la nación se vinculan también a la democratización. Como se ha dicho, en muchos países era necesario realizar la imperiosa tarea política de convertir a todos los habitantes en ciudadanos, pero también debían armonizarse intereses contrapuestos, como en las sociedades de los centros. Se trataba en realidad de una doble exigencia; por un lado, debía incorporarse a los políticamente marginados y, por otro, armonizar los conflictos que surgían entre los que ya participaban políticamente, tarea no siempre exitosa como lo ha demostrado la inestabilidad política de la región.

A todos estos problemas habría que agregar 'los derivados del carácter periférico de las sociedades latinoamericanas. El Estado en la región estaba sujeto a factores "externos" que afectaban sus decisiones y su desempeño de manera significativa, tanto por la posición y función de aquellas en la estructura económica internacional como por la presencia de importantes núcleos de poder internos, cuyas decisiones están orientadas desde el exterior. En consecuencia, el Estado debía superar esta situación periférica y tratar de colocarse en un pie de igualdad con los Estados de los cuales era dependiente.

En suma, la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera puso de manifiesto la amplitud de los desafíos que las sociedades y los estados latinoamericanos tenían por delante. Dichos desafíos fueron afrontados en los centros durante un período de tiempo mucho más prolongado, lo que permitió, asimismo, que dichos problemas se fueran planteando de manera gradual. En los países de América Latina ellos se superpusieron unos a otros --aunque de distinta forma en los diferentes países-- configurando una imagen heterogénea.

/Dado que



Dado que éstos eran sólo algunos de los problemas que las sociedades latino-americanas debían afrontar, y que el Estado constituía un agente decisivo en ese proceso, los modelos reflejados por el Estado benefactor y las formas keynesianas de intervención eran manifiestamente insuficientes. El papel del Estado en América Latina debía ser más amplio y profundo que en los países centrales pues, si bien éstos estaban en medio de una grave crisis, no tenían que afrontar la transformación del patrón de crecimiento, la integración económica y política de estructuras profundamente heterogéneas ni la absorción productiva de amplios contingentes pertenecientes a modos de producción precapitalistas.

El Estado planificador supone un ámbito de actividad mayor que el sugerido por el modelo keynesiano porque sus objetivos no consisten sólo en garantizar el pleno empleo e impulsar el crecimiento económico (cuánto producir), y asegurar una distribución más equitativa del ingreso (cómo distribuir), sino reestructurar la economía para industrializarla (qué producir), orientar la utilización de los factores productivos de acuerdo a su disponibilidad (cómo producir), y todo ello desde una posición periférica que obliga a un control mucho más estricto de las relaciones económicas exteriores y de sus influencias. El modelo keynesiano procura sobre todo compensar la actividad privada mediante una actividad reguladora orientada básicamente a estabilizar la economía a corto plazo; la CEPAL propone que el Estado tome la iniciativa por sí mismo --debido a la ausencia de importantes agentes privados-- mediante una acción transformadora orientada a reestructurar y desarrollar la economía a largo plazo. Ambas corrientes coinciden en otorgar importancia a la actividad "indirecta" del Estado; o sea, la que utiliza los instrumentos convencionales de política para influir sobre la actividad "directa" de los agentes privados. Sin embargo, superando un planteamiento que sea sólo de corto plazo, el Estado debe jugar un papel decisivo y "directo" en la acumulación de capital cuando se trata de promover el crecimiento a largo plazo.

Si el pensamiento de la CEPAL sobre el papel del Estado es contrastado con las experiencias históricas de los países centrales, se arriba a una conclusión esclarecedora: los problemas que la CEPAL creyó que los estados latinoamericanos debían afrontar también han formado parte --excepto el vinculado al carácter periférico-- de los problemas de los estados centrales en algún momento de su evolución, con la única y gran diferencia de que éstos los fueron tratando en un lapso prolongado (desde el absolutismo hasta nuestros días) mientras aquellos deben hacerlo al mismo tiempo y durante un período mucho más reducido. Por lo tanto, a la luz de las experiencias y teorías de los centros y de las necesidades de nuestras sociedades, la CEPAL acertó en aquel momento en los puntos claves de las tareas que nuestros estados debían encarar, los que la crisis de hoy ha reforzado y actualizado. Empero, la CEPAL no se preguntó entonces si los estados latinoamericanos estaban a la altura de dichas tareas, es decir, si podrían realizarlas con éxito.

d) La naturaleza del Estado en la concepción de la CEPAL

Aunque el Estado debía cumplir un papel protagónico en el programa de desarrollo, poco se hizo en los primeros años de la CEPAL para desentrañar su naturaleza y la capacidad real que poseía para llevar a cabo las tareas encomendadas. En efecto, la elaboración y aplicación del programa de desarrollo requería, como

/condición mínima,

condición mínima, la presencia previa de un Estado con características específicas; pero la existencia de tal Estado no constituyó una cuestión central, al menos de manera explícita. Por ello, las ideas de la CEPAL sobre la naturaleza del Estado permanecieron tácitas en gran medida.

Sin embargo, los lineamientos principales de esas ideas tácitas pueden ser esbozados con facilidad. El Estado era considerado un agente económico que interactuaba con otros agentes individuales y colectivos dentro y fuera de la sociedad nacional. Se trataba, sin embargo, de un agente múltiple pues su representación era asumida por todos aquellos que ocupaban posiciones dentro del aparato estatal, entre los cuales destacaban los "políticos" y los "técnicos".

Los principales rasgos de este agente múltiple que, a la vez, constituían requisitos para su acción eficaz y constituían sus supuestos, eran los siguientes:

- i) unidad y coherencia internas de los distintos agentes que representan al Estado, bajo la autoridad de los líderes gubernamentales;
- ii) autonomía frente a los otros agentes, manifestada sobre todo en la autonomía intelectual, capaz de superar las visiones parciales y sectoriales de éstos y elaborar una visión de conjunto (plan) que las supera y expresa los intereses generales de la colectividad nacional;
- iii) poder político y económico, mediante el cual impone sus criterios a los otros agentes, ya sea como mandatos que emergen de la autoridad política o como influencia ejercida mediante los instrumentos de política económica que controla el Estado;
- iv) capacidad técnico-administrativa para llevar adelante con eficiencia el programa propuesto, y
- v) control de las relaciones económicas externas, del mismo modo que ha sido ejercido por todos los estados en el plano de las relaciones políticas.

Podría decirse que en el pensamiento inicial de la CEPAL, el Estado era concebido como un director de orquesta, que defendía la autonomía y libertad de los músicos que la integraban, pero los influía de variadas maneras para que tocaran las partituras que él había compuesto. Por otro lado, el énfasis que la CEPAL ponía en el papel del Estado derivaba de una concepción de la acción política donde la racionalidad técnica jugaba un papel decisivo; el Estado era el que formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad mediante el Plan de desarrollo y el instrumento de la planificación.

e) Las críticas internas a la concepción de la CEPAL sobre el Estado

Entre las críticas más persistentes que se han formulado a la concepción del Estado debe mencionarse en primer lugar la que proviene del pensamiento liberal; como es sabido, esa doctrina critica toda intervención estatal, excepto la que está orientada a sustentar y a expandir la economía capitalista del mercado. En esta concepción, el Estado no puede ser el que elabore y aplique una racionalidad técnica /general, pues

general, pues esa tarea debe ser el resultado espontáneo de la actividad de los agentes privados y del mercado. Asimismo sostiene que el Estado, por su propia naturaleza, tiende a limitar la libertad de los agentes económicos privados y cae con facilidad en la ineficiencia y la corrupción. Por ello, no propicia la expansión de la intervención del Estado, sino el control del mismo para que realice sus funciones de manera adecuada a los intereses económicos privados ("Estado subsidiario").

No es posible presentar en pocas líneas la crítica al pensamiento liberal; sin embargo, deben señalarse dos aspectos importantes de la misma. Por un lado, tal pensamiento desea controlar el poder que emana del Estado, pero presta una atención mucho menor a la concentración de poder económico y político en manos privadas; por otro, ha aplicado en los últimos años sus principios antiestatistas, tanto en los centros como en la periferia, para dismantelar las estructuras y funciones estatales que habían emergido de los esfuerzos por construir sociedades más democráticas y equitativas. En efecto, ha cometido la equivocación de no distinguir entre las intervenciones estatales dirigidas a afirmar criterios autoritarios y oligárquicos y las destinadas a ampliar la democracia y la equidad.

Debido a estas y otras debilidades, ya mencionadas, el pensamiento político liberal no representa una opción teórica que pueda sustituir a la de la CEPAL; al contrario, su exagerada confianza en las virtudes del mercado se une a una visión inadecuada de la importancia del poder privado y de la naturaleza de las intervenciones estatales. Sin embargo, la CEPAL también había equivocado el camino en su análisis del Estado y por ello fue sometida a una crítica pertinaz que afirmaba la necesidad de adoptar otro punto de vista en el examen de ese problema.

En el desarrollo interno del pensamiento de la CEPAL, dicha crítica se manifestó a mediados de los años sesenta desde dos frentes: el análisis sociológico y las reflexiones provocadas por la denominada "crisis de la planificación".

El análisis sociológico en la CEPAL siempre se orientó hacia la búsqueda de un "enfoque integrado" del desarrollo, búsqueda que lo condujo rápidamente hacia las estructuras de poder. Si se estudia la cambiante historia de los procesos económicos y políticos, éstos aparecen como el resultado de conflictos y alianzas entre clases y grupos sociales; los "patrones" o "estilos" económicos y políticos que se consolidan son la expresión de estructuras de dominación que han logrado la permanencia necesaria para imponer un derrotero estable a aquellos procesos.

Si se analiza el desarrollo como resultado de una actividad colectiva, surgen las preguntas acerca de quiénes serán los "agentes" económicos y políticos que querrían y podrían formularlo y realizarlo.

Desde ambas perspectivas, como análisis histórico y como programa de acción, la sociología derivó hacia la cuestión del poder: sus principales núcleos, su distribución en la sociedad, sus diversas manifestaciones (económicas, políticas, culturales, etc.). Sin embargo, su esfuerzo no tuvo como resultado un examen más detallado del aparato estatal y de sus actividades, pues se concentró en las fuerzas sociales que supuestamente moldeaban la estructura y orientación del Estado. Es decir, se prestó mucho mayor atención al Estado definido como sistema de dominación que como aparato, esto es, a las fuerzas sociales y políticas que pugnaban por controlarlo, que a la constitución y funcionamiento de su estructura institucional.

/Las ideas

Las ideas que surgieron de los análisis de la llamada "crisis de la planificación" tuvieron resultados complementarios a los de la crítica sociológica. En efecto, al examinar las dificultades que había enfrentado la aplicación de los planes de desarrollo surgió otra vez el fenómeno del poder, aunque esta vez referido de manera más directa al aparato estatal.

Se advirtió que dicho aparato no poseía la unidad y coherencia internas que se había supuesto que tendría y que, más bien, era una estructura sumamente compleja, donde en medio de una tarea de magnitud creciente, múltiples actores procuraban imponer sus intereses apelando a variados recursos de poder. Además, la orientación de la acción estatal no solía ser resultado de la aplicación autónoma e imperativa de su racionalidad técnica sino más bien de complicados procesos de decisión en que interactuaban núcleos de poder estatales y privados y en que la racionalidad técnica se entremezclaba con las racionalidades política y burocrática. La eficiencia técnico-administrativa del Estado no podía ser considerada un dato de la situación sino, por el contrario, un problema de difícil solución; y finalmente, el control estatal de las relaciones económicas con el exterior resultaba cada vez más limitado en una economía internacional que se transnacionalizaba con rapidez.

A partir de estas críticas, se fue configurando una imagen distinta de la naturaleza del Estado, de la política y de la planificación y, en consecuencia, del modo en que debían formularse y realizarse los planes de desarrollo. En otras palabras, era necesario cambiar la "fórmula política" que durante un lapso prolongado le había permitido a la CEPAL esquivar el examen directo y frontal de los problemas políticos del desarrollo. La concepción del proceso político donde un único actor, el Estado, tenía una influencia decisiva, debía ser superada por otra donde múltiples actores, con recursos de poder heterogéneos, influían en el proceso decisorio; y el Estado no era, necesariamente, el más poderoso. El supuesto Estado externo y sobreimpuesto a la sociedad debía ser pensado como una parte de la sociedad, generalmente una parte central y decisiva, pero inextricablemente unida a aquella. La dualidad Estado y sociedad en que el primero ocupa la posición dominante, debía ser concebida como una fusión estrecha entre ambos; la visión del Estado unitario y coherente debía ser dejada de lado en favor de otra en que aquel apareciera siendo múltiple y a menudo incoherente; el Estado concebido como sujeto de una racionalidad general superior debía ser sustituido por otro donde prevalecieran las racionalidades particulares y sectoriales que emanan de su heterogéneo funcionamiento. La clara separación entre la economía y la política, según la cual la primera es considerada el reino de la racionalidad técnica frente a la supuesta arbitrariedad y "acientificidad" de la segunda, debía ser abandonada en favor de una perspectiva en que las racionalidades técnico-económica, política y burocrática fueran puestas al servicio de una planificación dirigida por una racionalidad sustantiva surgida del seno mismo de la sociedad.

Esas críticas tuvieron la suficiente solidez y profundidad como para provocar un impacto profundo en el cuadro convencional en que la CEPAL ha examinado las cuestiones políticas en general y el Estado en particular. Replanteadas esas cuestiones desde la óptica de la CEPAL, la pregunta decisiva es ¿cómo formular y realizar las estrategias orientadas hacia el desarrollo, la autonomía, la equidad y la democracia sin el apoyo de los Estados ideales, cuya existencia siempre se dio por supuesta?

## 2. La acción estatal: doctrinas y realidad

### a) Los ámbitos de la acción: evolución real y sus causas

La evolución histórica y la situación actual de las funciones y estructura del Estado en América Latina derivan del papel que ha cumplido en los procesos económicos, sociales y políticos, todos los cuales están vinculados sobre todo a la afirmación de su poder interno y externo. En general, la naturaleza de esos procesos y los problemas que ellos han traído aparejados han hecho que el Estado haya dilatado y diversificado su estructura para absorber funciones cada vez más amplias.

El núcleo central de la acción estatal en el proceso económico ha consistido en sentar las bases económicas y políticas del crecimiento y el desarrollo e impulsarlo mediante actividades reguladoras y productivas. Desde la etapa de crecimiento hacia afuera en adelante, a través de las diversas fases de la industrialización, el Estado ha tenido que ampliar su ámbito de acción debido a que es el principal responsable de la sustentación de esos procesos.

Observada esta evolución desde la perspectiva de la función productiva del Estado, se advierte que en la etapa basada en la exportación primaria éste suministró la infraestructura específica que requería este patrón de crecimiento (caminos, ferrocarriles, puertos); en la fase inicial de industrialización proveyó además la infraestructura general (como la destinada a las actividades energéticas y a las comunicaciones) y el fomento financiero; y en las fases ulteriores de la misma, se hizo cargo también de la industria de insumos básicos de baja rentabilidad relativa de mercado (acero, astilleros, etc.). Conjuntamente con todo ello, a menudo asumía la responsabilidad de explotar los productos primarios de exportación y otras múltiples empresas productivas.

Las causas principales que explican la incidencia creciente del Estado latinoamericano en el proceso económico en general y en la industrialización en particular, enraízan en el carácter subdesarrollado y periférico de las economías y sociedades del área. Debido a ese carácter, los agentes privados locales son intrínsecamente débiles frente a los desafíos del crecimiento económico, a la par que los externos son tan poderosos que su penetración irrestricta podría afectar la pretensión de autonomía de todo Estado nacional. La debilidad relativa de unos y la fortaleza de otros, en un marco de crecientes exigencias económicas, financieras y tecnológicas, imponen al Estado un papel cada vez más vasto. Tal situación, sobre todo en las fases iniciales de la industrialización, ha sido característica de la mayoría de los países de desarrollo "tardío", incluidos algunos ejemplos notorios como el Japón. En tales casos, el Estado ha intentado atraer y/o controlar a los agentes externos a la par que favorecer el desarrollo del sector privado nacional; en efecto, a menudo ha creado o fomentado la actividad de este último, al ofrecerle oportunidades de inversión, financiarlo, protegerlo de la competencia externa y de los riesgos internos, asegurarle una demanda estable (mediante el "poder de compra" estatal), brindarle insumos baratos, garantizarle la rentabilidad, etc. Si el subdesarrollo periférico suele caracterizarse por la debilidad de los sectores sociales locales que han sido decisivos en el desarrollo de los centros --tanto la burguesía como el proletariado-- desde el Estado con frecuencia se han hecho esfuerzos considerables para vigorizarlos.

/El Estado

El Estado ha fortalecido al sector privado, y el vigor de éste ha servido a su vez para aumentar el poder económico estatal. Empero, ha sido tensa la coexistencia entre el Estado y el sector privado, pues los dos mantienen la pretensión de controlar el proceso económico. La historia de América Latina ofrece muchos ejemplos de la pugna entre "nacionalismo" y "liberalismo", "dirigismo estatal" y "libre empresa", como también de diversas soluciones inestables de convivencia práctica, situadas dentro de una gama que va desde la economía mixta hasta el capitalismo de Estado.

Sin embargo, no se trata sólo de una compleja relación de poder entre dos actores que rivalizan por la supremacía, a la par que se sustentan mutuamente, sino que también ha de considerarse el papel ambivalente que el Estado debe cumplir en el desarrollo de los sistemas capitalistas periféricos. Por lo ya dicho, parece equivocado suponer --con una perspectiva de que el juego es de "suma cero"-- que todo incremento de la acción estatal implica una reducción concomitante del ámbito privado; al contrario, parte importante de dicho incremento ha sido una condición necesaria de la expansión privada. Aún más, los sectores público y privado se han entremezclado de manera estrecha en la modalidad predominante de crecimiento, y los casos de mayor éxito de la misma se han basado en una combinación relativamente estable y de mutuo entendimiento.

Esa es una cara de la moneda. La otra deriva del hecho que el crecimiento económico latinoamericano ha puesto de manifiesto tendencias a la heteronomía, la concentración social y regional del poder, la riqueza y el ingreso, la exclusión de vastos grupos sociales de los frutos del crecimiento, y la exacerbación del conflicto social. Estas tendencias provocan desequilibrios que han aumentado por los procesos sociales y políticos de creciente movilización y democratización. Al impulsar el crecimiento económico, el Estado ha debido resolver difíciles desequilibrios sectoriales; del mismo modo ha debido actuar en relación con los conflictos sociales que surgen del propio crecimiento, de la disparidad entre éste y las expectativas de la población, y de las demandas sociales y políticas derivadas de la movilización y la democratización.

En efecto, la acción del Estado en el proceso social está dirigida primordialmente a afrontar las dificultades originadas por la confluencia de las corrientes contrapuestas de un proceso económico concentrador y excluyente y un proceso social impulsado por el principio de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Ello implica asumir la responsabilidad de mitigar las desigualdades sociales y regionales y promover una amplia política social.

Asimismo, con relación al proceso político el Estado ha enfrentado tendencias contrarias. Además de las funciones clásicas relativas a su consolidación interna y externa, el Estado debe, por un lado, garantizar la vigencia de un orden institucional cuyo dinamismo impulsa una concentración creciente del poder económico y, por otro, no sólo representar una instancia de racionalidad general, que supere los poderosos intereses particulares, sino también constituirse en un ámbito institucional flexible que incorpore a todas las fuerzas sociales activadas por la democratización.

Tales son, en apretada síntesis, los principales desafíos que afronta el Estado en los planos económico, social y político. Las formas concretas en que han sido encarados son muy diversas, lo mismo que las prioridades que entre ellos se han establecido, pero, en su conjunto, han determinado los rasgos principales de la anatomía y fisiología de los actuales estados latinoamericanos. Dichos desafíos aumentaron durante los años recientes debido a la crisis económica y a los procesos de redemocratización, de modo que el dilema consiste en saber cuáles debieran ser las características de la acción del Estado en las circunstancias históricas concretas de la América Latina actual y en el marco de estrategias orientadas hacia la democracia, la autonomía, el crecimiento y la equidad.

La respuesta a ese dilema se dificulta porque el crecimiento del aparato estatal no ha ido acompañado por un examen sistemático y detallado de su verdadera naturaleza, capacidad y orientación. Los economistas han concentrado su esfuerzo en la elaboración de modelos normativos en el convencimiento de que un Estado planificador los realizaría; los sociólogos y politólogos se han preocupado mucho más de examinar las fuerzas sociales y políticas que constituyen los "sistemas de dominación" estatal que influyen en la actividad de su aparato, que las cambiantes estructuras y funciones del aparato mismo; por su parte, los administradores públicos han elaborado un conjunto de objetivos y procedimientos para aumentar la eficiencia de dicho aparato estatal, que no guardan relación con los requerimientos de las estrategias nacionales. Mientras tanto, el aparato estatal crece y se diversifica, convirtiéndose en un arcano cada vez más recóndito para quienes creen conocerlo y lo utilizan.

b) Criterios para la acción estatal deseable

Si el Estado es a la vez objeto y sujeto de la estrategia del desarrollo y si, en consecuencia, la "construcción" del Estado constituye uno de los principales objetivos de la misma, es imprescindible definir el tipo de Estado que se considera deseable y la amplitud y profundidad de la acción del mismo en la economía y en la sociedad.

Para ello, resulta inevitable referirse a principios políticos, aun cuando éstos a su vez, en la práctica, deban combinarse con las circunstancias concretas que delimitan el ámbito de lo posible. Tales principios pueden ser ordenados según ciertas "fórmulas políticas" claves, las que, a su vez, tienen su propia y específica definición del papel del Estado. Dichas fórmulas no constituyen una lista exhaustiva ni son excluyentes entre sí; más bien deben ser consideradas como un arbitrio metódico orientado a aclarar el trasfondo doctrinario de la controversia sobre la intervención estatal en el plano económico.

Si se toma como eje la cuestión del papel del Estado, se destacan tres "fórmulas políticas" que se diferencian entre sí por los actores sociales en que depositan su confianza, por el tipo de racionalidad que en la visión de cada una de ellas debería predominar, por el diagnóstico de la crítica circunstancia actual, y por la propuesta que formulan sobre el camino a seguir para enfrentarla.

Según la fórmula liberal, los actores sociales decisivos son las empresas privadas, en especial las más dinámicas y las de más alta productividad, y la racionalidad predominante debería ser la que surge del cálculo económico de dichas empresas y de la lógica del mercado que sirve como marco de su acción.

De acuerdo con la fórmula estatal, el agente decisivo es el aparato del Estado y la lógica que debería primar es la racionalidad técnica y política que emana del mismo.

Finalmente, para la fórmula democrática, todos los actores sociales, estatales y privados, son considerados agentes importantes del proceso político-económico --aunque en ella se privilegia a los actores excluidos en las dos fórmulas anteriores-- y la racionalidad que debería orientar dicho proceso debería ser la que surja de la interacción entre los actores y de la correspondiente toma de decisiones según los mecanismos democráticos.

La presentación sucinta de estas tres fórmulas políticas tan importantes puede ser criticada por su simplismo; sin embargo, tiene por objeto llamar la atención sobre las diferencias decisivas que existen entre ellas en cuanto a los actores sociales que deberían liderar en última instancia el proceso político-económico y el tipo de racionalidad que debería predominar en el mismo. Como se sabe, gran parte de las controversias políticas pueden ser reducidas, en su sustrato profundo, a una discrepancia de principio acerca de la fórmula política que se considera deseable.

Cada una de las fórmulas tiene su propio diagnóstico sobre la crisis actual, donde la responsabilidad recae fundamentalmente sobre las otras fórmulas políticas, es decir, sobre los actores y los tipos de racionalidad pertenecientes a las otras fórmulas políticas. Por ejemplo, ha tenido gran difusión en los últimos años el diagnóstico de la fórmula liberal según el cual las principales causas de la crisis actual se encuentran en los excesos a que arriban los Estados "sobrecargados" por la multiplicidad de demandas impulsadas y exacerbadas por un proceso democrático "ingobernable". Tales fenómenos, se afirma, debilitan a los actores sociales decisivos --las empresas privadas más dinámicas-- desbaratando tanto el cálculo económico de las mismas como la lógica del mecanismo del mercado, con graves consecuencias sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico, la tasa de inflación, la estabilidad política, etc. Del mismo modo, las restantes fórmulas también fundamentan sus diagnósticos en el comportamiento perverso de las demás y en los efectos que tal comportamiento tendría sobre los actores y sobre el tipo de racionalidad que, a juicio de las mismas, debería primar.

De todo lo anterior, se deriva con facilidad el papel que en cada fórmula política se atribuye al Estado. En términos sintéticos, la fórmula liberal sostiene que la función primordial del Estado consiste en apoyar a los agentes privados y el mecanismo de mercado, de modo tal que los mismos puedan llevar adelante su acción de la mejor manera posible. La fórmula estatal se caracteriza porque todos aquellos que la sustentan afirman que la racionalidad predominante debe ser la del Estado. Aceptado este rasgo de manera unánime existe una gran variedad de posiciones acerca de las funciones que debería desempeñar el Estado. Tales posiciones

/se refieren,



se refieren, sobre todo, a la regulación estatal de la actividad privada, a la participación directa del Estado en las actividades económicas, y al papel "social" del Estado: unas y otras pueden ser concebidas con grados muy variables de amplitud y profundidad.

En la fórmula democrática, el Estado es concebido como un campo de lucha y armonización de intereses de los distintos grupos sociales: en este sentido, el mismo no tiene una actividad autónoma importante sino que ésta es el reflejo de la sociedad. En este caso, la función principal del Estado consiste en garantizar la vigencia de los mecanismos democráticos sin conducir a la sociedad, pues se supone que la sociedad en su conjunto encontrará su derrotero como resultado de la acción de dichos mecanismos.

En realidad, cada una de las fórmulas hace hincapié en algún aspecto de la realidad que no puede ser dejado de lado al diseñar el papel del Estado en la crisis actual. La fortaleza de la fórmula liberal radica en el considerable proceso de concentración del poder económico privado que se ha producido en las últimas décadas y el consiguiente aumento del poder de los actores que ella privilegia; tal poder no puede ser ignorado dada la influencia que tiene en el proceso político-económico, como tampoco pueden alterarse a voluntad los factores sobre los cuales las empresas privadas basan su cálculo y, por ende, su comportamiento económico.

Por tales razones, los actores y la racionalidad de la fórmula liberal deben jugar un papel en cualquier fórmula política realista. Sin embargo, no debería olvidarse que su racionalidad no coincide necesariamente con el interés de la sociedad en su conjunto, sino que responde al de sus actores, que en su mayoría son empresas transnacionales, por lo que el predominio de las mismas podría incidir directamente en el nivel de autonomía posible de los países latinoamericanos. Por lo tanto, es tan necesario aprovechar su potencial dinámico como regular y controlar su actividad para hacerla coherente con la de los otros actores y racionalidades.

Del mismo modo, la fórmula estatal también se fundamenta de hecho en el incremento notorio del poder del Estado, pero sobre todo, en la necesidad de su papel orientador e interventor en sociedades cada vez más complejas económica y socialmente, caracterizadas por un poder económico privado cada vez más concentrado y transnacionalizado, y una gran activación política de todos los grupos sociales. Sin embargo, es sabido también que el Estado no siempre es el depósito de reserva de la racionalidad técnica y que a menudo su actividad está regida por el interés de los propios grupos que lo componen. De modo tal que los actores estatales y su racionalidad deben brindar una contribución muy importante, pero ella tiene que ser combinada también con elementos de las otras fórmulas.

Finalmente, la fórmula democrática se justificaría aunque sólo fuera por el hecho de que los agentes y las racionalidades de las otras fórmulas no representen necesariamente al conjunto de la sociedad y, muy en especial, a los grupos sociales mayoritarios y postergados. Por ello, el papel del Estado y de los actores privados importantes debe ser influido por decisiones que surjan de la participación política de todos los grupos sociales, participación que está cobrando ritmo actualmente gracias al impulso que le brindan los procesos de democratización.

/Ninguna fórmula

Ninguna fórmula básica reúne todos los elementos que podrían convertirla al mismo tiempo en deseable y viable por lo que es necesario combinarlos. De hecho, la experiencia histórica muestra una gran variedad de fórmulas políticas "híbridas" que mezclan los elementos de las anteriores de maneras diversas, tales como el capitalismo de Estado, el estatismo democrático y otras. El camino para responder a la cuestión del papel del Estado en la crisis actual debería comenzar entonces por una exploración sistemática de estas fórmulas políticas híbridas deseables y viables en las actuales situaciones concretas, teniendo, desde la partida, el convencimiento de que cualquiera sea la combinación que se proponga, siempre existirá una inevitable tensión entre los elementos provenientes de las distintas fórmulas. La resolución de dicha tensión sería la expresión más cabal del arte político del desarrollo, que debería estar siempre acompañado por una buena dosis de originalidad y flexibilidad.

En suma, las propuestas de acción que se formulen frente a la crisis actual y a los problemas del desarrollo latinoamericano deben incluir los lineamientos de las fórmulas políticas que se consideren deseables y viables, las cuales, de ese modo, pasan a ser tanto objeto como sujeto de dicha propuesta de acción. Dichas fórmulas deberían basarse en una combinación, variable según las cambiantes situaciones concretas, de los ingredientes de las tres fórmulas básicas --liberal, estatal, democrática-- pues todas ellas tienen soportes que fundamentan la necesidad de considerarlas en la elaboración de una fórmula nueva. Tales soportes consisten en el valor otorgado por amplios grupos sociales a los principios en que aquellos se sustentan o en la influencia de los núcleos de poder que los respaldan. El papel que se atribuya al Estado y la naturaleza y amplitud de la acción económica y social del mismo que se considere deseable derivarán de la combinación elegida y de su adaptación a las diferentes situaciones nacionales. Además, cualquiera sea la fórmula considerada deseable, ésta tendrá siempre un carácter tenso e inestable por el hecho de ser una combinación de elementos heterogéneos, y a menudo contrapuestos, de las fórmulas básicas; por ese motivo, los actores sociales deberían estar preparados para actuar de manera flexible y no dogmática en condiciones políticas que requerirán esfuerzos permanentes para armonizar intereses y racionalidades.

c) La acción del Estado sobre sí mismo: el fortalecimiento del aparato estatal

Sobre esas bases, es posible dar un paso más y concretar algunos de los rasgos de la fórmula política deseable, tomando en consideración algunos de los principales valores que orientan la propuesta general de acción: crecimiento y transformación de la estructura productiva, autonomía, equidad, democracia y estabilidad. Dichos valores delimitan de manera considerable el ámbito de elección de la fórmula política deseable y permiten destacar algunos de los rasgos que ésta debería poseer de manera inevitable, si su naturaleza ha de ser coherente con aquellos valores.

Entre esos rasgos, hay dos que destacan por su importancia: el fortalecimiento del aparato estatal y el establecimiento y consolidación de las formas democráticas de organización política. (Este segundo aspecto se examina más adelante.)

Varias razones avalan la necesidad de fortalecer el aparato estatal. Primero, la historia del desarrollo de los países centrales y periféricos muestra que el aparato estatal ha expandido sus funciones y atribuciones sobre todo en los períodos de crisis económica, durante los cuales resulta especialmente necesario que un poder central controle los desequilibrios provocados por dicha crisis y busque el camino para salir de ella. La crisis actual no será seguramente la excepción.

Segundo, se ha mencionado ya la falta de integración económica, social y política de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, que suelen mostrar profundas discrepancias internas. Sigue prevaleciendo en ellas la "heterogeneidad estructural", con sus disparidades de productividad e ingreso medios entre regiones y sectores económicos, la aguda desigualdad del poder y de las condiciones y posibilidades de vida entre los grupos sociales, la existencia de grupos excluidos de la participación política, la persistencia de desigualdades étnicas y el acceso diferencial a los bienes y servicios y a la ciudadanía plena, como consecuencia de todo lo cual suelen ser débiles los sentimientos de identidad nacional. Tales sentimientos, que constituyen un factor de integración decisivo sobre todo en los estados "nuevos", se ven aún más quebrantados por la situación de dependencia cultural, que debilita las formas nacionales de vida y de expresión. Se trata en suma de una fragilidad manifiesta de los fundamentos materiales e ideales sobre los cuales se construyen los estados nacionales, los que deben ser fortalecidos mediante un proceso en que el propio aparato estatal debe jugar un papel principal.

Tercero, en la actual situación internacional cobran primacía las tendencias que reducen los márgenes de autonomía de los países periféricos, tales como la agudización del conflicto político-militar entre las grandes potencias, la progresiva transnacionalización de los aparatos productivos de dichos países, o el incremento notorio de su dependencia financiera. Debe recordarse que éstos podrán bregar contra esas tendencias y mantener o aumentar sus márgenes de autonomía, sólo si logran fortalecer el aparato estatal, única barrera de contención que puede oponerse a las tendencias anotadas.

En efecto, en las últimas décadas, a pesar del crecimiento del Estado se ha producido un notorio desequilibrio relativo en favor de los poderes privados y en desmedro de los poderes estatales y democráticos. No se trata tan solo, ni principalmente, de la vigorización y "conglomeración" del sector privado local --notoria en varios países--, sino de la presencia cada vez más importante de las empresas transnacionales en la estructura económica de los países latinoamericanos.

En efecto, en el período primario exportador dichas empresas habían penetrado en las áreas comercial y financiera, pero con el avance de la industrialización, en la segunda posguerra, comenzó su inserción masiva y preponderante en ese proceso. A ello debe sumarse la extraordinaria significación que han cobrado los grupos bancario-financieros de origen externo en los últimos años.

El proceso de fortalecimiento del aparato estatal debería seguir, a grandes rasgos, el arquetipo del Estado planificador que concibió la CEPAL y cuyos rasgos ya fueron destacados. Dicha capacidad planificadora se basa en tres factores principales: eficiencia técnico-administrativa, capacidad política y poder

/económico-financiero.

económico-financiero. El aumento de la eficiencia técnico-administrativa del aparato estatal es un objetivo aceptado por todos, siempre y cuando no se coloque fuera y por encima de los otros objetivos que deben orientar la acción de dicho aparato. En efecto, después de muchos años en que el modelo de racionalidad burocrática weberiana imperó sin obstáculos en los procesos de "reforma administrativa", en América Latina se ha llegado a un punto en que resulta evidente que la eficiencia que se procura por medio de tal modelo debe estar subordinada a la "eficacia social" de la acción global del Estado, eficacia cuya consecución deriva de la coherencia de la acción estatal con los objetivos de diversa índole que deben regir su acción.

La capacidad política del Estado se refiere básicamente a su disposición a establecer obligaciones o mandatos para todos los grupos sociales y a exigir su cumplimiento, aun mediante la imposición; sin embargo, tal estado "fuerte" o "efectivo" no puede basarse sólo o preferentemente en el uso del poder coercitivo, propio de una organización política autoritaria, sino que debe sustentarse en principios que, en opinión de los gobiernos, otorguen legitimidad a aquellos mandatos. Dentro de la presente cultura política occidental, a la que pertenecen los países latinoamericanos, tal legitimidad sólo puede alcanzarse mediante la vigencia de los principios políticos democráticos; es decir, serán consideradas legítimas las obligaciones que emanen de un Estado que las haya establecido mediante procedimientos democráticos. Sólo así podrá lograrse el alto nivel de responsabilidad y de disciplina individual y colectiva que debería ser el sólido fundamento de una capacidad política estatal vigorosa y estable.

El poder económico y financiero del Estado tiene una estrecha relación con su capacidad política, pues ambos atributos se apoyan mutuamente. Dicho poder se expresa y ejerce de variadas maneras, pero su núcleo central gira en torno al proceso de acumulación de capital; en última instancia, el grado real que ha alcanzado ese poder en una situación dada debe ser evaluado en relación con la capacidad de controlar dicho proceso de acumulación. Sólo así el Estado podrá ponerse en un plano de igualdad con los poderes económicos privados. Resulta difícil decidir cuáles podrían ser los procedimientos más apropiados para afianzar tal poder; aunque los más difundidos son el uso apropiado de los instrumentos de política económica, la inversión directa de tipo productivo y el control de los mecanismos financieros públicos y privados. Sin embargo, sólo las circunstancias concretas podrán indicar qué combinación es la más apropiada.

d) La acción del Estado frente a la crisis: criterios generales

La restricción externa y la perspectiva de crecimiento lento le imponen al Estado una serie de acciones prioritarias, entre las que cabe destacar las siguientes:

i) El Estado debe superar la restricción externa, condición necesaria para impulsar el crecimiento y la satisfacción paulatina de las carencias acumuladas. Esto supone establecer una fluida comunicación entre el Estado y la sociedad, articular de manera creciente la estructura productiva, integrar al sector industrial, vincular la educación y los medios de comunicación con el complejo ciencia-tecnología-sistema productivo y articular entre sí las grandes empresas públicas y privadas con las pequeñas y medianas industrias.

/ii) El

ii) El Estado debe adoptar comportamientos, definir instrumentos y establecer mecanismos institucionales conducentes a la elevación del ahorro interno. La restricción externa unida en algunos países a la debilidad del proceso de inversión de la última década, conducen inexorablemente a un período de austeridad en el ámbito del consumo, que debería ir acompañado de un selectivo esfuerzo inversio- nista apoyado sólidamente en el ahorro interno.

iii) Las economías de crecimiento moderado, sometidas a la restricción externa y a la necesidad de compensar los rezagos de la inversión, no podrán incrementar significativamente la magnitud de los programas de satisfacción de las carencias básicas (salud, alimentación, vivienda, educación, desempleo), aun cuando su contenido varíe radicalmente. Para el Estado esto implica la necesidad de concentrar la atención en aquellos usuarios más modestos y con menor grado de organización y, para la sociedad, la responsabilidad de asumir como tarea propia y descentralizada la prestación parcial de estos servicios. Al mercado le cabría la atención de aquella franja de cada uno de estos servicios dirigidos a los usuarios de mayores ingresos. En este aspecto es preciso destacar la diferencia básica que existe entre el cuestionamiento que en los países industrializados se hace de la "sobrepotección generalizada" del Estado benefactor, que se fue desarrollando en las décadas de rápido crecimiento en esos países, y la situación de "desprotección generalizada" de los sectores populares y medios no organizados existente en América Latina. Mientras que en los países avanzados la "sobrepotección generalizada" puede llegar a constituir una rigidez inhibitoria del necesario proceso de ajuste económico-social, en la mayor parte de los países de América Latina la prolongación de una inclemente marginalidad, acentuada por la crisis, posterga la consolidación de formas civilizadas de convivencia social y, en algunos casos, puede llegar incluso a cuestionar seriamente la sobrevivencia de los estados nacionales. Neutralizar, aunque sea paulatinamente, esa "desprotección generalizada" constituye un requisito indispensable para que la superación de la crisis económica marque, al mismo tiempo, el inicio de un estilo de desarrollo compatible con la estabilidad social y política. En los países hoy día industria- lizados, la modernización económica precedió, en algunos casos en más de un siglo, la democratización de la sociedad. Precisamente porque América Latina tuvo un proceso tardío de industrialización puede aprovechar el acervo de conocimientos científicos y técnicos organizados y disponibles, pero debe, en cambio, efectuar innovaciones en el ámbito social de modo de compatibilizar la modernización con la impostergable y socialmente difundida aspiración de democratización.

iv) El Estado debe afrontar la tarea de concebir una estrategia de largo plazo destinada a favorecer una inserción sólida de las empresas locales nacionales y extranjeras en los mercados internacionales. Es sabido que el papel protagónico en el mercado internacional lo tienen, en estrecha articulación, los estados y las empresas líderes respectivas. El Estado, aun cuando limite su presencia productiva a rubros estratégicos, debe tener la "obsesión productiva", que implica un apoyo de largo plazo y en los distintos ámbitos (investigación y desarrollo, capacitación, adquisiciones públicas, apoyo financiero, infraestructura) al conjunto de empresas (públicas y privadas) comprometidas en el proceso de construcción de ventajas comparativas. En los países latinoamericanos, el Estado ha tenido tradicionalmente una política económica que trataba en lo posible de "aislar" la economía interna de las contingencias adversas del exterior o de proteger las actividades económicas de la competencia extranjera. Esto se llevó a cabo con éxito variable dependiendo

de los países y de la agresividad de las contingencias foráneas. Más que un Estado proteccionista, se ha tratado de un "Estado protector" en todos los países del área durante las décadas recientes, salvo en el interregno aperturista que afectó severamente a algunos de los países especialmente del sur de la región. Pero pasado ese interregno y a pesar de que la filosofía de algunos gobiernos privilegia la apertura e impulsa la exportación como instrumento de superación de la crisis, se vuelve a considerar al Estado como un elemento protector necesario para el crecimiento de los países. El énfasis que se ha puesto en esta característica tiene su justificación no tanto en la rigurosidad del análisis histórico que lo sustenta, sino en los límites que las nuevas condiciones que pesan sobre el Estado le impondrán a su conducta futura.

v) En dichas condiciones, el Estado deberá cada vez más cumplir el papel de intermediario entre las presiones externas que pugnan por asegurar un flujo de recursos hacia afuera, destinado a cubrir los intereses de la deuda, y las presiones internas, referidas a la atención de urgentes demandas sociales, la estabilización de la economía y el crecimiento. En otras palabras, el Estado debería abandonar su cualidad de "protector" para diseñar una política económica que produzca un excedente transformable en divisas para atender a los intereses de la deuda y, al mismo tiempo, atender la satisfacción de las demandas a que está sometido y promover el crecimiento de la economía.

En suma, se trata del desafío que enfrenta el Estado para compatibilizar las presiones provenientes del exterior con las generadas internamente. La presión externa tiende a deprimir la economía y la interna a evitar esa depresión. El punto de equilibrio pareciera situarse en el poder del Estado para negociar con el exterior e imponerse en el interior. Ese equilibrio sería siempre inestable, pues en el caso que se lograra no tendría consecuencias contundentes en materia de crecimiento. De modo que el respaldo al poder político se deterioraría en plazo no muy largo, aunque diferente para los distintos países, según el tipo de gobierno que posea. Los gobiernos de tipo democrático podrían poseer una capacidad política mayor que mantendría la presión del exterior dentro de límites tolerables para los acreedores, pero ese tipo de gobierno no tiene en general una gran capacidad para presionar "hacia abajo" en lo interno. El dilema sólo podrá resolverse si se sigue una política sistemática y vigorosa de negociación externa y una política interna que considere la concertación de los intereses de los grupos y sectores como factor principal para obtener estabilidad política y posibilidades de crecimiento.

vi) El Estado debe aumentar la transparencia de las grandes empresas privadas y la transparencia y regulación de la acción empresarial pública. El ideologizado debate entre empresas públicas y privadas debería al menos complementarse con la reflexión respecto a las actividades (públicas o privadas) que, por su naturaleza, deberían someterse al escrutinio democrático y que frecuentemente constituyen feudos impenetrables para la opinión pública y para el propio poder ejecutivo.

Estas situaciones quedan patentes sólo cuando quiebran las empresas privadas y buscan el apoyo público, o cuando el monto de los subsidios requeridos para las empresas públicas excede las posibilidades financieras internas o externas. La experiencia internacional sugiere como criterios básicos para la "buena gestión" de las grandes empresas:

- Un elevado grado de autonomía en la gestión de la empresa.
- La transparencia frente al escrutinio público.
- Un alto nivel de compromiso de los trabajadores con los objetivos de la empresa.

En los últimos años en distintos países de la región, quedó de manifiesto que la ausencia de transparencia y de regulación, afectó la gestión de las grandes empresas privadas y públicas, condujo a la pérdida de autonomía de las empresas privadas frente a los intermediarios financieros y a la hipertrofia de un Estado al que en algunos países se asignaba una función subsidiaria. En la raíz de este curioso distanciamiento entre el discurso y la realidad, está precisamente la opacidad de la gestión pública y de los grandes grupos privados frente al escrutinio público, en circunstancias en que ni la propiedad pública garantiza la búsqueda del "bien común", ni la propiedad privada garantiza la "descentralización".

vii) Los escasos grados de libertad de que dispondrá el Estado en América Latina en el ámbito económico por varios años, unido a la necesidad de que concentre su atención en los temas prioritarios (superación de la restricción externa, equilibrios macroeconómicos, infraestructura física, servicios sociales básicos para los estratos modestos y desorganizados), hacen que los temas "cotidianos" deban ser considerados en un marco de gran flexibilidad normativa y de fiscalización por parte del sector privado, cuya contribución al empleo y a la superación de la restricción externa deberían constituir los criterios esenciales para el otorgamiento de los "favores públicos". La "economía subterránea", a la italiana, debería legitimarse en cuanto contribuyese a la generación de empleo y de divisas.

### 3. Planificación y políticas públicas

Si las secciones anteriores estuvieron destinadas al qué y al porqué de la acción estatal, ésta se concentra en el cómo de la misma; es decir, sugiere algunos criterios metodológicos sobre el marco en que dicha acción debiera llevarse a cabo. Entre tales criterios destacan, naturalmente, los referidos a la formulación y aplicación de planes y políticas públicas, mediante los cuales se manifiesta la acción del Estado.

#### a) El diseño de estrategias y planes de reactivación de mediano plazo

El sesgo de corto plazo que ha tenido el manejo de la política económica en la mayoría de los países en los últimos años, tendría que ser corregido con la formulación de estrategias de mediano plazo, de superación de la crisis y de cambio estructural hacia el nuevo estilo de desarrollo, que sirvan de telón de fondo al manejo de la coyuntura.

En términos prácticos esta labor podría iniciarse con la elección de prioridades a partir de la evaluación de los recursos y del inventario de las necesidades, a fin de establecer una clara adecuación entre lo posible y lo deseable.

Una vez definido el orden de prioridades en cada situación nacional, la segunda tarea, tan importante quizás como la primera, se relaciona con el diseño de la política de desarrollo. Al respecto la experiencia de los años recientes permite resaltar los siguientes aspectos.

El diseño de estrategias de desarrollo no debería ser un fin en sí mismo sino uno de los primeros esfuerzos, al que necesariamente deben seguir otros de ejecución, seguimiento y evaluación para que efectivamente se cumpla una labor de promoción del desarrollo. Tales estrategias definen los grandes lineamientos que orientan la acción del gobierno y la del sector privado; son el punto de partida y no de llegada de la acción del Estado.

Por ello, más que trazar una norma para el futuro, la estrategia debiera contener una serie de modos de obrar optativos, ante diversos escenarios del contexto internacional y de reacciones previsibles de grupos sociales y agentes económicos. La creciente incertidumbre y los conflictos del mundo contemporáneo exigen un enfoque estratégico antes que normativo.

No siempre las estrategias definen con precisión la función del Estado. Dado que se trata de actuar en economías mixtas, la acción estatal debe buscar un adecuado equilibrio entre mercado y planificación. Tal como se ha señalado en las secciones anteriores, deben reconocerse tanto las deficiencias generales del primero como los peligros de un excesivo intervencionismo; convendría, por lo tanto, explicitar claramente el ámbito y los límites de la acción del Estado y del mercado y las modalidades de su acción.

La experiencia reciente ha permitido extraer algunas lecciones sobre el funcionamiento del mercado y del sistema de precios que convendría considerar cuando se elaboran las nuevas estrategias y planes de reactivación. Estas lecciones indican la conveniencia

/de que



de que el Estado establezca los precios clave de la economía que básicamente tienen que ver con el mercado de factores (salario, tasas de interés, tipo de cambio, arancel) y de que haya una mayor libertad en el mercado de bienes, salvo que sea necesario crear incentivos para movilizar recursos, promover la producción, eliminar estrangulamientos, apoyar consumos básicos, corregir monopolios o distorsiones en la asignación de los recursos. En otras palabras, al igual que se destacan los peligros del intervencionismo generalizado, de igual manera debería haber una toma de conciencia sobre los aspectos del sistema de precios que conducen a una inadecuada asignación y distribución de los recursos.

Las estrategias de reactivación, que entrañan un ajuste expansivo y no recesivo, debieran tener alcances mucho más precisos y selectivos. Por lo regular, ellas rebasan las áreas en las cuales podrían ejercer un control efectivo para abordar otras que podrían ser dejadas al sector privado o al mercado. En este sentido, para planificar las tareas de reactivación es necesario seleccionar e incluir en los programas áreas más dinámicas, por cuanto la planificación tiende a ser más eficaz mientras más claros sean sus objetivos, más generales sus políticas y menor el número de sus controles directos.

Asimismo, dichas estrategias, a diferencia de los planes globales de desarrollo, debieran incluir con mayor precisión la dimensión temporal. Tomando en consideración los objetivos principales, las tareas deberían escalonarse en el tiempo de tal manera que los ejecutores de la política económica visualicen su secuencia en el tiempo dando prioridad a unas y postergando a otras; asimismo también debieran ser flexibles para incorporar los ajustes correspondientes sin distorsionar su concepción global o exponer a un fracaso prematuro su marco de referencia. Esto significa dar cabida a los ajustes coyunturales internos y externos y, en cierta medida, reconocer que existen elementos no previsibles que pueden ser asimilados sin alterar sustancialmente los horizontes temporales de los objetivos. En definitiva, los agentes económicos deberían deducir a través del plan una cierta secuencia para las metas de tal manera que la adopción de decisiones sea consecuente y sus propósitos adquieran credibilidad especialmente en el corto plazo.

b) La compatibilidad de objetivos y políticas en el mediano y corto plazo

En términos abstractos, cabe distinguir entre objetivos de corto y mediano plazo y también entre instrumentos de política en ambas dimensiones temporales. Así, por ejemplo, a objetivos de mediano plazo como lograr cambios en la distribución del ingreso y en la estructura productiva, habitualmente se contraponen otros de corto plazo, como bajar la tasa de inflación y el déficit externo. Cabe hacer la misma distinción entre políticas instrumentales permanentes que apuntan al logro de los objetivos de mediano plazo, y políticas de ajuste coyuntural que buscan resolver desequilibrios transitorios derivados de oscilaciones cíclicas o cambios inesperados en variables aleatorias, como las caídas en los precios de exportación o malas cosechas. Son políticas permanentes todas aquellas normas, consagradas legalmente, que afectan la asignación de recursos, la distribución del ingreso y el ritmo de crecimiento, como la política arancelaria y tributaria, la reglamentación de los mercados de capitales interno y externo, y del régimen salarial. Son políticas de ajuste aquellas que afectan precios clave de la

/economía como

economía como el tipo de cambio y la tasa de interés, el gasto público y la cantidad de dinero. Mientras las primeras están usualmente sujetas a una negociación entre el ejecutivo y el congreso, las segundas son materia de manejo discrecional del primero.

En teoría, las perturbaciones del corto plazo podrían manejarse con instrumentos de "sintonía fina", corrigiendo los desequilibrios sin alterar la tendencia del proceso de desarrollo de acuerdo con la estrategia y sus políticas permanentes. Sin embargo, los desajustes del corto plazo pueden ser en la práctica de tal magnitud que desarticulen completamente la política de desarrollo, la cual pasa a segundo término frente a la urgencia de corregir un déficit inesperadamente alto en el sector externo o un mayor gasto interno generado por un desastre natural. Aquí, los objetivos de corto plazo pasan a tener mayor prioridad que los de mediano plazo y el manejo de los instrumentos de ajuste genera efectos muy marcados y eventualmente contrapuestos con aquellos que debieran producir las políticas permanentes.

Así planteada, la tarea de compatibilización debe darse en varios niveles.

i) En lo que se refiere a las políticas de mediano plazo debería existir coherencia entre los objetivos y los instrumentos de política permanente. Por ejemplo, si se postula un incremento sustantivo de los bienes exportables y de los sustitutos de las importaciones, debería establecerse un nivel alto de protección en el sector de bienes transables mediante el tipo de cambio, aranceles y subsidios a la exportación. Si, por otra, se postula la elevación del ahorro interno, público y privado, ello entraña necesariamente tasas de interés reales estables, la elevación de las tasas tributarias y la compresión del gasto público.

Como es sabido, se trata de una tarea compleja debido a las múltiples interacciones que existen en la economía. Así, por ejemplo, promover la inversión mediante bajas tasas de interés puede impulsar la salida de capitales y agravar el desequilibrio externo; el control del déficit fiscal podría deprimir la demanda efectiva hasta el punto de anular los propósitos de reactivación; la estabilidad monetaria podría entrañar un sacrificio desmesurado en relación con un nivel de salarios compatible con el costo de vida; la reducción del déficit en el balance comercial durante la fase de ajuste receptivo podría prolongarse hasta el límite de coartar la recuperación por la falta de insumos básicos o la obsolescencia de los bienes de capital; el ajuste de las cuentas del sector público podría recaer sobre la inversión, corriendo el riesgo de sacrificar las metas de expansión; el cambio en los precios relativos entre bienes transables y no transables mediante alzas en el tipo de cambio nominal podría causar desajustes considerables entre la cuenta de capital y la cuenta corriente. Similares incoherencias podrían darse entre la política de equilibrio fiscal y las metas de empleo, o entre la política de estabilidad monetaria mediante controles a la expansión del crédito, con la consiguiente alza en las tasas de interés, y el aplazamiento de los proyectos de inversión que hacen uso intensivo de la mano de obra. En definitiva, tales ejemplos pretenden alertar sobre las incompatibilidades y contradicciones de las políticas. Algunas de ellas serán inevitables, pero también influye el diagnóstico y la forma como reaccionen los diferentes agentes económicos. Sin embargo, si las políticas se abordaran desde una perspectiva de conjunto, donde se analizara la coherencia de los principales objetivos y su respectiva instrumentación serían menores los riesgos de contradecir la

política económica programada y las posibilidades de demorar la transición de una fase recesiva a otra de ajuste y estabilización expansiva.

ii) Un segundo aspecto de la compatibilización tiene que ver con la imperiosa necesidad de no sacrificar las metas de largo plazo en aras de las de carácter coyuntural. Las reformas estructurales y los cambios redistributivos en favor de los grupos más necesitados no tienen que perder importancia durante el proceso de ajuste; en este sentido es fundamental que las políticas incorporen las grandes metas como hilo conductor de la acción gubernamental y las de corto plazo para corregir desequilibrios externos e internos. Una vez superados los problemas más agudos del ajuste recesivo, las políticas redistributivas deberían ocupar un lugar más destacado para así corregir los costos inequitativos que recaen sobre grupos sociales, sectores o regiones. Para este efecto, en el diseño de la política social las consideraciones sociales de largo plazo de la política económica son tanto o más importantes que las consideraciones económicas de corto plazo.

iii) Un tercer aspecto de importancia se relaciona con la necesaria coherencia entre políticas de ajuste coyuntural y políticas permanentes. Un ejemplo común se presenta cuando, por efecto de una crisis externa, se aplica una devaluación abrupta. Ella puede sobrestimular la producción de bienes transables por sobre el margen adecuado de protección efectiva, generando cuasirrentas en el sector exportador y en el que sustituye importaciones. Sin embargo, también puede desencadenar presiones inflacionarias internas que, ante los niveles nominales existentes del gasto interno, salarios y gasto público, provoquen una contracción no prevista de la demanda interna real, del producto y del empleo. Esta medida tiene efectos claramente negativos cuando, como consecuencia de las bajas elasticidades precio de la oferta de exportaciones y de los sucedáneos de las importaciones, la devaluación no logra reducir el déficit externo y crea una situación recesiva en el mercado interno.

En consecuencia, el manejo de la política macroeconómica de corto plazo debería basarse en un conocimiento de la posible reacción de los agentes económicos a cambios en los parámetros de la política y debería respetar el marco de las políticas permanentes y los objetivos de plazo medio.

iv) Independientemente del problema técnico asociado al diseño de estrategias y planes de reactivación coherentes, subsisten obstáculos a la compatibilización que se ubican en los planos político, institucional y administrativo. Primero, los objetivos y las políticas con frecuencia se diluyen al pasar del nivel nacional al sectorial y regional. Este hecho suele vincularse con la mayor o menor capacidad de información, coordinación y control que exista entre las instituciones respectivas.

Segundo, es frecuente que los organismos descentralizados y las mismas empresas públicas adopten un patrón de comportamiento que difiere de las orientaciones de las políticas generales y que en algunas ocasiones se contraponen a ellas. Por último, la viabilidad de estas últimas depende básicamente de la magnitud del respaldo financiero y de su recepción oportuna lo que requiere una adecuada coordinación entre los ministerios de hacienda, economía y los bancos centrales. Este hecho no debe interpretarse como si la magnitud de los recursos sustituyera al diseño de las políticas; por el contrario, plantea la necesidad de una adecuada política de inversiones y una adecuada selección de proyectos.

c) La programación del sector público y de las empresas estatales

Tal como ya se ha afirmado, las tareas que afronta el Estado en la crisis requieren la realización de esfuerzos destinados a ordenar y modernizar el aparato estatal para que pueda cumplir más cabalmente sus funciones básicas de promoción y conducción del desarrollo, así como de todas aquellas actividades encaminadas a mejorar y expandir el proceso de producción y distribución de bienes y servicios. El Estado debiera volcarse a un intenso trabajo de programación hacia adentro que le permita definir con claridad el sistema de prioridades del gasto público y los ámbitos específicos en que se desarrollará la actividad pública respecto del resto de la economía.

En tales actividades es crucial distinguir los ámbitos propiamente fiscal, de las entidades descentralizadas y de las empresas públicas. Un primer paso consistiría en estructurar un sistema integrado de cuentas del sector público, que permitiera conocer tanto los ingresos y gastos del resto de la economía, las transferencias entre organismos y la estructura del crédito público, interno y externo. Sólo así podrán detectarse con claridad los factores de los cuales depende el déficit global del sector.

En segundo lugar debiera elaborarse cuidadosamente, sobre una base a lo menos trienal, un programa de gastos que respetara las prioridades globales del plan. Dos aspectos cabe enfatizar aquí. Como resultado de la crisis se observa en varios países una gran cantidad de proyectos de inversión inconclusos, debido a desfinanciamiento del componente nacional; obviamente, la terminación de tales proyectos debiera tener prioridad respecto de la iniciación de los nuevos. Por otro lado, debieran respetarse las necesarias complementariedades entre gasto corriente y gasto de inversión.

En tercer lugar cabe hacer una proyección cuidadosa de los ingresos públicos, considerando el sistema tributario vigente, las tendencias previsibles del sistema previsional y otros entes descentralizados y la mantención de los niveles reales de las tarifas y precios de los servicios públicos. Así, podrá verse si el déficit resultante supera o no la meta de expansión del crédito público interno mirado desde el punto de vista de la estabilidad. Si lo hace, será necesario definir un conjunto de medidas de recaudación de mayores ingresos y de reducción de gastos para atenerse al límite global prefijado. Esta etapa es crítica desde el punto de vista de la compatibilidad de políticas, porque se corre el riesgo que en la reducción del gasto o en la expansión del ingreso se generen desincentivos para la economía privada que terminen anulando la reactivación productiva. El análisis económico de las medidas y no el puramente fiscal resulta aquí esencial. La existencia de un banco nacional de proyectos de inversión, que permita determinar sus efectos sobre el empleo, el balance externo y el producto, puede ser un poderoso auxiliar en esta evaluación. También lo serán los estudios básicos de la incidencia tributaria, arancelaria y tarifaria sobre los costos de producción de las empresas.

En cuanto a las tareas de ejecución del presupuesto, es conveniente que la acción de los ministerios y organismos descentralizados se exprese en un conjunto de programas estratégicos que aborden de manera integral la labor promocional del Estado en sectores, subsectores y regiones, los cuales a su vez deberían articular los diversos proyectos que cuentan con financiamiento público. Dentro de esta secuencia deben existir los mecanismos pertinentes para que la autoridad de planeación y presupuesto, pueda desarrollar las tareas

/de seguimiento,

de seguimiento, evaluación y control a fin de establecer en el momento oportuno los ajustes necesarios sin mayores alteraciones en la marcha del plan. En relación con el control de la ejecución, habría que agregar la conveniencia de corregir las prácticas discrecionales de financiar gastos corrientes mediante el sistema de transferencias o recursos no tributarios. Las primeras han llegado a adquirir tal magnitud en el nivel sectorial, regional y local que en algunos casos escapan del control mismo del Estado. Los segundos, con base en el comercio exterior o en las utilidades que aportan determinados activos de la nación (reservas, inversiones, fondos) han creado una falsa imagen de programación o se han traducido en una asignación alejada de la realidad y no regida en gran medida por criterios de equidad y eficiencia.

El tema de las empresas estatales incluye varios problemas que se desprenden del peso significativo que han adquirido en la generación del producto interno bruto, en la producción de servicios básicos, en los montos y en el acceso al endeudamiento externo y por el monto de su gasto, superior en algunos casos al del gobierno central. Sin embargo, son muy diversos los criterios sobre la vinculación que debería existir entre tales empresas y las demás instituciones del sector público, dentro del contexto de la política económica adoptada. Ejemplos de esta diversidad de criterios se manifiestan en el sistema de tarifas públicas, que suele fluctuar tanto en condiciones de autofinanciamiento como en regímenes de subsidio y control de precios; en la política de adquisiciones de las empresas, que van desde los "estatutos de compras oficiales" y la eliminación de exenciones para someterlas a la política de control de importaciones y obligarlas a comprar internamente, hasta la plena autonomía y la formación de un sector descentralizado con reglas y procedimientos independientes de la administración central y del sector privado. Asimismo, son muy diversas las formas en que ellas encajan dentro de los planes de ciencia y tecnología, desarrollo de la ingeniería básica y complementación sectorial.

Para evitar los problemas que derivan de tal diversidad de criterios la actividad de las empresas estatales debería insertarse en la estrategia general y en la del sector público, para lo cual deberían considerarse, entre otros, los siguientes aspectos:

i) Una clara definición de las actividades que abordará el Estado de acuerdo con criterios preestablecidos sobre áreas estratégicas, áreas prioritarias y áreas complementarias, con el propósito de concentrar la acción del Estado en los sectores en que su gestión es más eficaz.

ii) Una clara definición de los objetivos económicos y sociales de cada empresa, dentro de patrones claros de eficiencia y financiamiento, para apoyar el desarrollo del aparato productivo y una progresiva redistribución del ingreso.

iii) Un permanente y generalizado sistema de control y evaluación para conocer su aporte al producto y a la distribución del ingreso. A ese fin habría que establecer precios de cuenta; metas de producción y cobertura social; pautas sobre la generación de excedentes según tipo y naturaleza de su actividad; y normas sobre su contribución a los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo. No menos importantes serían las pautas sobre las formas de apoyar a los grupos menos favorecidos.

/iv) Un

iv) Un apropiado sistema de incentivos para respaldar su desempeño y promover la creatividad y la competitividad; con estas prácticas se ha logrado que algunas empresas públicas se pongan a la cabeza en la oferta de bienes y servicios.

v) Un adecuado sistema de gestión sin los peligros de un excesivo burocratismo. Para ello, debe brindárseles un mínimo de estabilidad en el desarrollo de sus planes y cierto grado de independencia administrativa para evitar que terminen siendo una extensión más del aparato burocrático o un recurso adicional para dar empleo estatal.

d) La evaluación sistemática de las políticas públicas

Conviene, por último, resaltar la importancia que puede tener la evaluación sistemática de las políticas públicas para aumentar su eficiencia. En tal evaluación, resulta siempre difícil discernir, aun en el análisis ex-post, qué influencia tuvieron, sobre cada evento económico, las políticas económicas hacia él dirigidas y qué influencia ejercieron elementos exógenos tales como la situación internacional, factores climáticos, y otros. Debe señalarse también que el logro de determinadas metas específicas suele verse afectado indirectamente por medidas de política orientadas primordialmente hacia otros sectores o problemas de política económica.

Sin embargo, en muchos casos la concepción y modo de aplicación de programas y medidas fueron obstáculos importantes para el logro de las metas de política económica.

Al tratar el tema de la evaluación de las políticas no se pretende brindar fórmulas generales para que las medidas de política económica resulten más eficaces y menos costosas. Más bien, se parte del supuesto de que tales fórmulas generales no existen ni pueden enunciarse más allá de un grado tan alto de abstracción que las hace superfluas. Lo que se procura, en cambio, es que al diseñar programas de políticas públicas, sean éstos generales o específicos, económicos o sociales, globales o sectoriales, no se parta del supuesto de que en todos los casos habrá medidas económicas capaces de llevarlos a la práctica con cierta automaticidad. Este ha sido un supuesto implícito muy habitual, que puede encontrarse con mucha facilidad examinando las políticas de desarrollo que los países se han dado durante los últimos veinticinco años.

La relativa ineficacia de algunas políticas ha llevado a buscar otras nuevas y originales; sin embargo no parece adecuado confiar sólo en esa posibilidad, sobre todo si se cree que es mucho más ventajoso perfeccionar los modos de aplicación de políticas ya conocidas y experimentadas. De hecho, la región ha acumulado una experiencia rica en materia de aplicación de medidas de política, esa riqueza está muchas veces dada por "fracasos" relativos o parciales, y el análisis de esa experiencia, en cada caso nacional, puede ser la mejor base para tener mejores prácticas de política en el futuro.

Por ejemplo, ¿qué mejor ilustración sobre los defectos de la forma de aplicación de las políticas, que lo que suele ocurrir con el fenómeno de evasión de impuestos? De poco han valido algunos intentos de reforma tributaria, efectuados con el objeto de aumentar la racionalidad y equidad de los sistemas tributarios, cuando el cobro efectivo de impuestos refleja más bien las deformaciones de la evasión que las intenciones de la legislación. Así, por ejemplo, un impuesto directo progresivo a los ingresos puede resultar en la práctica, por las diferentes posibilidades de evasión según grupos

/económicos más

económicos, más regresivo que un impuesto indirecto. El objetivo principal de la medida suele ser distorsionado por las particularidades y defectos de la aplicación. Lo más importante es que las características del fenómeno son o pueden ser conocidas en cada país, y el análisis de esa experiencia seguramente brindará muchas reflexiones e ideas útiles para minimizar sus efectos. Por ejemplo, si se proyecta recurrir a las técnicas y equipos modernos de informática para verificar en varias fuentes información similar suministrada por diferentes empresas, la programación de esa tarea debe basarse en conocimiento adquirido sobre los casos y modos de evasión ya detectados.

Los ejemplos pueden seguramente multiplicarse, recurriendo a experiencias con regímenes de promoción de la inversión externa directa, la promoción de exportaciones, la política forestal, las empresas públicas, y otros. Lo que importa como característica común es la existencia de amplias posibilidades de aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas sobre la base del mejoramiento de sus modos de aplicación. Sin embargo, sería simplista e ingenuo atribuir todas las imperfecciones registradas en el pasado a defectos en la aplicación. Hay causas más complejas; así, por ejemplo, difícilmente puede pedirse más estabilidad a las políticas económicas que a los regímenes políticos que las dictan, o suponer que el Estado posee una capacidad de administración de políticas mayor que lo que es dable esperar para el nivel de desarrollo institucional alcanzado. En otras palabras, a partir de una confusión entre las posibilidades teóricas de intervención del Estado en distintas áreas sectoriales y la capacidad real del Estado concreto de que se trate, se le encarga a este último un cúmulo de tareas cuyo límite parece ser la imaginación de los que proponen políticas.

Será necesario en cada país y en cada ámbito de política económica y social, aguzar el ingenio y la imaginación, no tanto para concebir nuevas medidas sino mejores modos de aplicación de las medidas conocidas que se adopten. Hay una base de experiencia previa que facilita esta tarea. Y, además de ingenio e imaginación, serán necesarias otras virtudes de menor brillo, como la probidad, la perseverancia, y la acuciosidad. Y, por supuesto, para su ejercicio, será necesario un marco social, político e institucional que las estimule y las premie.

#### 4. Participación, concertación y democracia

##### a) El fortalecimiento de la democracia

En este capítulo, dedicado al tema del Estado, debe hacerse una referencia, aunque somera, al objetivo político principal de la estrategia de desarrollo: establecer y consolidar formas democráticas de organización política. Dicho objetivo se justifica por tres razones principales: por el valor intrínseco que poseen los principios democráticos, por el papel que los mecanismos democráticos de articulación de intereses pueden desempeñar en la estabilización e institucionalización del proceso político, y por la relación que la vigencia de unos y otros tiene con los objetivos de equidad social.

Al sustentar una estrategia de desarrollo de raigambre democrática debe tenerse en consideración que ésta implica una forma específica de solucionar el problema decisivo de coordinar sociedades complejas y políticamente activadas. Por un lado, deben desecharse los mecanismos autoritarios de toma de decisiones pues ellos son contradictorios con la esencia misma de la democracia, que supone una amplia participación en los mismos. Por otro lado, no son suficientes otros mecanismos de articulación como el mercado y los sentimientos de identidad nacionales. La integración física, económica y social de la sociedad es un requisito necesario para el funcionamiento de una democracia plena, del mismo modo que la solidaridad que brindan los sentimientos nacionales es un importante elemento para establecer y consolidar mecanismos democráticos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos. Pero la planificación democrática --ideal que resume la forma de articulación democrática-- sólo puede ser concebida como un proceso en que todos los actores sociales, sean estatales o privados, participen en la formulación y realización coordinada de los objetivos nacionales.

Los mecanismos institucionales de articulación democrática son, en primer lugar, los propios de la democracia liberal, basados en la función agregativa y representativa de los partidos políticos, en elecciones libres, instituciones parlamentarias, y en los derechos civiles y políticos en que dichos mecanismos se fundamentan. Los obstáculos que la aplicación plena de tales mecanismos encuentra en muchos países latinoamericanos, y los retrocesos que se han producido en algunos de ellos, señalan lo difícil de la tarea futura y lo incompleto de la ya realizada, a la vez que el renovado fortalecimiento de los movimientos democráticos indica la persistencia de esos valores políticos.

Sin embargo, tanto en los países centrales como en los periféricos --entre estos últimos, en especial en los de mayor desarrollo relativo-- existen importantes núcleos de poder económico, cuya articulación, imprescindible para estabilizar y orientar los procesos político y económico, no es llevada a cabo de manera cabal por los mecanismos democráticos convencionales. Entre dichos núcleos destacan las asociaciones empresariales y los sindicatos, cuya amplia variedad pluraliza y a la vez complica los mencionados procesos. Esta situación ha dado lugar a la aparición de procedimientos de concertación social entre dichos poderes, que no pretenden sustituir a los de la democracia liberal sino complementarlos. Dichos procedimientos, que a menudo procuran institucionalizarse como consejos económico-sociales,

/han tenido



han tenido una existencia precaria en América Latina, pero representan una senda promisoría en los esfuerzos por construir formas de armonización y concertación de intereses. Asimismo, tal como las instituciones de la democracia liberal se fundamentan en la vigencia de los derechos civiles y políticos, éstos requieren que participen en ellos todos los grupos sociales, para lo cual deben alcanzar un grado considerable de conciencia y de organización de sus intereses. De poco sirve una concertación que deja fuera a una parte importante de los grupos sociales. Tanto las formas clásicas como modernas de la democracia y la concertación pueden ser parciales, limitadas o restringidas; el objetivo consiste en convertirlas en amplias o totales. Tal conversión trae aparejados, como es sabido, agudos conflictos, pues implica un cambio de régimen político. Esos conflictos son especialmente traumáticos en aquellas sociedades en que permanece bloqueada persistentemente la participación política de una proporción considerable de la población; en tales casos, la mencionada conversión suele adoptar la forma de una explosión social.

Empero, los mecanismos liberal-democráticos y los procedimientos de concertación no agotan el proceso de democratización. La creciente concentración del poder económico estatal y privado obliga a buscar formas mediante las cuales dicho poder pueda ser dispersado y controlado. El objetivo es evidente y ha sido subrayado con énfasis por muchos: profundizar la democratización del aparato estatal y de la empresa privada, que constituyen las actuales formas supremas de concentración del poder económico. Dicha democratización puede asumir diversas modalidades, que abarcan la participación del personal en la gestión y en el capital de las empresas, el robustecimiento de las cooperativas, etc. En varios países de América Latina, las cooperativas se están fortaleciendo; sin embargo, las experiencias de participación en las empresas privadas y estatales han sido escasas y poco exitosas. En este sentido, algunos países centrales están ensayando fórmulas que deberían ser seguidas con atención pues éstas intentan afrontar el dilema que presenta la coexistencia de dos tendencias contrapuestas: la concentración económica en grandes organizaciones y el impulso de la democratización.

Todos los mecanismos de democratización señalados requieren como fundamento imprescindible la existencia de una sociedad democrática, es decir, de una sociedad en que se acepte la vigencia de los mecanismos institucionales mediante los cuales se organizan, expresan e influyen los diversos intereses. Los mecanismos son formas vacías si no se sustentan en un acuerdo social profundo que los legitime. Tal acuerdo constituye la base de la "disciplina democrática", componente imprescindible de un Estado con la autoridad suficiente para llevar adelante las decisiones alcanzadas democráticamente.

Las tres expresiones del proceso de democratización (democrático liberal de tipo clásico; de concertación social; y de control democrático de los principales núcleos de poder estatales y privados), conjuntamente con el acuerdo social que debe servirles de base, constituyen el andamiaje de los objetivos de una democratización profunda. Constituyen casi una afirmación utópica, pero no deben ser descartados por ese motivo. No se trata de alcanzar a corto plazo y plenamente la Sociedad Democrática sino saber cuáles son sus formas principales y caminar hacia ellas; las instituciones se consolidan con el actuar humano constante y prolongado, de tal modo que la única manera de llegar a dicha sociedad es aplicando sus principios de la manera más amplia y permanente que sea posible. Por añadidura, los procesos

/actuales de

actuales de redemocratización en América Latina indican que aquellos objetivos apuntan en la dirección correcta, y otorgan viabilidad a lo que hasta hace poco tiempo parecía irrealizable.

La vigencia de una organización política democrática constituye asimismo una de las condiciones necesarias para la aplicación de una estrategia orientada hacia la equidad. Cuando ya no es posible confiar en la preexistencia del Estado planificador y reformista, se torna evidente que sin democracia no se logrará elevar el nivel de la equidad existente y, en consecuencia, el arraigo y fortalecimiento de la democracia debe convertirse en un objetivo prioritario de una estrategia de ese tipo; sobre todo, en "democracias débiles", como las latino-americanas. Ello es particularmente importante durante una crisis como la actual pues la democracia brinda la única barrera real que pueden levantar los grupos menos poderosos para evitar que los costos de la crisis recaigan desproporcionadamente sobre ellos.

Asimismo, la estabilidad de los ordenamientos políticos democráticos depende de que la sociedad supere cierto umbral mínimo en relación a la equidad; en otras palabras, no será posible establecer instituciones democráticas vigorosas y estables si ellas están localizadas en sociedades donde impera una profunda desigualdad económica, étnica, social y cultural. Por ello, puede sostenerse que el largo plazo, equidad y democracia se refuerzan mutuamente, constituyendo ambos aspectos casi inseparables de la estrategia global.

En este orden de ideas, debe también recordarse que el proceso de democratización abarca dos aspectos vinculados. Por un lado, la activación y formación de los actores, para que puedan participar en los procedimientos democráticos de toma de decisiones, lo cual es especialmente importante en sociedades como las latino-americanas, donde muchos de ellos están lejos de poseer la necesaria conciencia y organización para poder hacerlo; por otro, la racionalización e institucionalización de los procesos democráticos de toma de decisiones. Si la activación y formación de actores sociales no va acompañada del establecimiento de mecanismos sólidos de articulación, el proceso político desemboca en el caos; si estos últimos mecanismos no incorporan a todos los actores relevantes, sólo representan una forma espúrea e inestable de democracia.

En páginas anteriores, al mencionar la necesidad de fortalecer la capacidad política del Estado, se sostuvo que no debería suponerse que los sistemas democráticos encierran una debilidad intrínseca como consecuencia del amplio y complejo proceso de toma de decisiones que les es propio. Los regímenes democráticos tienen que estar decididos a exigir el cumplimiento de los mandatos que emerjan de dicho proceso, evitando que se confunda vigencia de la democracia con ausencia de compulsión; en efecto, la misma firmeza que se aplique a la defensa de los procedimientos democráticos de toma de decisiones debería ejercerse en la obligación del cumplimiento de estas últimas. Por cierto, la historia reciente de los países en desarrollo presenta muchos ejemplos de las consecuencias negativas que acarrea para la propia democracia el no querer imponer con firmeza sus mandatos.

/Esta compleja

Esta compleja relación entre libertad y compulsión, entre descentralización y acción unitaria, que debería abarcar la democracia, debe ser recordada en especial al considerar las formas de participación. Así podrá evitarse que ellas, al desplegarse, oscurezcan los elementos de obligación y responsabilidad que deben acompañarlas.

b) Las formas de participación

En un nivel de análisis más concreto, pueden distinguirse dos niveles de participación de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones referido a la estrategia de desarrollo: la macroparticipación y la participación sectorial, regional y comunal.

En el nivel de la macroparticipación económica y social, y también sectorial, algunos países han establecido consejos económico-sociales en un laudable esfuerzo por informar o por hacer participar a representantes de las organizaciones empresariales y sindicales en la elaboración de los planes de mediano plazo y en las decisiones fundamentales de la política pública. Estos esfuerzos constituyen inicios encomiables de una ardua tarea sobre la cual no hay suficiente experiencia en la región. Sin embargo, debe avanzarse mucho para que estos ejercicios de participación no se transformen en simples instancias de información y de presentación de petitorios de grupos de intereses privilegiados y constituyan verdaderas instancias de análisis y discusión de los problemas nacionales, de las restricciones y factores condicionantes que enfrentará el país y de las opciones abiertas a la política pública. Sólo mediante ese tipo de socialización de los problemas, el gobierno podrá encontrar la solidaridad de los agentes sociales frente a las difíciles decisiones que deberá adoptar.

Algunos planes nacionales recientes, como el de México, han establecido lineamientos básicos de referencia para la participación de la sociedad en las diferentes fases del plan. Estos lineamientos establecen las siguientes modalidades: una modalidad obligatoria para el sector público; una de coordinación en el plano nacional, departamental, regional y municipal en la que se asigna un destacado papel a las oficinas estatales, regionales y municipales de planeación; una de concertación entre el sector público y los particulares con el propósito de conciliar intereses y mecanismos de acción dentro de las prioridades del plan y, finalmente, una de inducción, en la que se especifican las políticas y los instrumentos tendientes a promover, regular, orientar o prohibir determinadas acciones de los agentes sociales en cumplimiento de las metas de desarrollo.

De ser posible el cumplimiento pleno de las anteriores cuatro modalidades de participación, se estaría avanzando en la asociación solidaria alrededor de las tareas del plan y se estarían estableciendo bases sólidas para la apertura y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En cuanto a la participación a nivel territorial, es necesario recuperar la capacidad de gestión de regiones y municipios mediante instrumentos que apoyen la autonomía y fortalezcan su estructura financiera, otorgando mayor independencia a las tareas de recaudación de ingresos y asignación de los mismos, sin perjuicio de mantener en un nivel centralizado la decisión y la realización de acciones de gran envergadura que abarquen el ámbito nacional o requieran cuantiosos recursos.

/Durante muchos

Durante muchos años, a pesar de una abundante normativa legal y de una costosa política de subsidios y transferencias de todo tipo, la respuesta en términos de desarrollo regional, estadual y local estuvo lejos de los resultados esperados. Sin embargo, en aquellos casos en que se crearon y fortalecieron corporaciones autónomas con amplia representación popular y un conocimiento más acabado de los problemas, los logros han seguido siendo altamente positivos.

El ejemplo anterior constituye una buena modalidad de participación de los agentes sociales para establecer efectivamente una planificación participativa y de concertación social. De esta forma, se logra que los diferentes grupos sociales participen de manera activa y coordinada en la discusión de las alternativas y en el diseño de los planes y políticas. La promoción popular mediante la planificación consiste en que los grupos sociales y en especial los más marginados participen de los beneficios sociales y se integren a la marcha del país, interviniendo activamente en la solución de sus propios problemas y en los de la sociedad en general. Para ello, se requiere la existencia de mecanismos e instituciones que garanticen un mínimo de representatividad, organización y coordinación, sin que ello signifique caer en el "paternalismo" o en el "asistencialismo" de algunas entidades públicas encargadas de la participación social.

En este sentido, el establecimiento de un marco democrático-participativo supone impulsar cambios significativos en dos planos: el de la adecuación del aparato público y el de la organización de los productores y, puede agregarse, de los consumidores urbanos, sobre todo en áreas periféricas de las grandes urbes. En relación al aparato público, es indispensable proceder a la descentralización de las funciones político-administrativas, a la desconcentración del uso de los recursos y a la integración a nivel local de la multiplicidad de acciones públicas, en particular, de aquellas que pueden complementarse en forma directa o indirecta. En relación a los productores, es necesario fortalecer (o impulsar si no existen) organizaciones que tengan el mayor grado de homogeneidad posible en cuanto a los intereses de los participantes, en ámbitos de adscripción territorial reconocibles como tales por los propios productores que constituirían el nivel local de integración de las fracciones públicas. Los planteamientos anteriores exigen la voluntad y la fuerza política necesaria para contrarrestar las tendencias naturales de la lógica burocrática hacia la concentración del poder y hacia la verticalidad de la gestión en el ámbito público y hacia la representación espúrea que se gesta en organizaciones de productores heterogéneos, en lo relativo a los intereses de los más pequeños. Sólo en un contexto en el que se ha ido constituyendo un tejido social rural y urbano organizado y en el que la estructura política se ha descentralizado, desconcentrado e integrado a la escala local, es posible plantearse políticas participativas --por lo menos en el ámbito de aquellos aspectos que inciden de modo más directo en las condiciones de vida y de trabajo de los productores-- y transformar, por esta vía, la propia organización en un recurso productivo de gran potencialidad. Sin embargo, se está lejos de considerar que la "participación" se expresa a través de reglas más o menos detalladas que inducen a incluir representantes de los grupos interesados en "comisiones o comités" de determinados ámbitos burocráticos, cercanos o lejanos del lugar en que se encuentre el grupo territorial, ni tampoco mediante la formalidad de hacer que se convoquen ciertas asambleas, por funcionarios de determinadas instituciones públicas

/para "decidir"

para "decidir" algunos asuntos de interés mutuo. Muy por el contrario, por participación debe entenderse más bien una práctica continua que sea expresión real del poder de los sujetos sobre las condiciones del proceso de trabajo y del destino de sus resultados.

c) El proyecto democrático y los actores sociales

La primera tarea de los regímenes democráticos consiste en superar la crisis con la eficacia suficiente como para recuperar un nivel razonable de autonomía en materia de política económica y social, distribuir los sacrificios de una manera considerada equitativa, poner coto a la desorganización y la arbitrariedad de la administración pública y fomentar la inversión y la producción.

Dichos regímenes tienen que movilizar un consenso entre las diferentes fuerzas sociales lo bastante amplio como para permitirle actuar en forma coherente. De ahí la importancia ya señalada de la idea de la concertación social como medio de ilustrar a la opinión pública, garantizar su participación pública en la formulación de políticas y comprometer su apoyo a la estrategia convenida.

El camino de los proyectos democráticos no es fácil en cuanto tratan de conciliar el realismo económico, los valores democráticos y el arbitraje de las demandas de las fuerzas clave de la sociedad a fin de lograr una combinación de apoyos y aquiescencia lo bastante amplia como para garantizar la sobrevivencia del propio régimen y lograr ciertos adelantos en materia de bienestar general. Su viabilidad depende de los cambios estructurales que introduzcan en las sociedades y en las economías, en la evolución del medio externo y en la receptividad y flexibilidad de las fuerzas capaces de hacerse oír.

En las condiciones actuales, los proyectos democráticos tienen que considerar la participación de la población en forma bastante diferente a la manera en que la concebían los estilos de desarrollo en boga hasta hace poco. Para que los diferentes sectores de la sociedad formulen respuestas realistas frente a las opciones que tienen ante sí y contribuyan a la construcción de dichas opciones, tendrán que poseer una capacidad relativamente sutil para superar lo indeterminado y conjugar la defensa enérgica de sus intereses con la paciencia y capacidad necesarias para establecer un compromiso. Por ello, tal vez uno de los factores más importantes para evaluar el futuro de los proyectos democráticos consista en el apoyo que le brinden las diferentes clases sociales, con sus percepciones de la propia situación y de la situación nacional, y los partidos políticos y demás organizaciones por cuyo intermedio estas clases se relacionan con la formulación de políticas.

Puede darse por descontado que las relaciones entre los proyectos democráticos y las élites de poder --empresarios, financistas, políticos y militares-- serán difíciles; en general, las élites no son muy susceptibles de convertirse a los valores que orientan los proyectos democráticos, pero pueden tener buenas razones para apoyarlos provisionalmente cuando sobreviene el quiebre de los regímenes oligárquicos o militares autoritarios y existe el riesgo consiguiente de la desintegración social.

Las características de los estratos medios tienen una importancia diferente para la viabilidad de los proyectos democráticos, pues su participación --que se combina con las conductas dirigidas a garantizar su propio progreso y protección-- es "interna" a esos proyectos, ya que no cabe imaginarlos sin la participación activa de algunos componentes de los estratos medios y al menos el apoyo pasivo de la mayoría de los restantes. Los obstáculos más obvios a la integración de los estratos medios en los proyectos democráticos emanan de la condición privilegiada que éstos han obtenido mediante el aumento de las disparidades que brinda la educación y las gratificaciones ocupacionales o de ingreso provenientes de ella, y los niveles de consumo que los estratos medios exigen ahora como un derecho.

Un problema todavía más "interno" al proyecto democrático estriba en las funciones de intermediación de los estratos medios y los rasgos generalmente clientelistas de los mismos. En su calidad de políticos profesionales y abogados, median entre el Estado, en cuanto proveedor de servicios públicos, y las masas de la población. En su calidad de burócratas y profesionales empleados en el sector público, desempeñan diversas formas de intermediación entre el Estado y el público. Como administradores de distintos sectores de la economía, median entre los productores directos y el mercado; como profesores, median entre la juventud y las estructuras sociales a las que ésta ingresará. En los regímenes autoritarios algunas de estas funciones han perdido importancia. Con el surgimiento o resurgimiento de los regímenes democráticos, aparecerán nuevas oportunidades y necesidades reales de intermediación en las organizaciones políticas, en los grupos de interés y en la burocracia, y los individuos de los estratos medios, en particular la juventud educada, tratará de aprovecharlas.

Las características de los trabajadores asalariados urbanos son también de obvia importancia "interna" para los estilos democráticos. Por ahora, sus organizaciones se hallan muy a la defensiva y tienden a ver en los proyectos democráticos oportunidades de recuperar la seguridad del empleo y los niveles previos de ingreso real.

En muchos casos, en particular en las zonas rurales más empobrecidas, la posibilidad de "incorporación" real y la capacidad de los individuos para hacerse oír puede ser escasa. Sin embargo, para que los estilos democráticos no sean una forma de dominación de la sociedad por la clase media, hay que preguntarse cómo pueden participar en forma vigorosa y autónoma los "excluidos", los "marginados" o los "dominados", a fin de promover sus propios intereses y transformar el estilo de desarrollo mediante nuevas formas de interacción con el Estado, las élites y los intermediarios.

Asimismo, son de extrema importancia algunos grupos específicos. La creatividad de intelectuales y científicos sociales ajenos al sector público y su capacidad para interactuar con los líderes políticos, la tecnoburocracia y el público en general, poseen una importancia capital. Igual importancia cobra la creatividad de los planificadores, economistas, ingenieros y demás tecnoburócratas que se desempeñan en el sector público. Además sigue teniendo una importancia decisiva el surgimiento de líderes políticos y en definitiva de jefes de Estado, capaces de personificar el proyecto democrático y centrar el debate nacional en sus necesidades y promesas.

/Un objetivo

Un objetivo crucial de los proyectos democráticos es concertar los intereses de dichos grupos y sectores, pero ello requiere un ambiente de crecimiento, aunque éste sea moderado, y sólo realizable en una perspectiva de mediano plazo. Es sumamente difícil concertar si no se rebasa la coyuntura. Asimismo, el Estado no puede permanecer ajeno a la concertación misma sino que sus obligaciones y funciones deben también ser objeto de esa misma concertación. Por ejemplo, en muchos países los grupos sociales no le reconocen al Estado la nueva obligación de pagar una abultadísima deuda externa, como tampoco parecen aceptar que esa nueva obligación, en la medida en que se cumpla, obstaculiza los avances que se hagan en otras áreas de actividad del Estado. Esa falta de reconocimiento abona la presunción de la baja productividad de las acciones estatales y debilita su capacidad para orientar el proceso de concertación. La redefinición de las demás funciones tanto productivas como orientadoras del Estado debe ser también objeto de la concertación aludida. Aunque la intervención del Estado se haga en forma selectiva, sin abarcar un número muy grande de variables que hagan ineficaz dicha acción, esa selectividad también debe ser concertada con los grupos y sectores de la sociedad y aun dentro del propio aparato estatal. Así, se iría perfilando un Estado que, si bien mantendría características de "árbitro", adquiriría otras que lo definirían como un Estado inmerso en el juego de intereses de la sociedad, en la cual el mecanismo fundamental de vinculación entre él y la sociedad sería un proceso amplio de concertación.

#### Notas

- 1/ A. Sen, Goods and People, ponencia presentada al Séptimo Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economía, Madrid, septiembre de 1983.
- 2/ Con respecto a esta distinción, véase A. Sen "Poor, relatively speaking", en Oxford Economic Papers 35, pp. 153 a 169, 1983.
- 3/ Klaus Esser y otros, Changes in world economic conditions, implications for Latin America, German Development Institute, 1985; Sandro Sideri, Europe and Latin America in the World Crisis, 1985; Isaac Minian (Editor), Transnacionalización y periferia semindustrializada, CIDE, 1984.
- 4/ Datos del PREALC.
- 5/ OCDE, Industry in transition, París, 1983, p. 146.
- 6/ Véase, por ejemplo, CEPII, Economie Mondiale 1980-1990: la fracture, París, octubre 1984.
- 7/ OECD Economic Outlook, julio de 1982.
- 8/ OCDE, Industry in Transition, París, 1983, pp. 138 y 147.
- 9/ Véanse los indicadores cuantitativos en OCDE, OECD Science and Technology Indicators, París, 1984.
- 10/ R. Reich, "Making Industrial Policy", Foreign Affairs, Primavera de 1982, p. 866.
- 11/ OCDE Interfutures, 1980; OCDE Technical change and economic policy, 1980; OCDE, Science and technology policy for the 80's, 1981; OCDE, Industry in transition, 1983.
- 12/ Véase I. Katz, Domestic technology generation in LDC: a Review of Research Findings, preparado en el marco del Programa de investigación sobre el desarrollo científico y tecnológico de América Latina, auspiciado por la CEPAL, el BID, el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional y el PNUD, Buenos Aires, 1980.

13/ Es preciso reconocer, sin embargo, que no sólo en América Latina se aplica el criterio de la simplicidad al buscar opciones económicas; igual cosa ocurre en los países avanzados, donde las utopías "manchesterianas" compiten con las utopías que convierten al Japón en paradigma y ello refleja la perplejidad y la necesidad existencial de encontrar fórmulas seductoras que permitan superar, no sólo la crisis de la economía real, sino también la del pensamiento teórico.

14/ Véase Y. Kubo y S. Robinson, "Sources of industrial growth and structural change: a competitive analysis of eight countries" en Proceedings of the Seventh International Conference of Input-Output Techniques, ONUDI, 1984.

15/ Ibid, p. 245. Véanse asimismo CEPAL, El mercado común latinoamericano, Naciones Unidas 1959, N° de venta: 59.11.G.4; Desarrollo, industrialización y comercio exterior, Cuadernos de la CEPAL N° 8, 1977.

16/ Estimación a partir de información obtenida de Y. Tori y K. Fukasau, "Economic development and changes in linkage structure: and input-output analysis of the Republic of Korea and Japan", Proceedings of the Seventh International Conference on Input-Output Techniques, op. cit.

17/ Un sugerente y riguroso análisis, desde una perspectiva neoclásica de la función del Estado y las limitaciones del mercado en el desarrollo industrial y tecnológico de los países semindustrializados figura en P. Howard y Larry Westphal, Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality. Este estudio fue presentado a la Conferencia sobre nuevas orientaciones de la teoría del desarrollo, auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas y el Centro de Estudios Internacionales del MIT, Cambridge, Mass., enero de 1985. Las indicaciones cuantitativas más recientes sobre la contribución pública al financiamiento de las actividades de Investigación y Desarrollo en los países de la OCDE aparecen en OCDE, OECD Science and Technology Indicators, París, 1984.

18/ En el caso de Corea, véase Kilman Chon, State of the Arts, Series on Microelectronics: Republic of Korea, UNIDO/IS.490, octubre de 1984. Con respecto a los Estados Unidos, véase Herb Brody, "States view for a slice of the pie", en High Technology, enero de 1985, pp. 16 a 23.

19/ Enzimas, esteroides, drogas, aceites esenciales, colorantes, café leofilizado, café soluble, enlatadoras de jugos cítricos, embutidos, alimentos para animales, productos congelados y deshidratados.

20/ Empresas de servicios de mecanización agrícola, plantas de semillas, empresas de ingeniería de suelos agrícolas (composición química, agua superficial y de subsuelo), servicios de asistencia técnica de cultivos (riego, fertilizantes, uso de suelo, etc.), empresas e institutos de investigación genética y servicios de preservación animal, de refrigeración y de almacenamiento.

21/ Fertilizantes, pesticidas y utilización de plásticos en la agricultura.

22/ Plantas de cerámica para revestimiento, parquet, sanitarios, puertas y ventanas, tuberías, instalaciones eléctricas, llaves y grifos de agua, ladrillos, cerraduras, estructuras metálicas, tuercas y tornillos, pinturas, muebles de cocina, etc.

23/ Fundición de hierro gris y modular, forja liviana, autoclaves para cocción, motores eléctricos, recipientes, plancha delgada, compresores de hasta 100 HP, bombas de agua, bombas de pozo profundo, plantas de carrocería para autobuses y camiones, acoplados de carga, estructuras industriales de acero, plantas reacondicionadoras de motores, talleres de servicio de maquinado, sistemas de transporte de sólidos (correas transportadoras y orugas), plantas de radiadores, baterías y acumuladores, transformadores de baja tensión, neumáticos, tambores de frenos para vehículos, equipos de refrigeración.



- 24/ Estufas, refrigeradores, ventiladores, etc.
- 25/ Para los Estados Unidos, véanse las cifras correspondientes en el Department of Commerce, US Industrial Outlook 1984, y Industry in Transition ..., op. cit., p. 25.
- 26/ Robert B. Reich, The next American ..., op. cit., cap. VIII.
- 27/ Cifras sobre la recuperación de la rentabilidad en los países avanzados aparecen en OCDE, OECD Economic ..., op. cit., pp. 54 a 58.
- 28/ Se estima que la jornada de trabajo anual por hombre a comienzos del siglo era de 140 000 horas, y que en la actualidad probablemente se haya reducido a 72 000 horas por año. Véase, Shige Tsuru, "Marche's, technologies: nouvelles relations internationales". Económica, CEPII, París, 1983, p. 101.
- 29/ Daedalus, Print Culture and Video Culture, otoño de 1982.
- 30/ OCDE, Industry in transition ..., op. cit., p. 25.
- 31/ Véase el documento sobre servicios en Commission of the European Communities, Bruselas, noviembre de 1983.
- 32/ T. Stanbaek, P. Bearse, T. Noyelle y R. Kavasek, The Service Economy, Conservation of Human Resources, Series 20, Columbia University, 1982, p. 40.
- 33/ Robert B. Reich, The Next American ..., op. cit., cap. X, y US Department of Commerce, US Industrial Outlook, op. cit., especialmente el cuadro 1.
- 34/ T. Stanbaek, P. Bearse, T. Noyelle y R. Kavasek, The Service Economy, op. cit.
- 35/ US Department of Commerce, US Industrial Outlook ..., op. cit., pp. 52 a 53.
- 36/ P. Druker, Our Entrepreneurial Economy, Harvard Business Review, enero-febrero de 1984, pp. 62 a 64; y R. Egdahl, "Should we shrink the health care system?", Harvard Business Review, enero-febrero de 1984.
- 37/ US Department of Commerce, US Industrial Outlook ..., op. cit., cuadro 1.